

Strasbourg, le 12 décembre 2003

Greco RC-I (2003) 14F
Public

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur l'Irlande

Adopté par le GRECO
lors de sa 16^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2003)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport sur le Premier Cycle d'Evaluation de l'Irlande à sa 7^{ème} Réunion Plénière (17-20 décembre 2001). Ce dernier (Greco Eval I Rep (2001) 9F) a été rendu public par le GRECO suite à l'autorisation des autorités irlandaises le 20 décembre 2001.
2. Conformément à l'Article 30.2 du Règlement du GRECO, les autorités irlandaises ont remis le 13 octobre 2003 leur Rapport de situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 13^e Réunion plénière (24-28 mars 2003), le GRECO, conformément à l'Article 31.1 de son Règlement, a prié la Hongrie et l'Espagne de désigner des Rapporteurs pour la procédure de vérification de conformité. Les deux Rapporteurs sont M. Akos Kara, au nom de la Hongrie, et M. Victor Quesada Morales, au nom de l'Espagne. Ils étaient assistés par le Secrétariat du GRECO afin de rédiger le Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Après l'avoir examiné et en avoir débattu, le GRECO a adopté le Rapport de conformité, conformément à l'Article 31.7 du Règlement, lors de sa 16^{ème} Réunion Plénière (8-12 décembre 2003).
5. Selon l'Article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et l'Article 30.2 du Règlement Intérieur, l'objectif du Rapport RC est d'évaluer les mesures prises par les autorités de l'Irlande et, si possible, leur efficacité pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 8 recommandations à l'Irlande. La mise en œuvre de ces recommandations est traitée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de dresser un tableau précis de la situation de la corruption dans le pays et de mettre ces informations en sûreté en les tenant très à l'écart du système de renseignement ordinaire, d'établir des statistiques détaillées et de mener une recherche approfondie afin de mesurer avec exactitude l'ampleur du phénomène de corruption dans le pays. Cette mesure permettrait d'évaluer correctement la réactivité du mécanisme répressif et judiciaire à la menace de corruption ;*
8. Les autorités irlandaises ont déclaré que, à titre de réponse générale aux préconisations du GRECO, la police irlandaise (An Garda Síochána) a mis sur pied un Groupe de travail présidé par un responsable de haut rang de la police. Ce Groupe de travail, qui s'est réuni pour la première fois en mars 2002, a pour mission de répondre aux recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du GRECO dans la mesure où elles concernent la police et il est partie prenante à un vaste processus de consultation au sein des divers services de police. Le Groupe de travail se compose de représentants des Services de soutien nationaux, des Services de l'Administration et de la Politique Pénale, de la Gestion des ressources humaines et de la Formation et du perfectionnement. Il a commencé plusieurs études en vue de recueillir des informations et examiner les meilleures pratiques des autres pays.

