



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT**  
**DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE**

Strasbourg, 9 décembre 2011

**Public**  
**Greco RC-III (2011) 10F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur l'Irlande**

**« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »**

\* \* \*

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 53<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 5-9 décembre 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de l'Irlande pour mettre en œuvre les 10 recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Irlande (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption ; 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).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 45<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (4 Décembre 2009) et a été rendu public le 25 janvier 2010, suite à l'autorisation de l'Irlande (Greco Eval III Rep (2009) 4F [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités irlandaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 29 juin 2011, a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité. Des informations complémentaires ont été soumises le 14 novembre 2011.
4. Le GRECO a chargé la Lettonie et le Royaume-Uni de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Roderick MACAULEY, responsable du droit pénal communautaire et international, Lutte contre la corruption et la fraude, Unité des politiques pénales, ministère de la Justice (Royaume-Uni) et M<sup>me</sup> Inese TERINKA, experte, Division juridique et des ressources humaines, Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (Lettonie). Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Evaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un Rapport de Situation qui devra être remis par les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Evaluation, a adressé 3 recommandations à l'Irlande concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

## **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé 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.*
8. Les autorités de l'Irlande rendent compte des progrès accomplis concernant la réforme du cadre législatif de la lutte contre la corruption. En particulier, en décembre 2010, la Loi (portant modification de la loi) relative à la prévention de la corruption a été adoptée en vue de renforcer la législation sur la prévention de la corruption et d'en améliorer la cohérence et la clarté. Les principales dispositions concernent notamment la protection des dénonciateurs, l'extension de la compétence extraterritoriale pour les infractions de corruption (voir également paragraphe 19), une révision de la principale infraction de corruption de sorte à préciser que les avantages matériels et immatériels sont visés, l'élargissement de l'éventail des agents publics étrangers visés par la législation (c'est-à-dire, les personnes placées sous le contrôle direct ou indirect d'un gouvernement national, régional ou local étranger et les membres ou agents des organisations internationales) et l'application de la responsabilité des personnes morales aux organismes non constitués en personne morale.
9. En outre, la Loi relative à la justice pénale (blanchiment de capitaux et financement du terrorisme) a été promulguée en 2010 en vue de renforcer le cadre législatif de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Par ailleurs, la Loi relative à la justice pénale (2011), promulguée durant l'été, vise à faciliter une instruction plus efficace des infractions pénales, y compris les infractions de corruption, notamment en criminalisant le fait pour une personne de ne pas révéler à la police des informations dont elle dispose sur de telles infractions.
10. Le procès de révision continuera dans le cadre du nouveau programme de gouvernement (2011-2016)<sup>1</sup>, dont la liste des priorités inclut explicitement la promulgation d'une nouvelle loi anticorruption, consolidée et révisée.
11. Outre les changements législatifs susmentionnés, les autorités irlandaises indiquent que le gouvernement, à l'issue d'un débat et d'une approbation au Parlement, a déposé l'instrument de ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) par l'Irlande.
12. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités portant à une révision du cadre législatif de la lutte contre la corruption, y compris, en promulguant des actes législatifs clés aux fins de l'amélioration de la cohérence et de la clarté dans ce domaine. Le GRECO prend note de l'intention déclarée des autorités de poursuivre la réforme avec l'adoption d'une nouvelle loi anticorruption. Les autorités irlandaises pourraient souhaiter informer le GRECO des évolutions ultérieures à cet égard.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

---

<sup>1</sup> Des élections générales ont été organisées le 25 février 2011 ; un nouveau gouvernement a pris ses fonctions le 9 mars 2011.

## **Recommandation ii.**

14. *Le GRECO a recommandé 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).*
15. Les autorités de l'Irlande réitèrent leur point de vue selon lequel le comportement illicite du trafic d'influence est déjà couvert par l'infraction de corruption au sens large incluse dans la Loi (portant modification de la loi) relative à la prévention de la corruption. Cela étant, les autorités indiquent qu'étant donné que le processus de réforme des lois anticorruption est en cours, elles envisagent de réexaminer l'approche suivie en matière de criminalisation du trafic d'influence. Les autorités font aussi état de l'engagement pris dans le Programme de gouvernement concernant la création d'un registre officiel de lobbyistes et l'introduction de règles sur la pratique du lobbying.
16. Le GRECO regrette que la Loi (portant modification de la loi) relative à la prévention de la corruption ne contienne pas un délit autonome de trafic d'influence de façon tout à fait conforme à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). A ce propos, le GRECO note qu'aucun changement n'est intervenu par rapport à la situation déjà analysée dans le contexte du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle relatif à l'Irlande (paragraphe 71), une situation déjà jugée non satisfaisante à l'époque. Le GRECO apprécie l'intention des autorités de réexaminer leur position dans le cadre de la réforme en cours du cadre législatif de la lutte contre la corruption.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

