

Adoption : 17 juin 2022
Publication : 16 février 2023

Public
GrecoEval5Rep(2020)2

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

IRLANDE



Adopté par le GRECO
à sa 91^e réunion plénière (Strasbourg, 13-17 juin 2022)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	9
<i>Le Président</i>	9
<i>Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	14
<i>Législation anticorruption et d'intégrité</i>	14
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	15
<i>Cadre institutionnel</i>	16
<i>Principes éthiques et règles déontologiques</i>	17
<i>Sensibilisation</i>	18
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF.....	19
<i>Accès à l'information</i>	19
<i>Transparence du processus législatif</i>	20
<i>Tiers et lobbyistes</i>	21
<i>Mécanismes de contrôle</i>	23
CONFLITS D'INTERETS.....	24
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	24
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	24
<i>Passation de contrats avec des autorités étatiques</i>	25
<i>Cadeaux</i>	25
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	27
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	27
<i>Restrictions après la cessation des fonctions</i>	28
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	31
<i>Obligations de déclaration et mécanismes de contrôle</i>	31
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION	33
<i>Procédures pénales et immunités</i>	33
<i>Mécanismes de répression non pénale</i>	34
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....	36
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	36
<i>Aperçu général des différents services répressifs</i>	36
<i>Accès à l'information</i>	38
<i>Confiance du public à l'égard des services répressifs</i>	39
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	40
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	40
<i>Mesures de gestion des risques dans les domaines exposés à des risques de corruption</i>	42
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i>	44
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	45
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	47
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE TRAVAIL	50
<i>Évaluation de la performance</i>	53
<i>Rotations</i>	53
<i>Cessation des fonctions et révocation</i>	54
<i>Salaires et avantages</i>	54
CONFLITS D'INTERETS.....	54
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	55
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	55
<i>Cadeaux</i>	57
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	58
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	58

<i>Restrictions après la cessation des fonctions</i>	59
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	59
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI	59
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	59
<i>Surveillance et contrôle externes / système de dépôt de plaintes</i>	61
<i>Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i>	64
<i>Procédures pénales et immunités</i>	66
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	68

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre de prévention de la corruption en place en Irlande concernant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres, hauts-fonctionnaires et conseillers) et les membres de la police (*An Garda Síochána*). Il vise à identifier les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires et les développements positifs qui doivent être pérennisés et cela dans le but d'accompagner les autorités irlandaises dans leurs efforts pour renforcer la prévention en accord avec les normes du GRECO.

2. La Commission des normes en matière d'exercice de fonctions publiques (Commission des normes) est un organe indépendant qui occupe un rôle central dans la promotion des normes en matière d'intégrité et la prévention des conflits d'intérêt en direction de nombreux agents publics, y compris les ministres, le Conseiller juridique du Gouvernement (*Attorney General*), les conseillers spéciaux et les hauts-fonctionnaires. La Commission des normes a publié des orientations sur plusieurs questions telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux et invitations, et le lobbying après avoir quitté le Gouvernement. Cette position unique de la Commission des normes implique que ses ressources et effectifs soient renforcés et que lui soient octroyés le pouvoir de contrôler la mise en œuvre des normes en matière d'intégrité. En outre, le rapport encourage la réforme du cadre législatif actuellement en cours et sa finalisation en prenant pleinement en compte les recommandations du GRECO.

3. Bien qu'il existe un certain nombre de documents de politiques en matière de prévention, ils ne mettent pas l'accent qui se doit sur les risques de corruption spécifiques aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Le rapport souligne que toute évaluation des risques et les politiques qui s'en suivent devraient accorder une attention particulière aux PHFE. Des contrôles d'intégrité devraient aussi être menés avant que les PHFE ne rejoignent le Gouvernement. Par ailleurs, des briefings et/ou des formations sur les questions d'intégrité devraient être systématiquement organisés après la nomination des PHFE. Il existe à la fois des normes en matière d'intégrité dans la législation et des orientations mais le rapport met en avant la nécessité d'adopter des codes de conduite à destination des PHFE, qui couvre les questions pertinentes (conflits d'intérêt, contacts avec les lobbyistes et les tiers, activités secondaires, cadeaux et invitations, informations confidentielles, restrictions après la cessation de fonctions, etc.) et contienne des exemples concrets ainsi qu'un contrôle et des sanctions appropriées en cas de non-respect du code.

4. Le rapport indique également qu'il devrait y avoir davantage de transparence quant aux contacts entre les PHFE et les lobbyistes ; cela supposerait des rapports publics et réguliers par les PHFE eux-mêmes sur leurs réunions avec des lobbyistes. Les déclarations d'intérêts devraient elles contenir des informations quantitatives et sur les passifs ainsi que faire l'objet de contrôles substantiels systématiques. Les restrictions après la cessation des fonctions devraient être resserrées en couvrant non seulement les activités de lobbying mais aussi les offres d'emploi, avec un contrôle approprié de la Commission des normes et des sanctions lorsque cela est nécessaire.

5. S'agissant de *An Garda Síochána*, si elle possède déjà un Code d'éthique, celui-ci devrait être révisé ou compléter afin de couvrir toutes les questions d'intégrité pertinentes (comme la prévention des conflits d'intérêt, les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités secondaires, et les informations confidentielles), d'être illustré d'exemples concrets contenus dans un guide pratique. La formation devrait elle aussi être renforcée sur la base du

code tel que complété et rendue obligatoire, tant pour les nouvelles recrues que pour le personnel en poste.

6. En outre, les systèmes de technologie de l'information devraient être encore renforcés pour mieux contrôler les manquements en matière d'intégrité. Tout en préservant l'intégrité des enquêtes en cours, l'accès aux informations détenues par la police devrait être amélioré. Par ailleurs, le rapport soutient la réforme visant à une plus grande indépendance du mécanisme traitant des plaintes contre la Garda et des ressources supplémentaires.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. L'Irlande a adhéré au GRECO en 1999 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier, Deuxième, Troisième et Quatrième Cycles d'Évaluation du GRECO (en décembre 2000, décembre 2005, décembre 2009 et mars 2014, respectivement). Les Rapports d'Évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1er janvier 2017¹.

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de l'Irlande pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente un tableau critique de la situation, qui repose sur l'examen des efforts engagés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par l'intermédiaire du chef de la délégation irlandaise auprès du GRECO, aux autorités de l'Irlande, qui décident quelles institutions et/ou organes nationaux sont chargés de prendre les mesures requises. L'Irlande devra présenter un rapport sur les mesures adoptées en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent rapport.

9. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « EEG ») a effectué une visite en Irlande du 22 au 25 octobre 2021 ; il a également été tenu compte des réponses de l'Irlande au Questionnaire d'Évaluation [Greco(2016)19rev], ainsi que d'autres informations communiquées au GRECO, notamment par la société civile. L'EEG était composée de Mme Alexia Kalispera, conseillère principale auprès du parquet de la République (Chypre), M. Jan Králik, conseiller juridique au sein de la Section du plan de relance, Office du Gouvernement (République slovaque), Mme Kätlin-Chris Kruusmaa, conseillère au sein du Service d'analyse de la Direction de la politique pénale du ministère de la Justice (Estonie) et Mme Catherine S. Bruno, Directrice adjointe du Bureau de l'intégrité et de la conformité du *Federal Bureau of Investigation* (FBI, États-Unis d'Amérique). L'EEG a également bénéficié de l'aide de M. Gerald Dunn du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Cabinet du *Taoiseach*, du ministère de la Justice, du ministère de la Dépense publique et de la Réforme, et de la Garda Síochána (la police irlandaise), notamment le Commissaire de la Garda. Elle a également rencontré des représentants de la Commission des normes de la vie publique, du Bureau du Contrôleur général des comptes, de l'Autorité policière, et de la Commission de médiation de la Garda Síochána. Enfin elle s'est entretenue avec des universitaires, des journalistes et des représentants de la société civile, notamment Transparency International Ireland.

¹ Pour plus de précisions sur la méthodologie employée, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site internet](#) du GRECO.

III. CONTEXTE

11. L'Irlande est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et la lutte contre la corruption. Pour résumer, la proportion des recommandations qu'elle a mises en œuvre au cours des cycles successifs s'établit comme suit : 75% pour le 1^{er} Cycle d'Évaluation (organes anti-corruption spécialisés ; immunités), 85% pour le 2^e Cycle d'Évaluation (identification, saisie et confiscation des produits de la corruption ; administration publique ; prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption ; législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption ; liens entre la corruption, la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux), et 70% pour le 3^e Cycle d'Évaluation (incriminations ; transparence du financement des partis politiques).

12. Le bilan du Quatrième Cycle d'Évaluation, axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, est plus mitigé, avec seulement 45 % des recommandations pleinement mises en œuvre, 20 % des recommandations partiellement mises en œuvre et 35 % des recommandations non mises en œuvre à ce jour. Cependant, la procédure de conformité relative à ce cycle est toujours en cours. Il convient de souligner que certains des aspects qui doivent encore être traités concernent des membres du parlement et posent également problème pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, comme nous le verrons dans ce rapport.

13. La perception globale en Irlande est que le niveau de corruption est relativement faible et stable. Selon l'Indice de perception de la corruption 2021 établi par Transparency International, le pays se classe 13^e sur 180, avec un score de 74 (sur un score maximal 100, où 0 correspond aux pays dans lesquels le niveau de corruption est élevé, et 100, aux pays dans lequel il est faible). Si ce classement représente une légère amélioration par rapport à 2020, où l'Irlande occupait la 20^e place, il constitue aussi un retour à la place qu'elle occupait en 2019 et en 2018. Selon l'Eurobaromètre spécial 502 (2020), l'Irlande présente des pourcentages de réponses positives élevés parmi les personnes interrogées aux questions sur le monde des affaires et la corruption, telles que la proximité entre le monde des affaires et la politique ; parfois, ces pourcentages sont même supérieurs à la moyenne au sein de l'UE. C'est notamment le cas en ce qui concerne la nécessité d'avoir des relations politiques pour réussir dans le monde des affaires. Ainsi, à la question « Pensez-vous que la corruption active et passive et l'abus de pouvoir à des fins personnelles sont répandus parmi les catégories de personnes suivantes ? », en Irlande, les personnes interrogées ont répondu « oui » à 43% en ce qui concerne les responsables politiques (soit un pourcentage légèrement inférieur à la moyenne européenne, qui s'établit à 49%) et « oui » à 30% en ce qui concerne la police (contre 26% en moyenne au sein de l'UE).

14. Ces dernières années, deux rapports de grande envergure ont été commandés par les autorités, en partie en réaction à des scandales de corruption ou à la détection d'insuffisances dans le système. Le premier a abouti à la publication, en 2020, d'un rapport sur les structures et stratégies visant à prévenir, enquêter sur et sanctionner la criminalité économique et la corruption, qui avait pour but d'évaluer l'efficacité de la collaboration entre les divers organes publics chargés de la prévention, de la détection, des enquêtes et des poursuites concernant la fraude et la corruption et d'identifier d'éventuelles lacunes ou obstacles à cet égard. Ce document a été élaboré par un groupe de travail indépendant présidé par James Hamilton, ancien Procureur général. Il contient une grande diversité de recommandations, dont certaines s'appliquent aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, comme

mentionné dans la suite de ce rapport. Le deuxième rapport commandé concerne la Garda Síochána et a essentiellement abouti à la publication, en 2018, du Rapport sur l'avenir de la police en Irlande. Ce document, qui s'inscrit dans une perspective d'avenir, a été conçu par une commission indépendante chargée de couvrir tous les aspects des activités de la police, y compris la composition des effectifs, le recrutement et la formation, la culture et l'éthique des services de police et les structures de gouvernance, de surveillance et de responsabilité. Ces deux rapports ont été largement approuvés par les autorités et seront mis en œuvre prochainement.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Systeme de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

15. L'Irlande est une république et une démocratie parlementaire. Le système de gouvernement n'a que peu évolué depuis que le pays a acquis son indépendance, en 1922, une constitution écrite établissant un système fondé sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les fonctions et pouvoirs du parlement, du gouvernement et de la justice sont régis par la Constitution ainsi que par la loi. La Constitution établit que tous les pouvoirs du gouvernement émanent en définitive du peuple.

Le Président

16. Le Président est le chef de l'État. Il est élu pour un mandat de sept ans, renouvelable une seule fois. Il est indépendant des chambres du parlement (les chambres de l'Oireachtas) et, en règle générale, n'est pas responsable devant elles. Le Président peut néanmoins être destitué pour « faute avérée » et être démis de ses fonctions au terme d'une procédure faisant intervenir le parlement, chargé de la mise en accusation et de l'enquête qui s'ensuit. Aucun Président n'a été destitué jusqu'à présent. La Constitution précise à son article 12.6 que le Président ne doit être membre d'aucune des deux chambres de l'Oireachtas.

17. En dépit de la nature indépendante de la fonction présidentielle, les pouvoirs conférés au titulaire de cette fonction ne peuvent être exercés que sur avis du gouvernement, à l'exception des quelques circonstances prévues par la Constitution (art. 13.9).

18. Les pouvoirs et fonctions conférés au Président par la Constitution sont notamment les suivants :

- la nomination du Premier ministre (Taoiseach), sur proposition de la Chambre basse du Parlement (Dáil Éireann, ou Dáil), dont les membres sont élus par le peuple ;
- la nomination des membres du gouvernement, sur proposition du Premier ministre, et avec l'approbation préalable du Dáil ;
- la signature et la promulgation de tous les projets de loi qui lui sont présentés pour signature ;
- la convocation et la dissolution du Dáil sur avis du Premier ministre ;
- le commandement suprême des forces armées irlandaises ;
- l'exercice du droit de grâce ;
- la nomination de juges.

19. Si le Président est le Commandant suprême des forces armées, conformément à la loi de 1994 relative à la défense, le commandement militaire est exercé par le gouvernement par l'intermédiaire du ministre de la Défense, qui gère et contrôle ces forces.