9. Le Groupe de travail, qui s'est réuni à trois reprises, a tenu des discussions avec le personnel du Service de la sécurité qui, au sein du quartier général de la police, participe à la collecte, l'analyse et la diffusion des renseignements. Ce service élabore actuellement un indice de corruption destinée à donner une image précise de la corruption en Irlande.
10. Le Groupe de travail examine actuellement les modèles existant dans d'autres Etats (Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni). Les modèles existants sont très variés et il ressort d'un premier examen qu'ils sont loin d'être utilisables par la police. Le Groupe de travail est d'avis que, d'une manière générale, un obstacle supplémentaire à l'élaboration d'un modèle réside dans la difficulté de concevoir une définition appropriée de la corruption. Cette étude est en cours.
11. Le Groupe de travail procède en outre à une étude de tous les dossiers disciplinaires récents qui concernent des affaires de corruption. Ce travail est en cours mais, comme cela avait été indiqué à l'Equipe d'évaluation du GRECO en mai 2001 et à la Réunion plénière du GRECO en décembre 2001, les premiers résultats montrent que les policiers sont très rarement impliqués dans des faits de corruption.
12. Le GRECO se félicite de l'approche à long terme choisie pour obtenir une « image fidèle de la corruption ». Il note que le champ de l'étude de la police se limite à la police elle-même – elle ne traite pas de la corruption dans le pays dans son ensemble. Le GRECO relève également que les résultats définitifs de l'étude ne sont pas encore disponibles.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO avait recommandé d'établir l'obligation pour les agents publics de rapporter les cas de corruption dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions aux autorités en charge de la détection, des enquêtes et des poursuites des infractions de corruption.*
15. Les autorités irlandaises ont fait part de plusieurs initiatives en cours qui ont trait à cette recommandation. Premièrement, un projet de loi a été préparé; s'il est adopté, il s'appliquera à tous les salariés, y compris les fonctionnaires et agents publics, afin d'empêcher leur employeur d'exercer des représailles s'ils déclarent des faits délictueux commis par ce dernier («blow the whistle»). Deuxièmement, la Commission des normes de la fonction publique ¹ est habilitée, en vertu de la Loi de 2001 sur les normes applicables à la fonction publique (Public Office Act 2001),

¹ La Commission des normes de la fonction publique est un organisme indépendant institué le 10 décembre 2001 par la Loi sur les normes applicables à la fonction publique. Elle remplace la Commission des fonctions publiques (Public Offices Commission) établie par la Loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique. La Commission contrôle l'application des Lois sur les principes déontologiques dans la fonction publique de 1995 et de 2001, dans la mesure où elles s'appliquent aux titulaires de fonctions publiques (par exemple An Taoiseach, c'est-à-dire le Premier ministre, les ministres et les ministres d'Etat, l'Attorney General, les conseillers spéciaux des ministres, les hauts fonctionnaires et les directeurs et cadres de certains organismes publics). La Commission édicte des directives et dispense des conseils sur le respect des Lois sur la déontologie et, le cas échéant, elle enquête sur d'éventuelles infractions et en rend compte. La mission de surveillance confiée à la Commission par les Lois électorales de 1997 à 2002 porte sur la divulgation et la limitation des dons aux partis et hommes politiques, la divulgation, le plafonnement et le remboursement des dépenses électorales et le financement des partis par le Trésor public dès lors qu'ils ont recueilli au moins 2 % des votes en tête de liste lors des élections au Dáil (Chambre basse). En vertu de l'amendement à la Loi de 2001 sur les fonctions ministérielles et parlementaires (Oireachtas - Ministerial and Parliamentary Offices - Amendment Act 2001), la Commission est investie d'un rôle de surveillance des sommes versées par le Trésor public aux dirigeants des partis politiques ayant des représentants dans l'une ou l'autre des Chambres de l'Oireachtas (Parlement). La Commission remet au ministre des Finances un Rapport annuel sur ses activités qui est soumis aux deux Chambres de l'Oireachtas (Parlement).

à instruire les plaintes révélant des actes ou omissions imputables à des hommes politiques et des responsables de l'administration si les circonstances sont telles que l'on peut soupçonner qu'ils ne soient pas compatibles avec la bonne exécution de leurs fonctions. Troisièmement, un Code de normes et comportements applicables à l'Administration – susceptible d'être adopté début 2004 - énonce dans un document unique les principes et règles régissant les devoirs et le comportement du personnel des administrations. Il prévoit que les fonctionnaires qui auraient des doutes sur la légalité d'une action qui leur incombe dans le cadre de leurs fonctions, devront en référer à leurs supérieurs qui à leur tour devront donner des indications en l'espèce – après avoir recueilli un avis juridique si nécessaire.