## **Recommandation iii.**

18. *Le GRECO a recommandé 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).*
19. Les autorités de l'Irlande indiquent que la section 3 de la Loi (portant modification de la loi) relative à la prévention de la corruption étend sensiblement la compétence extraterritoriale pour les infractions de corruption afin de couvrir les ressortissants irlandais, les personnes ayant leur résidence habituelle en Irlande, les sociétés immatriculées en vertu de la Loi sur les sociétés ainsi que toutes les autres personnes morales constituées en vertu du droit irlandais.
20. Le GRECO se félicite de cet élément nouveau, qui répond explicitement à la préoccupation soulevée dans la recommandation iii, à savoir la nécessité de mesures législatives pour permettre à l'Irlande d'établir sa compétence sur les infractions de corruption commises à l'étranger par des ressortissants irlandais (n'ayant pas nécessairement un statut « officiel »), conformément à l'article 17, paragraphe 1, alinéa b de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

22. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Evaluation, a adressé 7 recommandations à l'Irlande concernant le Thème II.
23. Les autorités de l'Irlande rendent compte des réformes en cours en matière électorale. Le programme de gouvernement (2011) inclut des mesures spécifiques visant à mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO ainsi qu'à combler les lacunes au niveau du système irlandais de financement de l'activité politique telles que relevées par la Commission des normes de la fonction publique et, plus récemment, par le Tribunal Moriarty<sup>2</sup>. Les mesures de réforme prévues incluent l'introduction d'un plafonnement des dépenses pour l'ensemble des élections, un abaissement du plafonnement des dons politiques aux partis politiques et candidats, un abaissement des seuils de divulgation, des restrictions aux dons institutionnels (en provenance de personnes morales et d'organismes non constitués en personne morale)<sup>3</sup>, la mise en place d'une commission électorale et, enfin, l'établissement d'un lien entre le financement public des partis politiques et le niveau de participation des femmes aux candidatures enregistré par ces partis.
24. Le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 a été publié le 8 juin 2011 et fait actuellement l'objet d'une consultation publique ; il contient, entre autres, des mesures destinées à renforcer la transparence du financement politique. La publication du projet de loi est prévue avant la fin de 2011.
25. D'autres textes spécifiques de réforme politique sont en cours d'adoption, y compris à travers la promulgation, le 25 juillet 2011, du projet de loi (portant modification de la loi) électorale de 2011, qui met en œuvre des décisions récentes de réforme électorale (par exemple, une réduction du nombre de parlementaires, un abaissement du plafonnement des dépenses et des remboursements électoraux dans le cadre des campagnes présidentielles et l'obligation de la tenue d'élections législatives partielles dans les six mois qui suivent la date à laquelle la vacance est survenue). D'autre part, le Programme de gouvernement (2011) prévoit la promulgation d'un projet de loi relatif à la Commission électorale, qui envisage la mise en place d'une nouvelle commission électorale qui subsumera les fonctions d'organes existants chargés de questions relatives aux élections et au financement des partis politiques et la création d'un registre officiel de lobbyistes, assorti de règles sur le lobbying.

### **Recommandation i.**

26. *Le GRECO a recommandé de i) codifier et mettre à jour les dispositions législatives de manière exhaustive et claire dans le Code électoral ; et ii) de dispenser ensuite une formation appropriée à ceux qui sont tenus à des obligations légales dans ce domaine afin qu'ils puissent mieux comprendre leurs droits et leurs devoirs.*

---

<sup>2</sup> Le Tribunal d'enquête sur certains versements aux hommes politiques et des questions connexes (communément appelé « Tribunal Moriarty ») était une instance d'enquête publique irlandaise établie en 1997 pour examiner des versements irréguliers effectués au profit de certains parlementaires. Le Tribunal Moriarty a publié deux rapports sur ses enquêtes, qui ont été adoptés en décembre 2006 (<http://www.moriarty-tribunal.ie/asp/detail.asp?ObjectID=310&Mode=0&RecordID=455>) et en mars 2011 (<http://www.moriarty-tribunal.ie/asp/detail.asp?objectid=310&Mode=0&RecordID=545>), respectivement.

<sup>3</sup> Sont inclus les dons des sociétés de capitaux, sociétés de personnes, entités apparentées, syndicats, trusts, entrepreneurs individuels, coopératives, associations, sociétés de prêt à la construction, organisations caritatives, organisations non gouvernementales (par exemple, clubs sportifs ou autres et associations de résidents) et autres organismes de personnes non constitués en personne morale – en d'autres termes, toutes les entités et organisations autres que des personnes physiques.