20. Le pouvoir du Président d'agir en toute indépendance se limite aux situations dans lesquelles la Constitution dispose qu'il peut agir à sa discrétion absolue ou après consultation du Conseil d'État, ou en lien avec celui-ci².

21. Les situations dans lesquelles le Président jouit d'un pouvoir discrétionnaire sont peu nombreuses. Les deux plus importantes concernent la dissolution du Dáil et la soumission de projets de loi à la Cour suprême. La Constitution autorise en effet le Président à refuser la

² Le Conseil d'État, établi en vertu de la Constitution de l'Irlande, est chargé de conseiller le Président de l'Irlande dans l'exercice de bon nombre de ses pouvoirs discrétionnaires.

proposition du Premier ministre de dissoudre le Dáil. Cette situation ne s'est jamais produite, mais, si tel devait être le cas, il n'est pas prévu que le Président participe à la formation du nouveau gouvernement. En revanche, la possibilité de soumettre un projet de loi à l'examen de la Cour suprême, après consultation du Conseil d'État, afin que cette dernière en vérifie la constitutionnalité a été utilisée à de nombreuses reprises, par plusieurs Présidents.

22. Les autres pouvoirs discrétionnaires du Président concernent la nomination d'une Commission des privilèges, la réduction du délai d'examen d'un projet de loi par la chambre haute du parlement (Seanad Éireann ou Seanad) et la soumission d'un projet de loi au vote du peuple, sachant que, dans les trois cas, le Président ne peut agir que sur demande préalable de la majorité des membres d'au moins une des chambres du parlement. Aucun de ces trois pouvoirs n'a jamais été exercé.

23. Le GRECO a convenu que les chefs d'État sont couverts par le Cinquième Cycle d'Évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

24. Au vu de ce qui précède, et notant que le Président de l'Irlande ne participe ni activement, ni régulièrement à l'exercice du pouvoir exécutif et qu'il assure essentiellement des fonctions de représentation, l'EEG considère que le mandat du Président n'entre pas dans le champ couvert par le présent Cycle d'Évaluation.

Le gouvernement

25. Le pouvoir exécutif de l'État est exercé par le gouvernement, ou sous son autorité. La durée d'un gouvernement est liée à celle du mandat du Dáil, qui, en vertu de la loi, est de cinq ans – à moins que, sur proposition du Premier ministre, le Président ne décide d'une dissolution anticipée. Le gouvernement compte quinze membres au plus, et sept membres au moins, parmi lesquels le Premier ministre (Taoiseach), le Vice-Premier ministre (Tánaiste) et 5 à 13 ministres. Le Premier ministre, le Vice-Premier ministre et le ministre des Finances doivent être membres du Dáil, et les autres ministres doivent être membres du Dáil ou du Seanad, sachant que le gouvernement ne peut compter plus de deux membres du Seanad. Actuellement, le gouvernement se compose de 15 ministres (y compris le Premier ministre et le Vice-Premier ministre), dont quatre femmes (26,7%). À cet égard, l'EEG attire l'attention des autorités irlandaises sur la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision publique et politique, selon laquelle « la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 % . »

26. Le Premier ministre est nommé par le Président sur proposition du Dáil. Les ministres sont aussi nommés par le Président, sur proposition du Premier ministre, et après approbation du Dáil. Enfin, les ministres d'État sont nommés par le gouvernement sur proposition du Premier ministre.

27. Il n'existe pas de procédure officielle pour la révocation d'un Premier ministre. Cependant, tout Premier ministre qui, lorsqu'il est visé par une motion de censure, ne recueille pas le soutien de la majorité du Dáil doit présenter sa démission, à moins que, sur proposition de sa part, le Président ne dissolve le Dáil et qu'une fois un nouveau Dáil constitué après la tenue d'élections générales, le Premier ministre n'obtienne le soutien de la majorité de ce dernier³. Si un Premier ministre présente sa démission, les autres membres du gouvernement sont aussi réputés démissionnaires⁴. Le Premier ministre peut, à tout moment et pour des raisons qui lui semblent suffisantes, demander à un ministre ou à l'*Attorney General* de démissionner, et, si l'intéressé ne se conforme pas à cette demande, le Président, sur proposition du Premier ministre, met fin à ses fonctions⁵.

28. Le gouvernement est responsable devant le Dáil⁶. L'actuel règlement intérieur du Dáil prévoit qu'au cours d'une semaine normale, où ce dernier siège pendant 3 jours, le mardi, le Premier ministre se soumet pendant une heure et cinquante minutes à divers types de questions orales devant le Dáil, de même le mercredi et, le jeudi, c'est le Vice-Premier ministre ou un ministre remplaçant qui est soumis à une séance de questions orales pendant une heure. En outre, environ une fois toutes les cinq semaines, chaque ministre est soumis à une séance de questions orales d'une durée de 90 minutes devant les membres de la Chambre. Le Premier ministre et les ministres peuvent aussi se voir poser un nombre illimité de questions parlementaires écrites⁷ par les membres du Dáil. Enfin, les ministres et les hauts fonctionnaires assistent régulièrement aux réunions des commissions parlementaires et répondent à des questions sur les évolutions politiques et la mise en œuvre des politiques⁸.

29. La désignation de personnes en tant que membres du gouvernement et l'affectation de ces dernières aux différents ministères est à la seule discrétion du Premier ministre. Les fonctions, responsabilités et intitulés des ministères sont définis dans les lois relatives aux ministres et aux secrétaires, ainsi que dans les instruments statutaires connexes.

30. Avec l'approbation du gouvernement, les fonctions statutaires peuvent être déléguées par les ministres au(x) ministre(s) d'État au sein de leur ministère, mais elles peuvent aussi continuer d'être exercées par le ministre lui-même. Les ministres d'État sont nommés par le gouvernement sur proposition du Premier ministre. Ils sont affectés à un ou plusieurs ministères pour aider le/les ministres. Ils doivent être membres du parlement (Oireachtas). Il y a actuellement 20 ministres d'État, dont 5 femmes (25%). Trois d'entre eux assistent également aux réunions du gouvernement.

31. L'*Attorney General* (conseiller juridique du Gouvernement) est choisi par le Premier ministre pour conseiller le gouvernement en matière juridique (art. 30, Constitution). Il n'assume cette fonction que tant que le Premier ministre par lequel il a été nommé reste en poste. En tant que conseiller juridique du gouvernement, il est le principal représentant de la loi au sein de l'État. Bien qu'il ne soit pas officiellement membre du gouvernement, il assiste aux réunions du conseil des ministres lorsque cela s'avère nécessaire. Jusqu'à présent,

³ Article 28.10 de la Constitution.

⁴ Article 28.11.1 de la Constitution.

⁵ Article 28.9.4 de la Constitution.

⁶ Article 28.4.1 de la Constitution.

⁷ En 2019, il a été répondu à environ 47 000 questions parlementaires écrites, contre environ 38 000 en 2020.