16. Le GRECO prend acte de l'élaboration en cours de mesures contre la corruption dans la fonction publique en Irlande. Toutefois, il note que ces développements ne couvrent pas en totalité la substance de la recommandation ii. et il attend des autorités irlandaises de communiquer les mesures concrètes prises pour mettre en place l'obligation de signalement des cas de corruption par les agents publics que ces derniers pourraient rencontrer dans le cours de leurs fonctions.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO avait recommandé de mettre en œuvre, au sein des organismes répressifs (An Garda Síochána et l'Office du Directeur des Poursuites Publiques notamment) et autres organismes, privés et publics susceptibles d'être impliqués dans des actions anti-corruption, un plan de lutte contre la corruption qui introduise une collaboration inter-institutionnelle et des stratégies d'enquête volontaristes en vue de concourir à prévenir et à détecter les conduites criminelles ou malfaisantes, et de créer un organisme spécialisé chargé de faire des suggestions pertinentes pour coordonner les mesures anti-corruption.*
19. Les autorités irlandaises rapportent que, en premier lieu, le programme législatif du gouvernement inclut des propositions de modification de la législation sur le produit des crimes et délits (Proceeds of Crime legislation), qui prévoit la confiscation du produit des crimes et délits, et sur la Loi de 1996 sur le Bureau des biens criminels, afin de mieux cibler la criminalité en col blanc et la corruption dans les secteurs public et privé. En second lieu, le Tribunal enquêtant sur des paiements relatifs à certains permis de construire (le Tribunal Flood) a rendu un Deuxième rapport intérimaire traitant des allégations relatives à des sommes versées à un ancien ministre (il est rappelé que l'Equipe d'évaluation du GRECO a rencontré le Premier procureur auprès du Tribunal, cf. paragraphes 2 et 16 du Rapport d'évaluation).
20. En conséquence, un processus de consultation approfondi a été lancé par le ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative, le cabinet de l'Attorney General et le Bureau des biens criminels dans le but de préparer des modifications spécifiques de la législation actuelle. Le gouvernement a récemment approuvé des projets de modifications (dont la plupart seront inclus dans une modification du Projet de loi sur le produit de la criminalité – Proceeds of Crime (Amendment) Bill) – dont le Parlement a été saisi. Les modifications proposées incluront des mesures supplémentaires pour combattre la corruption et tendant à renforcer les pouvoirs du Bureau des biens criminels, organisme fédérant plusieurs agences et combinant des fonctions de police avec celles des Inspecteurs du fisc et du ministère des Affaires sociales et de la famille (voir le paragraphe 25 du Rapport d'évaluation) ; ces mesures donneront une nouvelle impulsion à ses activités, en particulier dans la lutte contre la corruption. Dans le même temps, il a été jugé

nécessaire de préserver l'équilibre constitutionnel dont dépendent les activités du Bureau des biens criminels dans le cadre de la législation actuelle sur le produit de la criminalité.

21. En outre, les autorités ont rapporté que la police et l'Office du directeur des poursuites publiques ont lancé plusieurs initiatives administratives. Le Groupe de travail (voir la recommandation i.) qui a été mis sur pied a décidé que deux composantes du système de gestion de la police, en l'occurrence le Plan stratégique et le Plan annuel de la police, doivent être utilisées pour mettre en relief des stratégies propres à faciliter la prévention et la détection des conduites criminelles relevant de la corruption. De plus, l'Office du directeur des poursuites publiques a créé une cellule spécialisée dans la lutte contre la corruption le 10 février 2003. Sa mission inclura les tâches envisagées en vertu de la recommandation ci-dessus dans la mesure où elles concernent l'Office du directeur des poursuites publiques. Cette cellule a un effectif de cinq personnes.
22. Le GRECO prend acte de l'approche multidisciplinaire suivie pour concevoir les mesures de lutte contre la corruption et conclut que la recommandation iii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

23. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place une politique formelle régissant les relations avec les indicateurs de police au sein de An Garda Síochána.*
24. Les autorités irlandaises ont fait savoir qu'un Groupe de travail distinct constitué au sein de la police et présidé par un commissaire adjoint a rédigé un rapport à propos de cette recommandation. Le Commissaire a accepté les recommandations formulées dans le Rapport du Groupe de travail et de nouvelles directives ont été émises. Celles-ci concernent notamment :
 - 1) l'agent en charge de la procédure : les directives ont été diffusées à l'ensemble de la police et elles font aussi à présent partie de la formation des inspecteurs,
 - 2) l'unité d'audit : mise en place pour évaluer le niveau de corruption dans la police et diffuser les leçons tirées,
 - 3) concernant le Bureau des biens criminels : sa compétence a été étendue pour inclure également la corruption.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

26. *Le GRECO recommande qu'An Garda Síochána (la police) contrôle et améliore son approche actuelle des inspections et du contrôle afin de s'assurer, tout d'abord, que les conclusions des enquêtes sur la corruption puissent être vérifiées et exploitées par l'organisation et, deuxièmement, que les sources de vulnérabilité existant dans les pratiques de travail et les processus puissent être promptement identifiées et supprimées.*
27. Les autorités irlandaises déclarent que le Groupe de travail (décrit à propos de la recommandation i.) est en contact avec le Directeur du Service de l'audit interne de la police qui a été récemment créé afin de discuter des moyens de s'assurer que les enseignements des enquêtes sur la corruption ont été et continuent d'être exploités et intégrés dans les politiques et les pratiques de la police. Le Service de l'audit interne est jugé apte à identifier tout élément des

pratiques de travail et des processus constituant une source de vulnérabilité de telle sorte que toute faiblesse soit promptement identifiée et corrigée.

28. Le GRECO prend acte des informations fournies, qui indiquent qu'un dialogue a été engagé avec le Service de l'audit. Il n'a été rendu compte d'aucun résultat concret de cette activité, qui vient tout juste de commencer.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO avait recommandé d'organiser, en plus des activités déjà existantes, une formation appropriée pour les policiers et les procureurs qui s'occupent de la corruption et des infractions qui y sont liées ; il conviendrait notamment que soient étudiés la typologie de la corruption et les défis uniques auxquels sont confrontées les enquêtes, en particulier la dimension internationale.*
31. Les autorités irlandaises déclarent que l'école de police de Templemore examine actuellement le système de formation en matière de corruption. La direction de l'école s'est penchée sur l'inclusion d'un module sur la corruption dans la formation de toutes les promotions, celle des enquêteurs (en insistant tout particulièrement sur les cellules d'investigation relevant des Services de soutien nationaux) et celle des cadres. Tout nouveau programme comprendra une typologie de la corruption et soulignera les difficultés spécifiques que rencontrent les enquêtes sur la corruption. La rédaction d'un programme approprié de formation contre la corruption a débuté récemment.
32. L'Office du directeur des poursuites publiques a mis sur pied une cellule spécialisée dans la lutte contre la corruption. Cette cellule aura notamment pour mission de dispenser une formation adéquate sur la corruption.
33. Le GRECO prend acte des activités actuellement en cours. Il attend des informations supplémentaires au sujet de toute modification concrète des divers programmes de formation concernés.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vi. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

35. *Le GRECO avait recommandé de considérer s'il est préférable de commencer et poursuivre, au moins lorsqu'il s'agit d'affaires graves impliquant des infractions de corruption, des enquêtes judiciaires parallèle menées par An Garda Siochana afin de protéger les pièces à conviction nécessaires.*
36. Les autorités irlandaises déclarent que la législation sur les Tribunaux d'enquête dispose que les preuves obtenues par ces tribunaux ne peuvent être produites dans le cadre d'un procès devant une juridiction pénale. Cette interdiction n'empêche toutefois pas la coopération entre les Tribunaux d'enquête et la police. Le Groupe de travail (cf. recommandation i.) est conscient qu'il importe de préserver les preuves découvertes par les Tribunaux et qui pourront être nécessaires ultérieurement dans le cadre d'une enquête criminelle. En outre, les agents du Bureau des biens criminels assistent aux séances publiques des Tribunaux et exploitent toute révélation de corruption faite dans le domaine public.