27. Les autorités de l'Irlande expliquent que les principales dispositions de la législation primaire sur le financement des partis figurent dans la Loi électorale de 1997 et la Loi relative aux élections locales (divulgarion des dons et des dépenses) de 1999, telle que modifiée. La Commission des normes de la fonction publique et le ministère de l'Environnement, de la communauté et des collectivités locales ont élaboré des lignes directrices pour la mise en œuvre de la législation susmentionnée ; ces lignes directrices reflètent pleinement, de façon consolidée, les obligations et les responsabilités découlant de l'ensemble de la législation en vigueur, y compris les modifications y apportées. En outre, l'ensemble de la législation électorale est déjà disponible sur l'*Electronic Irish Statute Book* (EISB – recueil des lois)<sup>4</sup>, qui est publié par le Bureau du Procureur général. Cela étant dit, les autorités n'excluent pas la possibilité de la promulgation d'une loi consolidée incluant la législation en vigueur sur les opérations financières à finalité politique, dans le cadre de la mise en œuvre du programme de gouvernement.
28. Les autorités indiquent, en outre, que la Commission des normes de la fonction publique fournit un appui continu aux partis politiques, aux candidats et à leurs agents nationaux et électoraux ; cet appui est renforcé au moment crucial des élections. Par exemple, avant les élections générales les plus récentes (février 2011), le personnel de la Commission a contacté l'ensemble des 566 candidats et, en particulier, les agents électoraux, pour leur offrir des conseils et autres formes d'assistance. Des présentations ont été faites à l'intention de quelque 150 membres du personnel des partis politiques, pour la plupart des agents électoraux. Après la dissolution du Parlement, le personnel de la Commission a contacté tous les agents électoraux et a organisé des rencontres en face-à-face avec ceux qui en avaient fait la demande. Des rencontres en face-à-face ont ainsi été réalisées avec une cinquantaine d'agents électoraux. Des conseils ont été prodigués par téléphone à une cinquantaine d'agents électoraux également, ainsi que par écrit, généralement par courriel, à une autre cinquantaine d'agents électoraux. Une présentation a aussi été faite à l'intention d'une centaine d'avocats dans les locaux du Conseil de l'ordre des avocats (certains de ces avocats seraient également intervenus en tant qu'agents électoraux ou auraient autrement prodigué des conseils à des participants aux élections). Après les élections, le personnel de la Commission s'est rendu disponible pour aider les agents électoraux à établir les états des dépenses électorales. De même, le ministère de l'Environnement, de la communauté et des collectivités locales a actualisé les deux volumes des documents d'orientation avant les élections locales de 2009, dans un style adapté à l'explication des prescriptions de conformité pertinentes. En outre, le ministère fournit aux autorités locales d'autres documents d'orientation sur la mise en œuvre de la législation ; ces documents, qui sont davantage axés sur les aspects juridiques, comportent des informations sur les devoirs et les responsabilités des autorités locales. Avant les prochaines élections locales de 2014, des informations et une formation complémentaires seront fournis aux personnes concernées par les prescriptions de conformité.
29. Le GRECO apprécie les efforts de formation déployés par les autorités afin d'informer les acteurs politiques et leurs agents des obligations légales concernant les opérations financières à finalité politique, conformément au deuxième volet de la recommandation i. S'agissant du premier volet de ladite recommandation, c'est-à-dire l'opportunité de la consolidation des dispositions actuellement dispersées sur le financement des partis, le GRECO note que, du point de vue des autorités, les lignes directrices publiées par la Commission des normes de la fonction publique et le ministère de l'Environnement, de la communauté et des collectivités locales répondent à cette finalité. Le GRECO fait observer que, dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Irlande, il avait déjà pris note de l'existence des lignes directrices en question ; cependant, il avait estimé que le système gagnerait beaucoup, en termes de clarté, à ce que les règles