⁸ Dans le cadre des restrictions liées à la pandémie de covid-19, le 13 janvier 2020, la durée des séances du Dáil a été réduite à deux jours par semaine. Il a été décidé par tous les partis que le système de questions parlementaires serait temporairement suspendu. Un système alternatif de réponses écrites aux questions relatives à la covid-19 a été mis en place pendant cette période. Le 10 mars 2020, les séances de questions parlementaires ont été rétablies, à raison d'une par semaine pour le Premier ministre, comme pour les ministres de tutelle. Les séances ont repris leur durée normale de trois jours le 11 mai 2020.

l'Attorney General a toujours été choisi parmi les *barristers* (avocats) ou a reçu ce titre lors de sa nomination. Au vu de son rôle de conseiller juridique auprès du gouvernement, l'EEG considère que *l'Attorney General* comme une personne occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE).

32. Aucun contrôle de l'intégrité des personnes que l'on envisage de nommer ministre ou ministre d'État n'est pratiqué avant leur nomination ou lors de celle-ci. Or, de tels contrôles permettraient de résoudre les potentiels conflits d'intérêt en amont, ou de prendre des dispositions pour que certains domaines du portefeuille ministériel concerné soient confiés à un autre ministre en cas de risque de conflit d'intérêts. Ils pourraient être effectués par des services gouvernementaux et/ou par la Commission des normes en matière d'exercice de fonctions publiques, sur la base, par exemple, des déclarations d'intérêts annuelles des personnes concernées, qu'elles sont tenues de soumettre en tant que parlementaires (tout membre de Gouvernement étant un parlementaire). De la même manière, un contrôle d'intégrité devrait être prévu dans le cadre du processus de sélection de *l'Attorney General*. Par conséquent, le **GRECO recommande de fixer des règles établissant que des contrôles d'intégrité doivent être effectués en amont ou au moment de la nomination des ministres, des ministres d'État et de l'Attorney general afin d'identifier et de gérer les éventuels conflits d'intérêts.**

33. L'organisation et la répartition du travail entre les différents ministères, la désignation des membres du gouvernement en tant que ministres chargés de ces ministères, l'exercice des fonctions d'un membre du gouvernement en cas d'absence ou d'incapacité temporaires et la rémunération de ces derniers sont régis par la loi (art. 28.12, Constitution).

34. Les membres du gouvernement se réunissent généralement une fois par semaine. Le gouvernement se réunit et agit en tant qu'autorité collective ; il est collectivement responsable des ministères d'État administrés par ses membres, et ses discussions sont confidentielles⁹. Toutes les propositions émises par les ministres en vue de l'élaboration de lois sont soumises à l'approbation de l'ensemble des membres du gouvernement. En règle générale, les décisions de ce dernier sont prises sur la base de contributions formelles présentées au gouvernement par un ou plusieurs de ses membres.

35. Les décisions sur les questions relatives au fonctionnement d'un ministère relèvent de la responsabilité du ministre concerné. De façon générale, toutes les décisions ayant trait au fonctionnement quotidien des ministères sont prises par les ministres concernés, tandis que les décisions plus importantes sont prises par le gouvernement. Il existe un [Manuel du gouvernement](#) (*Cabinet Handbook*) qui contient des orientations à l'intention des ministres, énonçant notamment la nécessité de tenir le gouvernement informé des questions en cours et précisant le type de questions soumises à l'approbation de ce dernier. Ainsi, les ministres doivent informer le gouvernement des propositions qu'ils ont l'intention d'annoncer et, si nécessaire, demander son approbation (c'est notamment le cas pour les projets de loi ou les politiques et stratégies importantes, nouvelles ou révisées). En outre, ils doivent, en toutes circonstances, soutenir les décisions du gouvernement dans le débat public.

36. Il n'existe pas de mécanisme spécifique permettant de contester les décisions du gouvernement. Cependant, un recours peut être formé contre l'État et les contre les différents ministres devant les tribunaux irlandais, et il existe de nombreuses possibilités concernant le contrôle judiciaire de l'action des autorités publiques, y compris les ministres. Le contrôle

⁹ Article 28.4 de la Constitution.

judiciaire est un recours juridique couramment exercé contre les personnes ou les organes assurant des fonctions publiques (dont les ministres et le gouvernement).

37. La loi prévoit une grande diversité de mécanismes d'appel à l'égard des décisions ministérielles. Par exemple, conformément à la loi de 2018 relative aux universités de technologie, une décision du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Formation, de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences concernant l'octroi du statut d'université de technologie peut être contestée devant une commission d'appel. Plusieurs autres organes étatiques et titulaires d'une fonction publique, tels que le Médiateur le Commissaire à l'information, sont habilités à enquêter sur l'action des ministères.

38. Au sein de chaque ministère, les hauts fonctionnaires agissent sous la direction d'un Secrétaire général doté d'une compétence générale. Ensemble, ils conduisent les politiques relevant de leur ministère, conformément au programme du gouvernement. Les Secrétaires généraux jouent donc un rôle fondamental dans l'élaboration des politiques à mettre en œuvre et apportent une aide considérable aux ministres et ministres d'État, auxquels incombent les décisions finales. Ils sont nommés par le gouvernement à l'issue d'un processus de mise en concurrence, le plus souvent pour une période de sept ans, qui peut être prolongée. Ainsi, ils sont étroitement associés aux fonctions de l'exécutif et l'EEG considère qu'ils font partie des PHFE.

39. Les conseillers spéciaux ont pour rôle d'assister les ministres en leur donnant des conseils, en surveillant, en facilitant et en consolidant la réalisation des objectifs du gouvernement et en exerçant d'autres tâches conformément aux instructions du ministre, celles-ci ne devant pas supposer l'exercice d'un quelconque pouvoir relevant de la compétence spécifique des ministres. La nomination des conseillers spéciaux est encadrée par la loi sur la gestion du service public. Les conseillers spéciaux rendent compte au ministre et sont affectés à leur ministère par le gouvernement. Ils ne sont pas recrutés à l'issue d'un processus de mise en concurrence. Leurs fonctions cessent en même temps que celles du ministre dont ils dépendent. Chaque ministre peut nommer jusqu'à deux conseillers et, dans certains cas, les ministres d'État peuvent en nommer un. Il n'y a pas de limite au nombre de conseillers que le Premier ministre et le Vice Premier ministre peuvent nommer. Le gouvernement compte actuellement 60 conseillers au total. Au vu de l'influence directe qu'ils exercent sur la prise de décision au niveau gouvernemental, même s'ils ne prennent pas les décisions eux-mêmes, l'EEG considère que les conseillers spéciaux sont des PHFE.