37. Les autorités indiquent également que les rapports des Tribunaux peuvent être transmis à l'Office des poursuites, à la police ou à d'autres organismes répressifs (soit directement, soit par l'intermédiaire du cabinet du Premier ministre).
38. Au surplus, à la fin de 2002, le ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative a annoncé qu'il déposerait un projet de loi instaurant un nouveau mécanisme obligatoire pour les enquêtes dans les affaires urgentes et d'importance particulière pour l'intérêt général. Cette nouvelle procédure vise à créer un mécanisme efficace, peu coûteux et rapide pour recueillir des preuves et, dans toute la mesure du possible, pour établir les faits dans une affaire donnée. La législation est d'application générale et elle pourrait donc être utilisée aux fins d'une enquête sur des faits de corruption allégués sans préjudice d'une quelconque enquête criminelle. Comme cela est le cas pour les Tribunaux d'enquête, les preuves fournies ne seraient pas recevables dans une quelconque procédure, pénale ou autre, à l'encontre de la personne qui les a fournies. Si un Tribunal d'enquête est établi par la suite, les preuves recueillies selon la nouvelle procédure seraient à la disposition du Tribunal.
39. Quoique la nouvelle procédure suive une démarche différente en recueillant généralement des preuves dans le cadre d'une démarche privée et en adoptant une approche non conflictuelle, elle institue aussi une large gamme de pouvoirs de contrainte pour obtenir la coopération forcée d'une personne qui refuserait de collaborer volontairement, notamment par la comparution de témoins, la remise de documents et le pouvoir de perquisition dans les locaux. Au total, cette procédure devrait se révéler plus rapide, plus efficace et moins coûteuse. Ce projet de loi a été déposé devant le Parlement.
40. Le GRECO prend note des renseignements fournis. Il est d'avis que les autorités irlandaises ont tenu compte du problème soulevé dans la recommandation vii. et que plusieurs améliorations sont apportées au système des tribunaux.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

42. *Le GRECO avait recommandé de considérer de conférer des pouvoirs accrus à la Commission des contrats publics pour répondre aux inquiétudes que fait naître l'absence d'une autorité centrale, ou d'un organisme analogue, responsable de la mise en œuvre de toutes les procédures des marchés centraux en Irlande, ou d'examiner la possibilité d'instituer un autre organisme central indépendant qui ne serait chargé que de la procédure des marchés publics.*
43. Les autorités irlandaises déclarent que la réglementation et le fonctionnement des règles des marchés publics subissent actuellement des changements notables. En avril 2002, le Gouvernement a accepté de mettre en œuvre une stratégie nationale entraînant la restructuration du mécanisme des achats publics. Elle a pour finalité d'instaurer un système intégré et coordonné à l'échelon national qui facilite les achats au moyen du commerce électronique pour tout le secteur public non commercial. Une cellule nationale de la politique d'achats publics (National Public Procurement Policy Unit) rattachée au ministère des Finances a été instituée en juillet 2002. La restructuration de la Commission des marchés publics a été engagée de manière à améliorer sa représentativité et élargir le champ de ses missions de façon à les axer davantage sur les marchés publics en général. Des directives actualisées sont en cours d'élaboration en vue de leur diffusion parmi tous les organismes publics.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

45. Globalement, le GRECO est d'avis que l'Irlande a mis en œuvre la plupart des recommandations formulées dans le Rapport sur le Premier Cycle d'Evaluation.

46. Les recommandations iii., iv., v., vii. et viii. ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i., ii. et vi. ont été partiellement mises en œuvre.

47. Le GRECO invite le Chef de la délégation irlandaise à fournir des renseignements supplémentaires sur les progrès réalisés dans l'application des recommandations i., ii. et vi. au plus tard le 30 juin 2005.