---

<sup>4</sup> [www.irishstatutebook.ie](http://www.irishstatutebook.ie)

applicables soient consolidées et actualisées de manière exhaustive. Il convient de rappeler que, comme souligné au paragraphe 103 du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, même si la législation primaire dans ce domaine consiste principalement en deux instruments, à savoir la Loi électorale de 1997 et la Loi relative aux élections locales (divulgence des dons et des dépenses) de 1999, ces lois ont été modifiées à plusieurs reprises sans codification/consolidation des modifications en question. De plus, la Loi de 2006 (portant modification de la loi) relative à la Commission des Chambres de l'Oireachtas comprend des règles intéressant le financement des élections (en ce qui concerne l'utilisation de fonds publics à des fins électorales par les parlementaires actuels ou sortants). La Commission des normes de la fonction publique a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'inclure ces dispositions dans le Code électoral plutôt que dans d'autres textes législatifs ayant un objet manifestement distinct<sup>5</sup>. D'autres modifications sont attendues dans le contexte de la réforme proposée en matière électorale. Le GRECO note que les autorités n'ont pas exclu la possibilité de consolider les textes – actuellement dispersés – sur le financement des partis politiques. Le GRECO estime que, dans le cadre de la réforme en matière électorale et en matière de financement des partis qui est en cours, l'accessibilité et l'efficacité des règles applicables au financement des partis ne pourront être améliorées que si les autorités procèdent à la consolidation recommandée.

30. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

31. *Le GRECO a recommandé i) d'instaurer une obligation légale pour les partis politiques de tenir une comptabilité en bonne et due forme et de soumettre leurs comptes à un audit indépendant ; ii) de faire en sorte que recettes et dépenses, actif et passif soient comptabilisés de manière exhaustive et présentés selon un modèle uniforme ; et iii) de veiller à ce que les comptes annuels soient rendus publics afin de permettre au public d'y accéder facilement et en temps opportun.*
32. Les autorités de l'Irlande indiquent que le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 prévoit la préparation, par tous les partis politiques enregistrés, d'états financiers vérifiés par un commissaire aux comptes indépendant. Ces états doivent inclure un état des recettes et des dépenses et un bilan comptable (actif et passif) du parti politique concerné. Pour faciliter l'examen comparatif des informations par le public, et dans un souci de cohérence, tous les états financiers présentés couvriront le même exercice financier et respecteront un modèle uniforme. Le modèle à utiliser pour la préparation des états financiers sera basé sur les lignes directrices qu'aura élaborées la Commission des normes de la fonction publique, en concertation avec les partis politiques et avec l'accord du ministre. Ces états financiers seront vérifiés par un commissaire aux comptes dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier, et présentés à la Commission des normes de la fonction publique. Ils seront ensuite rendus publics. En cas de défaut de préparation des états financiers, la Commission sera habilitée à désigner un commissaire aux comptes pour accomplir cette tâche et à recouvrer la dépense correspondante auprès du parti politique concerné. Les partis qui ne satisferont pas à ces nouvelles obligations sont passibles d'un retrait de leurs financements publics. Enfin, si l'on estime qu'un problème grave se pose concernant les états financiers (par exemple, défaut de dépôt d'états financiers ou d'un rapport de commissaire aux comptes, dépôt d'états financiers non présentés selon le modèle prescrit ou au-delà du délai prescrit, etc.), la Commission des normes de la fonction publique sera habilitée à en faire état au/à la Président(e) du Parlement. Par ailleurs, il est envisagé de publier, sur le site Internet de la Commission des

---

<sup>5</sup> Voir, par exemple, le dernier rapport annuel (2010) de la Commission des normes de la fonction publique ([http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/AnnualReports/AnnualReport2010/std\\_eng/index.html](http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/AnnualReports/AnnualReport2010/std_eng/index.html)).

normes de la fonction publique, des précisions sur les cas de non-conformité de sorte à améliorer l'accès du public à des informations importantes.

33. Le GRECO se félicite du fait que le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 répond à toutes les préoccupations soulevées par la recommandation ii. Etant donné que ce texte n'a pas encore été adopté, l'Irlande n'est pas encore tout à fait en conformité avec la recommandation ii, le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