40. Les conseillers spéciaux sont censés soumettre une déclaration d'intérêts dans les 60 jours qui suivent leur nomination, mais aucun contrôle d'intégrité n'est effectué avant leur recrutement. Il semblerait que, dans la pratique, ils rencontrent le Secrétaire général du ministère auquel ils sont affectés afin de détecter d'éventuels conflits d'intérêts. Cependant, il n'existe aucune règle en la matière, et donc, aucune garantie que cette pratique soit suivie par l'ensemble du gouvernement. De la même manière, il semblerait qu'aucun contrôle d'intégrité ne soit effectué avant la nomination des Secrétaires généraux. **Le GRECO recommande de fixer des règles établissant que des contrôles d'intégrité doivent être effectués dans le cadre du recrutement des Secrétaires généraux et des conseillers spéciaux afin de prévenir et de gérer les potentiels conflits d'intérêts.**

Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

41. Au 4^e trimestre 2020, le salaire annuel brut moyen en Irlande s'élevait à 44 044 EUR. Les montants annuels de la rémunération versée aux membres du gouvernement, à l'*Attorney general* et des ministres d'État sont les suivants :

Premier ministre	217 106 EUR*
Vice-Premier ministre	200 263 EUR*
Ministre	183 923 EUR*
<i>Attorney general</i>	182 815 EUR
Ministre d'État	141 657 EUR*
* Cette somme inclut un salaire annuel de 100 193 EUR perçu en tant que membre du Dáil. Elle est moins élevée dans le cas des ministres ou ministres d'État issus du Seanad car le salaire d'un sénateur s'élève à 70 870 EUR.	

42. Les ministres, en tant que membres du Dáil, peuvent aussi bénéficier d'autres avantages, tels que le versement d'une indemnité de représentation ; ceux-ci sont détaillés dans le Rapport du Quatrième Cycle, soumis en 2014. Ils ont également droit à certaines indemnités de voyage et de séjour. Les informations sur les indemnités dont bénéficient les ministres, qui cessent d'être versées dès lors qu'ils ne sont plus membres du parlement, sont publiquement accessibles.

43. Le montant annuel de rémunération des Secrétaires généraux des ministères varie entre 194 399 et 297 869 EUR.

Législation anticorruption et d'intégrité

44. La politique irlandaise en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité chez les PHFE est définie dans un certain nombre de textes de loi, notamment les lois relatives à l'éthique (la [loi de 1995 relative à l'éthique dans la fonction publique](#) et la [loi de 2001 sur les normes applicables à l'exercice de fonctions publiques](#)), la [loi de 2015 relative à la réglementation du lobbying](#) (voir par. 72 à 80) et la [loi de 2018 relative à la justice pénale \(infractions de corruption\)](#).

45. Les lois sur l'éthique visent essentiellement à garantir que les acteurs de la vie publique ne cherchent pas à tirer un profit personnel du résultat de leurs actions. Dans cette optique, un cadre légal a été mis en place pour réglementer la déclaration d'intérêts et garantir que d'autres mesures sont prises pour satisfaire au large éventail d'obligations découlant de la loi. Cette dernière est fondée sur la présomption d'intégrité mais reconnaît que des mesures spécifiques devraient être adoptées pour garantir le respect de ses dispositions.

46. La loi de 2018 relative à la justice pénale (infractions de corruption) prévoit qu'un agent public faisant l'objet d'une mise en accusation ou condamnation pour certaines infractions de corruption visées par cette loi se voit retirer ses fonctions, son poste ou son emploi.

47. La loi de 2014 relative aux déclarations protégées prévoit d'importantes mesures de protection pour les lanceurs d'alerte en Irlande. Le projet de loi modificative de 2022 relatif aux déclarations protégées a été publié en février 2022 et doit modifier la loi de 2014. Cette loi devait être renforcée en 2021 au moyen de modifications visant à donner effet à la Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (la « Directive Lanceurs d'alerte¹⁰»). Le projet de loi est devant le parlement et doit

¹⁰ L'Irlande a été classée 2^e ex-aequo dans le cadre d'une évaluation mondiale des protections offertes aux lanceurs d'alerte menée en 2021 par l'Association internationale du Barreau et le *Government Accountability Project*.

être adopté cet été. Il existe un certain nombre de mécanismes de signalement accessibles aux travailleurs pour bénéficier d'une protection. Il peut s'agir soit de mécanismes internes, « réglementaires » (des personnes ou organes spécifiquement désignés à cette fin), que les travailleurs peuvent saisir pour signaler des faits (au ministre compétent dans le cas des agents publics), soit de mécanismes externes (notamment pour les divulgations publiques). Les mécanismes de signalement seront renforcés par les propositions du projet de loi de 2022 avec la mise en place d'un Bureau du Commissaire aux déclarations protégées au sein du bureau de l'Ombudsman. Il est aussi fait mention des divulgations publiques ; néanmoins celles-ci ne peuvent se faire directement que dans des circonstances limitées, notamment dans les cas où les éléments de preuve risquent d'être dissimulés ou détruits, ou lorsque l'affaire revêt un caractère particulièrement grave. En vertu de cette loi, tous les organes publics ont l'obligation d'instaurer des procédures relatives aux divulgations protégées et de rendre ces dernières accessibles à leurs agents.

48. Le Programme 2020 du gouvernement prévoyait la réforme et la consolidation de la législation relative à l'éthique. Dans cette optique, le ministère de la Dépense publique et de la Réforme examine actuellement les lois relatives à l'éthique. Ces travaux, qui devraient être finalisés au cours de l'année 2022. La consolidation législative et les modifications apportées à ces lois feront suite à cet examen.

49. Un processus de refonte du cadre législatif relatif à l'éthique avait été entamé en 2015 avec l'introduction par le Gouvernement d'un projet de loi sur les normes applicables dans l'exercice de fonctions publiques. Néanmoins, cette initiative a été abandonnée après un long processus législatif qui n'a pu aboutir avant les élections générales de 2020. Le gouvernement nouvellement élu s'est engagé à réformer et consolider la législation sur l'éthique. Une première étape sera un examen du cadre législatif. L'EEG regrette que le processus de révision ait pris tant de retard, sans justification précise, selon tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés sur place ; le résultat a été que la révision n'a pu être votée par la précédente législature et a dû être relancée. Elle appelle dès lors les autorités irlandaises à accélérer ce nouveau processus pour aboutir à un projet de loi qui tiendra pleinement compte des recommandations contenues dans le présent rapport.

Politique anticorruption et d'intégrité

50. En novembre 2017, le gouvernement de l'époque avait adopté un train de mesures relatives à la gouvernance des entreprises, à la réglementation et à la répression des infractions afin de renforcer la capacité de l'Irlande à lutter contre la criminalité des entreprises, le crime économique et les infractions aux règlements. Dans ce contexte, il avait notamment entrepris de réviser et de renforcer les structures pénales de lutte contre la corruption et contre la fraude en établissant un groupe de révision interinstitutionnel, au sein duquel étaient représentés non seulement tous les organes publics chargés de la détection et de la prévention de la fraude et de la corruption, ainsi que des enquêtes et des poursuites concernant de tels actes, mais aussi les ministères pertinents. Ce groupe a mené une consultation publique, et, en décembre 2020, ses travaux ont donné lieu à la publication d'un document intitulé *Review of Structures and Strategies to Prevent, Investigate and Penalise Economic Crime and Corruption* (Rapport sur les structures et stratégies visant à prévenir, enquêter sur et sanctionner le crime économique et la corruption¹¹). Ce document contient un certain nombre de recommandations axées essentiellement sur des mesures structurelles, financières et législatives pour renforcer la capacité institutionnelle et interinstitutionnelle à

¹¹ Établi par un groupe de révision interinstitutionnel présidé par M. James Hamilton.

faire appliquer la loi et la prévention de la corruption et de la criminalité « en col blanc ». En avril 2021 a été adopté un [plan de mise en œuvre](#) intergouvernemental définissant un calendrier pour la mise en œuvre de toutes les recommandations issues du rapport, telles que l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle pour lutter contre la criminalité économique et la corruption, accompagnée d'un plan d'action.

51. Bien qu'il n'existe pas de processus spécifique d'évaluation des risques concernant les PHFE, tous les ministères et les bureaux gouvernementaux sont tenus d'intégrer dans leur cadre de gouvernance une stratégie préventive de gestion des risques menée par les dirigeants. La gestion des risques exige une approche systématique, actualisée et structurée, mais aussi des dispositifs, des processus et des responsabilités clairement définis. Les systèmes de gestion des risques mis en place par les différents ministères devraient prévoir des mécanismes de suivi et de signalement à différents niveaux de gestion. L'EEG a constaté, lors de sa visite sur le terrain, qu'il était nécessaire d'examiner la question des marchés publics,¹² un domaine généralement sensible, y compris au niveau du gouvernement.

52. La responsabilité des PHFE est devenue un sujet de plus en plus sensible pour le grand public dans les États membres du GRECO. L'EEG considère que toute évaluation des risques menée au niveau gouvernement devrait notamment s'intéresser aux PHFE car leur participation aux processus décisionnels au plus haut niveau de l'État les expose tout particulièrement à certains risques de corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande d'identifier, dans le cadre de toute évaluation des risques menée au niveau gouvernemental, les risques spécifiquement associés aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif afin d'éclairer les politiques de prévention de la corruption qui leur sont applicables.**

Cadre institutionnel

53. La Commission des normes en matière d'exercice de fonctions publiques (ci-après, la Commission des normes) est un organe indépendant institué en décembre 2001 en vertu de la loi de 2001 relative aux normes applicables dans la fonction publique. Elle est présidée par un juge ou un ancien juge de la Haute Cour, de la Cour d'appel ou de la Cour suprême, qui est nommé par le Président après l'adoption d'une résolution par les deux chambres de l'Oireachtas. Cette commission compte cinq membres, dont quatre membres d'office [le Contrôleur général des comptes (*Comptroller and Auditor General*), le Médiateur, le Greffier du Dáil et celui du Seanad et un ancien membre soit du Dáil, soit du Seanad, qui est nommé par le gouvernement après l'adoption d'une résolution par les deux chambres de l'Oireachtas.

54. La Commission des normes assure un rôle de surveillance, conformément à quatre textes de lois distincts, à savoir la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique, telle que modifiée par la loi de 2001 relative aux normes applicables dans la fonction publique (lois relatives à l'éthique), la loi électorale de 1997 (telle que modifiée), la loi de 1994 relative à l'Oireachtas (Bureaux ministériels et parlementaires) (Modification) et la loi de 2015 relative à la réglementation du lobbying. Elle a pour missions principales de publier des lignes directrices, de donner des conseils, et d'enquêter sur d'éventuelles infractions aux lois relatives à l'éthique, ainsi que de signaler de telles infractions. Elle assure ces fonctions à l'égard des titulaires d'une fonction publique (y compris les ministres et les ministres d'État), de l'*Attorney general*, des conseillers spéciaux et des fonctionnaires.

¹² Voir également le Rapport sur les structures et stratégies visant à prévenir, enquêter sur et sanctionner le crime économique et la corruption.

55. La Commission des normes est secondée par un secrétariat composé d'agents issus du Bureau du Médiateur, qui fournit également des services partagés. Les ressources financières allouées à la Commission des normes proviennent du vote sur le budget du Médiateur. La Commission n'est pas responsable devant un ministre, mais ses ressources proviennent donc du budget du gouvernement. En 2021, le Bureau s'est vu allouer une enveloppe de 1, 964 millions EUR. Selon les prévisions, pour la même année, il devait bénéficier de 23 agents à plein temps ; néanmoins trois postes demeuraient vacants à la fin de l'année.

56. Comme il sera développé dans le rapport, l'EEG considère que la Commission des normes devrait être habilitée à enquêter sur les infractions potentielles aux normes d'intégrité relevant de son mandat, et à imposer des sanctions lorsque de telles infractions sont établies et devrait bénéficier de ressources en conséquence (voir par. 60, 118 et 129).

Principes éthiques et règles déontologiques

57. L'article 10 de la loi de 2001 sur les normes applicables à l'exercice de fonctions publiques prévoit l'établissement de codes de conduite pour certaines catégories de personnes. Ces codes, publiés par la Commission, définissent les normes de conduite et d'intégrité que doivent respecter les personnes qu'elles visent dans l'exercice leurs fonctions officielles et dans les questions connexes. La Commission publie ainsi les codes suivants :

- (i) le [Code de conduite applicable aux titulaires d'une fonction publique](#) (conformément aux lois relatives à l'éthique), qui concerne les ministres gouvernementaux, les ministres d'État et l'*Attorney general* (s'il est parlementaire);
- (ii) [le Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique](#), à l'usage des Secrétaires généraux et des conseillers spéciaux.
- (iii) les [Codes de conduite à l'usage des membres de l'Oireachtas](#).

58. Par ailleurs, l'article 25 de la loi de 1995 relative à l'éthique dans la fonction publique dispose que la Commission des normes établit et publie des lignes directrices sur le respect des dispositions des lois relatives à l'éthique afin d'aider les titulaires d'une fonction publique (les ministres, ministres d'État et l'*Attorney general*) et les agents publics (les conseillers spéciaux et les Secrétaires généraux) à comprendre les obligations légales qui leur incombent conformément aux lois de 1995 et 2001 sur l'éthique relative à l'exercice de fonctions publiques. Les codes de conduite et lignes directrices à l'intention des titulaires d'une fonction publique et des agents publics sont publiés sur le [site internet](#) de la Commission des normes. Lorsque la Commission des normes enquête sur la conduite d'une personne donnée conformément aux lois sur l'éthique, les audiences menées dans le cadre de l'enquête sont généralement publiques, et les rapports d'enquête sont rendus publics et accompagnés d'un communiqué de presse.

59. S'il existe des codes de conduite applicables à toutes les PHFE, l'EEG note qu'aucun ne traite spécifiquement du rôle des PHFE au sein du gouvernement. En effet, ces codes ont une portée générale et s'appliquent indistinctement à l'ensemble des titulaires d'une fonction publique, des agents publics et des parlementaires. En outre, le Manuel du gouvernement mentionné plus haut ne traite pas directement des questions d'intégrité.