34. *Le GRECO a recommandé i) d'envisager d'abaisser le seuil actuel de divulgation de 5 078,95 EUR (dons reçus par des partis politiques) à un niveau approprié ; et ii) d'introduire une obligation légale pour les partis politiques et les candidats d'enregistrer les dons inférieurs à 126,97 EUR.*
35. Les autorités de l'Irlande expliquent que le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 prévoit un abaissement du seuil de divulgation des dons politiques : pour ce qui est de la divulgation par un parti politique ou une « tierce partie », de 5 078,95 EUR à 1 500 EUR ; et par un individu, de 634,87 EUR à 600 EUR. Il est également prévu d'abaisser, de 5 078 EUR à 200 EUR, le seuil de divulgation des dons à finalité politique dans les états comptables annuels des sociétés, syndicats, associations et sociétés de prêt à la construction. D'autre part, le projet de loi introduit une interdiction de l'acceptation des dons supérieurs à 200 EUR, en provenance de toutes les sources autres que des personnes physiques, par les partis politiques et les unités relevant de leur périmètre comptable, candidats, parlementaires, membres du Parlement européen, membres des autorités locales et tierces parties, à moins que l'organe en question ne soit enregistré auprès de la Commission des normes de la fonction publique et ait fourni, par écrit i) le nom et l'adresse de la/des personne(s) responsable(s) de l'organisation, de la gestion ou des affaires financières de l'organe ; ii) une déclaration de la nature et de l'objet de l'organe ; iii) une liste des membres ou actionnaires de l'organe ; iv) un exemplaire de ses états comptables pour l'année en question ; v) un exemplaire du rapport annuel à ses membres ; et que vi) le donateur ait déclaré au bénéficiaire que le don a été autorisé par une assemblée générale des membres de l'organe concerné. Les autorités considèrent que ces restrictions à l'acceptation de dons par tous les organes et organisations autres que des personnes physiques vont bien au-delà du premier volet de la recommandation iii et visent à répondre à certaines préoccupations grandissantes en Irlande concernant le rôle néfaste que le financement institutionnel à grande échelle pourrait jouer dans la vie politique.
36. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation iii, les autorités soulignent que le non-enregistrement des dons inférieurs à 126,97 EUR facilite la collecte spontanée des contributions dans le cadre des événements organisés par les partis politiques, sans imposer aux mêmes une contrainte disproportionnée d'enregistrer lesdites contributions minimales individuellement. En outre, si le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 ne contient pas de disposition spécifique imposant aux partis politiques d'enregistrer les dons inférieurs à 126,97 EUR, il exige par contre que tous les dons reçus par les partis politiques fassent l'objet d'un processus d'audit, comme souligné au paragraphe 32 ci-avant. Ces dons feraient ainsi l'objet d'une certaine forme de surveillance. Il est aussi considéré que le processus d'audit améliorerait la réglementation et la transparence du financement des partis politiques, à travers la publication d'informations sur leurs recettes – y

compris les recettes sous forme de dons quels qu'ils soient (y inclus les dons inférieurs au seuil de divulgation).

37. Le GRECO note que le premier volet de la recommandation a été dûment pris en considération et que des dispositions spécifiques ont été incluses dans le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 de sorte à abaisser les seuils de divulgation. Le GRECO se félicite également des mesures prévues par les autorités pour améliorer la transparence des dons institutionnels. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO accepte les explications fournies par les autorités, qui insistent que le non-enregistrement des dons individuels de faible montant, inférieurs à 126,97 EUR, représente une exemption *de minimis* visant à ne pas imposer aux partis politiques la contrainte disproportionnée d'enregistrer les fonds collectés dans le contexte des événements qu'ils organisent (par exemple, rassemblements, tombolas et ventes à petite échelle), dans le cadre desquels il est peu probable qu'une personne physique apporte une contribution supérieure à quelques euros par événement. Le GRECO note que le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 devrait introduire des dispositions additionnelles dans ce respect, du fait qu'elle impose l'audit de tous les dons reçus par les partis politiques et la publication d'informations sur les recettes collectées sous forme de dons quels qu'ils soient, y inclus les dons inférieurs au seuil de divulgation.
38. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iv.**

39. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité d'allonger la période de référence financière applicable aux campagnes électorales de manière à ce que l'activité financière de cette période soit dûment prise en compte et reflète ainsi plus fidèlement les ressources et les dépenses consacrées au processus électoral.*
40. Les autorités de l'Irlande indiquent que le programme de gouvernement mentionne explicitement l'introduction du plafonnement des dépenses pour toutes les élections (y compris les élections présidentielles et les référendums constitutionnels), en tenant compte d'une période avant les élections locales, européennes, générales et présidentielles programmées.
41. Le GRECO relève avec satisfaction que le programme de gouvernement envisage l'introduction de mesures visant à corriger le problème de la concentration de dépenses de campagne en amont et la possibilité de contourner le plafonnement des dépenses en concentrant des dépenses sur la période précédant la date officielle d'ouverture de la campagne des élections concernées. Le GRECO note que le soupçon d'irrégularités à cet égard est une question soulevée de façon récurrente par la Commission des normes de la fonction publique dans ses rapports annuels ; il ne serait pas inutile que les autorités tiennent le GRECO informé des mesures pratiques qui seront adoptées pour traiter ce problème.
42. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

43. *Le GRECO a recommandé de rechercher des moyens de consolider les comptes [des partis politiques] afin d'intégrer les sections locales ainsi que les autres entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou sous leur contrôle.*

44. Les autorités de l'Irlande indiquent que les modifications législatives proposées pour abaisser le montant maximal des dons autorisés, abaisser le seuil de divulgation et limiter les dons institutionnels s'appliqueront aux partis politiques à tous les échelons, y compris leurs sections, et s'appliqueront également aux « tierces parties<sup>6</sup> ». En outre, aux fins des lignes directrices que la Commission des normes de la fonction publique élaborera pour établir un modèle uniforme de comptabilisation des opérations financières à finalité politique, la façon la plus pertinente de décrire les opérations financières relatives aux différentes activités des partis politiques, y compris celles mises en œuvre par les entités liées et les sections locales, fait actuellement l'objet d'un examen. Les autorités indiquent également que les dons et les dépenses de « tierces parties » dans le cadre des campagnes référendaires seront réglementés à travers la mise en œuvre de l'engagement contenu dans le Programme de gouvernement (2011) concernant la réglementation des dépenses liées aux campagnes référendaires.
45. Le GRECO se félicite du fait que certaines mesures visant à renforcer la transparence et la clarté des opérations financières à finalité politique contenues dans le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 (par exemple, concernant les restrictions aux dons institutionnels – voir également paragraphe 35) soient applicables aux « tierces parties ». Le GRECO prend note du fait que le Programme de gouvernement (2011) contient des mesures ayant trait à la réglementation des dépenses liées aux campagnes référendaires. Il convient de rappeler qu'en Irlande, la question de la divulgation des dons et dépenses des « tierces parties » s'est posée en particulier dans le contexte des campagnes référendaires et a fait l'objet d'un rapport préparé par la Commission des normes de la fonction publique en 2009<sup>7</sup>. Le GRECO prend également note de l'intention déclarée des autorités d'accorder une attention accrue à la question de l'amélioration de la transparence des comptes des partis politiques, notamment en recherchant les moyens de mieux refléter les diverses activités des partis. Cependant, il s'agit là d'intentions qui ne se sont pas encore concrétisées.
46. Le GRECO considère qu'il convient de faire davantage pour atteindre explicitement l'objectif essentiel de la recommandation v, à savoir intégrer, dans les comptes consolidés du parti concerné, les comptes des échelons inférieurs de l'organisation ainsi que ceux des « tierces parties ». En particulier, le GRECO rappelle les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 107) concernant l'absence d'une disposition imposant aux « tierces parties » de rendre publics les dons et les dépenses et concernant une certaine pratique des sections locales consistant à ne pas divulguer les dons collectés, bien qu'elles soient tenues par la loi de le faire. Le GRECO est convaincu qu'une transparence complète des comptes des partis politiques requiert absolument la divulgation des informations financières des entités qui relèvent de la sphère d'activité du parti concerné ; la consolidation des comptes des partis politiques ne peut qu'améliorer, pour les citoyens, la transparence des sources dont ces partis tirent leurs recettes et des affectations de leurs ressources. Le GRECO regrette que le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 n'inclue pas de dispositions plus spécifiques destinées à combler

---

<sup>6</sup> Par « tierce partie », on entend toute personne autre qu'un parti politique inscrit au registre des partis politiques ou un candidat à des élections, qui accepte dans une année donnée un don d'un montant supérieur à 126,97 EUR, fait à des fins politiques. Les « tierces parties » doivent s'enregistrer auprès de la Commission des normes, satisfaire aux règles concernant l'ouverture et la tenue d'un compte de dons aux partis politiques et refuser les dons interdits.

<sup>7</sup> Standards in Public Office Commission, *Third Parties and the Referendum on the Treaty of Lisbon – Report to the Minister for the Environment, Heritage and Local Government*, mars 2009. [Rapport sur le thème « tierces parties et référendum sur le Traité de Lisbonne » adressé au ministre de l'Environnement, de la communauté et des collectivités locales par la Commission des normes de la fonction publique.]

les lacunes susmentionnées, et invite instamment les autorités à concevoir des mesures répondant de façon plus précise aux lacunes en question.

47. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

48. *Le GRECO a recommandé de mieux harmoniser le suivi du financement des partis politiques au niveau local, notamment, i) en renforçant, en tant que de besoin, son indépendance et le contrôle effectué ; et ii) en envisageant la possibilité de confier à la Commission des normes dans la fonction publique (la Commission électorale qui reste à créer) un rôle supplémentaire de surveillance dans ce domaine.*
49. les autorités de l'Irlande déclarent que le système de suivi du financement politique à l'échelon local est indépendant, rigoureux et conçu d'une manière qui est appropriée et adaptée aux structures de l'administration locale en Irlande. Notamment, les autorités indiquent à nouveau qu'étant donné le nombre de candidats concernés ainsi que la dimension locale des campagnes et l'échelle d'administration concernées, l'administration du régime des dépenses et des dons électoraux locaux au niveau local présente des avantages déterminants. A ce propos, l'administration locale des obligations en matière de dépenses et de dons permet une surveillance directe par les responsables qui sont les mieux placés pour procéder à un examen critique et informé des relevés de dépenses et de dons et déterminer les manquements le cas échéant. Chose d'importance cruciale pour les candidats, il existe un point de contact local pour les aider et les conseiller en matière de conformité avec les obligations légales pertinentes. A des fins de contrôle, la disposition légale faisant obligation de tenir les états comptables à disposition pour inspection au niveau local est importante pour faciliter l'accès à ces documents, à l'échelon local, par les citoyens et les médias. Le ministère de l'Environnement, de la communauté et des collectivités locales prépare les documents d'orientation et d'autres supports de nature plus technique pour aider les autorités locales à s'acquitter de leurs responsabilités conformément à la législation. Cette approche d'ensemble est conçue pour assurer une uniformité dans l'application des prescriptions réglementaires. Une disposition modificative a été promulguée en 2009<sup>8</sup>, qui prévoit la publication d'informations sur les dépenses et les dons relatifs aux élections dans le rapport annuel de chaque autorité locale. Les rapports annuels contenant des informations sur les élections locales de 2009 en Irlande ont été publiés sur les sites Internet respectifs des autorités locales pour la première fois en 2010. Cette prescription a permis d'élargir et de faciliter (grâce à une présentation type) l'accès du public aux informations relatives aux dépenses et aux dons liés aux élections locales. Enfin, les autorités font savoir que la question d'une sorte de rôle de surveillance par rapport à la réglementation relative aux dépenses et aux dons relevant des élections locales pourra être approfondie dans le contexte de la mise en place d'une commission électorale.
50. Le GRECO note que les arguments présentés par les autorités concernant le contrôle du financement politique ne sont guère différents de ceux qui avaient déjà été évoqués au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 109). Le GRECO avait estimé à l'époque qu'il existait une grande marge d'amélioration de la surveillance exercée à l'échelon local. Il avait notamment identifié plusieurs lacunes, considérées comme cruciales également par les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite d'évaluation sur place (y compris la Commission des normes de la fonction publique), notamment s'agissant de l'indépendance et

---

<sup>8</sup> Section 5 de la Loi (n° 2) (portant modification de la loi) électorale de 2009, qui a modifié la Loi relative aux élections locales (divulgaration des dons et des dépenses) de 1999.

de la rigueur du contrôle et s'agissant des pratiques de publication mises en œuvre au niveau local, qui variaient sensiblement d'une autorité locale à l'autre. S'agissant de la dernière lacune, le GRECO est désormais satisfait de noter que des mesures concrètes ont été prises pour rendre les informations sur les dépenses liées aux élections locales plus facilement accessibles au public et en normaliser la présentation. Pour ce qui est de l'indépendance et de la rigueur du suivi réalisé par les autorités locales, le GRECO fait observer que, tout en s'abstenant de formuler dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle une recommandation qui modifierait, en substance, la répartition des responsabilités au niveaux central et local, il avait estimé que le contrôle au niveau local devait être sensiblement renforcé et harmonisé et qu'une façon possible de le faire était de confier à la Commission des normes de la fonction publique (ou à la Commission électorale qui reste à créer) un rôle supplémentaire de surveillance dans ce domaine. Les autorités indiquent maintenant que la dernière proposition n'a pas encore été examinée. Le GRECO invite instamment les autorités à accorder une plus grande attention à la question du contrôle au niveau local des opérations financières à finalité politique afin de déterminer les mesures qui sont encore nécessaires pour améliorer le système actuel.

51. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vii.**

52. *Le GRECO a recommandé de i) faire en sorte que toutes les violations des règles de financement soient assorties de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ; et ii) d'envisager de doter le/les organes de surveillance dans ce domaine (à savoir, la Commission des normes de la fonction publique, les responsables locaux, la Commission électorale qui reste à créer, s'il y a lieu) de pouvoirs d'enquête et de sanction plus larges pour englober les infractions plus légères aux règles de financement des partis politiques.*
53. Les autorités de l'Irlande indiquent que le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 prévoit des sanctions en cas de violation des nouvelles obligations de tenue et d'audit de comptes (plus précisément, le retrait des financements publics). Les autorités informent également le GRECO qu'afin de donner suite à la recommandation vii, la question des sanctions applicables aux infractions qui existaient déjà au sens de la loi électorale ainsi que les responsabilités de surveillance et les pouvoirs d'enquête à conférer à une commission électorale seront examinés de façon plus approfondie dans le cadre de l'élaboration de propositions spécifiques destinées à mettre en œuvre les engagements du programme de gouvernement dans ces domaines.
54. Le GRECO note qu'aucune mesure concrète n'a été prise pour donner suite à la recommandation vii. Comme expliqué auparavant, le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011 propose de nouvelles obligations de tenue et d'audit de comptes pour les partis politiques ; la violation de ces prescriptions est passible d'une sanction sous forme de retrait des financements publics. Cependant, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 110), il restera de nombreuses obligations pour lesquelles la législation relative au financement des partis ne prévoit pas explicitement de sanctions en cas de manquement (par exemple, la non-observation d'une demande d'informations ou de documents faite par la Commission des normes de la fonction publique, le défaut d'ouverture d'un compte dédié aux dons à finalité politique, l'interdiction d'affecter des fonds du Trésor – *Exchequer* – à des fins électorales, etc.). De même, le GRECO a estimé que le régime d'enquêtes pénales et de mesures d'exécution pourrait être assorti d'une approche plus souple et graduée pour ce qui est des violations des règles de