60. L'EEG souligne les avantages de l'adoption de codes de conduite adaptés aux différentes catégories de PHFE, qui tiendrait compte des spécificités du processus décisionnel du gouvernement et des vulnérabilités associées. Ces documents devraient couvrir toutes les questions d'intégrité pertinentes abordées dans le présent rapport (conflits d'intérêts,

relations avec les lobbyistes et les tiers, activités secondaires, cadeaux, informations confidentielles, restrictions après la cessation des fonctions, etc.). Il serait important qu'il s'accompagne d'orientations pratiques présentant des exemples concrets de situations risquées auxquelles les PHFE peuvent être confrontés et expliquant comment ils peuvent les éviter (mesures à prendre, personnes à contacter, etc.). Ces orientations pourraient s'appuyer sur les lignes directrices accompagnant les lois relatives à l'éthique préparées par la Commission des normes à l'intention des titulaires d'une fonction publique, et mettre l'accent sur les défis posés aux PHFE. L'EEG a été informée que l'adoption de tels codes était envisagée dans le cadre d'un futur projet de loi sur les normes publiques et que la Commission des normes serait consultée. En outre, des sanctions proportionnées devraient être définies pour punir les infractions aux codes ; les enquêtes devraient être confiées à la Commission des normes et leurs conclusions devraient être rendues publiques. Enfin, il conviendrait de faire connaître ces codes au grand public afin de le sensibiliser aux normes que les PHFE sont censées respecter et à l'égard desquelles elles sont tenues de rendre des comptes. **Le GRECO recommande (i) que soient adoptés des codes de conduite accompagnés d'orientations pratiques pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, qui couvriraient toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflit d'intérêts, relations avec les lobbyistes et les tiers, activités secondaires, cadeaux et invitations, informations confidentielles, restrictions applicables après la cessation des fonctions, etc.) et prévoiraient des sanctions proportionnées à appliquer le cas échéant, et (ii) que ces codes soient rendus facilement accessibles au public.**

Sensibilisation

61. Lors de la nomination des titulaires d'une fonction publique, la Commission des normes informe ces derniers par écrit des obligations qui leur incombent conformément aux lois relatives à l'éthique et au Code de conduite applicable aux titulaires d'une fonction publique, mais aussi de leur droit de solliciter des avis contraignants sur ces obligations dans toute situation particulière. Au début de chaque année, la Commission des normes adresse à tous les membres, notamment aux titulaires d'une fonction publique, un formulaire de déclaration des intérêts à déclarer (ci-après, la déclaration d'intérêts) et leur rappelle les lignes directrices et leur droit de solliciter un avis.

62. La Commission des normes divulgue aux titulaires d'une fonction publique des conseils confidentiels sur l'interprétation des obligations qui leur incombent au titre des lois relatives à l'éthique. Ceux-ci sont alors tenus d'agir conformément à l'avis rendu (art. 25, loi de 1995). En outre, les titulaires d'une fonction publique peuvent bénéficier, sur demande, de conseils sur l'application ou non du Code de conduite applicable aux titulaires d'une fonction publique dans des cas précis ou des situations particulières qui les concernent ou qui concernent l'un de leurs comportements ou un comportement qui leur a été proposé (art. 10, loi de 2001). Les titulaires d'une fonction publique peuvent aussi demander des orientations plus informelles, qui ne sont pas contraignantes. Lorsque la Commission des normes considère qu'un titulaire de fonction publique a porté atteinte ou pourrait avoir porté atteinte aux lois, elle peut refuser de rendre un avis. Ces cinq dernières années, elle a été saisie par des PHFE en moyenne dix fois par an. L'*Attorney general*, les Secrétaires généraux et les conseillers spéciaux peuvent solliciter l'avis de la Commission des normes sur les dispositions relatives à la déclaration d'intérêts prévue par les lois relatives à l'éthique conformément à l'article 25 de 2001. Par ailleurs, les services des ressources humaines des différents ministères peuvent solliciter un avis sur les codes de conduite applicables aux conseillers spéciaux et aux Secrétaires généraux.

63. Tout en reconnaissant les travaux déjà effectués par la Commission des normes, l'EEG considère que chaque PHFE devrait recevoir systématiquement des orientations et/ou une formation pratique sur les normes d'intégrité qui lui sont applicables, non seulement lors de sa prise de fonctions, mais aussi par la suite, de façon régulière, en particulier lorsque de nouvelles normes sont introduites. Le futur code de conduite à l'usage des PHFE et les orientations connexes (voir par. 60) devraient prévoir de telles mesures, qui sont essentielles pour promouvoir et développer réellement une culture de l'intégrité au plus haut niveau et pour éviter les lacunes dans la connaissance qu'ont les PHFE des normes qui s'appliquent à elles. Dans nos démocraties, l'intégrité des responsables politiques et de leurs proches collaborateurs, notamment au sein de l'exécutif, est devenu un sujet de préoccupation majeur pour les citoyens.

64. L'EEG se félicite du fait qu'en vertu des lois relatives à l'éthique, les ministres et ministres d'État, ainsi que les titulaires d'une fonction publique, aient accès à des avis confidentiels sur les normes d'intégrité auxquelles ils sont soumis. Cependant, elle relève que d'autres PHFE (*l'Attorney general*, les secrétaires généraux et les conseillers spéciaux) ne peuvent être conseillés par la Commission des normes que sur les déclarations d'intérêts. L'EEG considère que toutes les PHFE devraient jouir d'un accès égal aux avis confidentiels de la Commission des normes, qu'ils devraient pouvoir consulter sur toutes les normes d'intégrité inscrites dans le futur code de conduite à l'usage des PHFE.

65. Le GRECO recommande (i) d'organiser systématiquement, lors de la prise de fonctions et, par la suite, de façon régulière, des séances d'informations et/ou une formation pratique sur les normes d'intégrité énoncées dans le code de conduite à l'usage des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ; et (ii) de permettre à l'Attorney general, aux secrétaires généraux et aux conseillers spéciaux, tels que les ministres et les ministres d'État, d'avoir accès à des avis confidentiels sur toutes les normes d'intégrité les concernant.

Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

Accès à l'information

66. La loi de 2014 relative à la liberté d'information prévoit l'accès du public aux documents détenus par les ministères, sauf ceux auxquels s'appliquent les dispositions d'exemption ou d'exclusion prévues par la loi. Ainsi, cette loi dispose par exemple que de telles dispositions peuvent s'appliquer, dans des circonstances appropriées, aux informations reçues à titre confidentiel par un organisme public, ou aux informations relatives à des délibérations. Généralement, un document résultant d'un processus décisionnel est rendu public dès la décision prise, mais, pour chaque document, on évalue si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que la publication de ce dernier entraîne un préjudice particulier. Les décisions de refus d'accès à des documents sont examinées par un organe indépendant, à savoir le Bureau du Commissaire à l'information ; dans ce contexte, il appartient à l'organisme public concerné de prouver que sa décision est justifiée. Si, de façon générale, les documents du gouvernement sont confidentiels, il existe certaines exceptions à cette règle. Ainsi, certains documents peuvent être divulgués : (i) en vertu des dispositions de la législation sur la liberté d'information relatives aux informations factuelles et aux documents du gouvernement établis il y a plus de cinq ans ; (ii) en vertu de la législation sur les archives nationales, lorsque les documents demandés datent d'il y a plus de trente ans ; (iii) sur ordonnance judiciaire de divulgation.