financement politique les moins graves, et que les organes de contrôle compétents dans ce domaine – qui existent ou restent à créer – pourraient être dotés de pouvoirs d'enquête et de sanction accrus à cet effet. Les autorités reconnaissent explicitement qu'elles doivent encore traiter la recommandation vii dans le cadre de la mise en œuvre du programme de gouvernement et l'adoption du projet de loi relatif à la Commission électorale ; le GRECO invite instamment les autorités irlandaises à prendre des mesures plus décisives et promptes pour mettre en œuvre la recommandation vii de manière effective.

55. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

56. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Irlande a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante quatre des dix recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation ii n'a pas été mise en œuvre. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations iii et iv ont été traitées de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

57. S'agissant du Thème I – Incriminations, la Loi (portant modification de la loi) relative à la prévention de la corruption a été adoptée en décembre 2010 en vue de renforcer la législation sur la prévention de la corruption et d'en améliorer la cohérence et la clarté. Les principales dispositions concernent notamment la protection des dénonciateurs, l'extension de la compétence extraterritoriale pour les infractions de corruption, une révision de la principale infraction de corruption de sorte à préciser que les avantages matériels et immatériels sont visés, l'élargissement de l'éventail des agents publics étrangers visés par la législation (c'est-à-dire, les personnes placées sous le contrôle direct ou indirect d'un gouvernement national, régional ou local étranger et les membres ou agents des organisations internationales) et l'application de la responsabilité des personnes morales aux organismes non constitués en personne morale. Les autres lois importantes adoptées récemment dans ce domaine sont la Loi relative à la justice pénale et la Loi relative à la justice pénale (blanchiment de capitaux et financement du terrorisme). L'Irlande a déposé son instrument de ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) en novembre 2011. De nouvelles mesures de réforme sont prévues dans le cadre du nouveau programme de gouvernement (2011-2016) dont la liste des priorités inclut explicitement la promulgation d'une nouvelle loi anticorruption. Le GRECO espère que dans le contexte de la réforme en cours, toute l'attention voulue sera portée à la criminalisation du trafic d'influence en tant que délit autonome, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).

58. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO est satisfait du fait que l'Irlande ait lancé un processus de réforme, qui répond à la plupart des préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. En particulier, le schéma général du projet de loi (portant modification de la loi) électorale (sur le financement politique) de 2011, qui fait actuellement l'objet d'une consultation publique, s'il est adopté, répondrait apparemment à une grande majorité des recommandations formulées par le GRECO. Les nouvelles obligations imposées aux partis politiques en matière de tenue et d'audit de comptes, ainsi que les mesures adoptées pour améliorer la transparence des dons institutionnels revêtent un intérêt particulier. Les autorités sont encouragées à poursuivre leurs

efforts en vue d'améliorer la transparence et la clarté des opérations financières à finalité politique. Dans le cadre de la réforme en cours, il convient d'accorder davantage d'attention à la consolidation des comptes des partis afin que ces comptes puissent fournir des informations financières utiles concernant les sections locales et les « tierces parties », à la surveillance mise en œuvre au niveau local et au régime de sanction.

59. A la lumière de ce qui a été précisé aux paragraphes 56 à 58, le GRECO note que l'Irlande a été en mesure de démontrer que des réformes susceptibles de lui permettre d'atteindre un niveau suffisant de conformité avec les recommandations en suspens au cours des 18 prochains mois étaient bien engagées. Aussi, le GRECO conclut-il que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO invite le Chef de la délégation de l'Irlande à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la recommandation ii (Thème I – Incriminations) et recommandations i, ii et v à vii (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) le 30 juin 2013 au plus tard.
60. Le GRECO invite les autorités de l'Irlande à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.