67. À l'issue de chaque réunion gouvernementale, le Secrétaire général du gouvernement informe l'attaché de presse du gouvernement des questions que le Premier ministre (ou le ministre ayant présidé la réunion) autorise à communiquer aux médias. L'attaché de presse en informe ensuite les correspondants politiques. Les ordres du jour, les notes d'information, les décisions et les procès-verbaux relatifs aux réunions du gouvernement peuvent être divulgués sur demande formulée conformément à la loi sur la liberté d'information (FOI) ou à la réglementation relative à l'accès à l'information sur l'environnement (AIE). Certaines décisions sont aussi rendues publiques par le biais de communiqués de presse et de documents politiques.

68. Parmi les autres mesures de transparence figurent notamment la publication des prévisions et des dépenses du gouvernement, ainsi que celle des agendas ministériels – une approche couronnée de succès en matière de données ouvertes, qui a permis à l'Irlande de prendre la tête du classement établi par l'UE dans le cadre de son [Étude sur la maturité des données ouvertes](#) ces trois dernières années.

Transparence du processus législatif

69. La législation n'exige pas la conduite d'une consultation publique officielle sur les projets de loi ; cependant, dans la pratique, de telles consultations sont souvent organisées. En outre, les ministres consultent souvent les parties prenantes, des représentants des secteurs concernés, les syndicats et des groupes de la société civile sur des propositions législatives pertinentes, en organisant des débats publics lors des phases initiales, par exemple. En général, toutes les consultations sont rendues publiques par le biais d'un communiqué de presse émanant du ministère/ département ministériel concerné. En septembre 2018, un [portail unique pour les consultations publiques](#), facilement accessible, a été lancé en vue de fournir des informations détaillées sur toutes les consultations publiques se tenant aux niveaux local, régional et national.

70. Le processus d'élaboration des textes de loi secondaires, appelés « instruments statutaires », varie en fonction des dispositions de la législation primaire pertinente. Certains de ces instruments doivent être présentés en tant que projets devant les chambres de l'Oireachtas et approuvés avant d'être officiellement signés par le ministre responsable et de devenir ainsi des lois. Cependant, ce processus d'autorisation préalable est relativement rare. Le plus souvent, les instruments statutaires sont élaborés par un ministre et deviennent des lois immédiatement, mais ils peuvent être annulés par l'une ou par l'autre des chambres de l'Oireachtas dans les 21 jours de séance qui suivent. Dans certains cas, une consultation officielle sur les projets d'instruments statutaires est nécessaire, généralement avec une ou des partie(s) prenante(s) précise(s). Bien que la loi ne l'exige pas, les ministres consultent fréquemment les parties prenantes, des représentants des secteurs concernés, les syndicats et des groupes de la société civile sur de tels projets de loi.

71. Les groupes de la société civile et les autres parties prenantes que l'EEG a rencontrés se sont déclarés satisfaits en ce qui concerne la pratique actuelle des consultations publiques sur les projets de loi. Si des orientations précises existent, l'EEG note qu'il n'existe pas de règle contraignante sur les types de projets de loi qui doivent faire l'objet d'une consultation publique, ni sur le calendrier précis à respecter, en particulier sur le délai minimum laissé aux parties prenantes pour formuler des commentaires. L'établissement de règles claires sur la tenue de consultations publiques pour tous les projets de loi, sauf pour des exceptions spécifiques, et d'un calendrier pour de telles consultations permettrait de garantir l'uniformité

de la pratique en laissant suffisamment de temps pour émettre des commentaires sur les projets de loi importants. L'EEG encourage les autorités à prendre de telles mesures.

Tiers et lobbyistes

72. Les mesures visant à prévenir toute influence indue sur les PHFE sont énoncées dans la loi de 2015 relative à la réglementation du lobbying (ci-après, la loi sur le lobbying). Cette loi prévoit la tenue en ligne d'un registre des activités de lobbying pour informer le public de l'identité des personnes qui échangent sur des politiques, des questions législatives ou des décisions prospectives spécifiques avec des « agents publics désignés » (*designated public officials*), cette appellation renvoyant aux catégories de PHFE suivantes : les ministres, les ministres d'État, les conseillers spéciaux et les Secrétaires généraux. L'*Attorney General* n'entre pas dans cette définition.

73. Si cette loi n'interdit ni ne limite les contacts avec des tiers susceptibles d'influencer les décisions des fonctionnaires désignés, elle oblige à faire preuve de transparence en ce qui concerne l'identité des personnes qui communiquent avec les fonctionnaires désignés sur des « questions pertinentes », telles que définies au sens large à l'article 5(9) de la loi sur le lobbying, à savoir des mesures politiques, questions législatives ou décisions prospectives spécifiques. Toutes les personnes qui mènent des activités de lobbying, c'est-à-dire qui communiquent soit directement, soit indirectement avec un fonctionnaire désigné sur une « question pertinente », doivent s'enregistrer et soumettre une déclaration. Ces personnes peuvent être des lobbyistes internes ou des lobbyistes consultants.

74. Sont notamment exemptés de l'obligation de déclaration : les échanges tenus par ou au nom d'un individu sur des affaires privées autres que l'extension ou le découpage de tout terrain, à l'exception du terrain de la résidence principale personnelle de l'individu concerné ; les échanges visant à obtenir des informations factuelles ou à fournir de telles informations en réponse à une demande ; les échanges dont la divulgation pourrait menacer la sécurité de toute personne ou de l'État ; les échanges tenus par ou au nom d'un organisme commercial public avec un ministre qui détient des parts dans cet organisme, ou qui assure des fonctions officielles en lien avec ce dernier, ou avec des fonctionnaires désignés qui travaillent au sein du ministère concerné, et qui se déroulent dans le cadre des affaires courantes de l'organisme, c'est-à-dire pertinente pour le rôle du ministre en tant qu'actionnaire.

75. L'article 4 de la loi sur le lobbying habilite la Commission des normes à mener des enquêtes et à engager des poursuites en cas d'infraction à cette loi par des lobbyistes, ainsi qu'à imposer une amende forfaitaire en cas de déclaration tardive d'activités de lobbying.

76. En 2018, la Commission des normes a publié un Code de conduite à l'usage des personnes qui mènent des activités de lobbying. Ce document a vocation à régir le comportement des lobbyistes en définissant les principes garantissant que ces activités sont menées de façon transparente et éthique. Conformément à l'article 6 de ce code, les lobbyistes ne doivent pas induire un sentiment d'obligation ou mettre les responsables publics élus ou nommés dans une situation de conflit d'intérêts en leur faisant des offres, en les encourageant ou en leur proposant des récompenses (directement ou indirectement) susceptibles de les faire contrevenir à tout(e) loi, règlement, règle ou norme de conduite qui les concerne. Le Code est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Toutefois, la Commission des normes n'est pas officiellement habilitée à enquêter sur les infractions à ce dernier, ni à signaler de telles infractions ou à engager des poursuites.

77. Le ministère de la Dépense publique et de la Réforme a récemment finalisé un examen approfondi de la loi sur le lobbying. À la mi-juillet 2021, le gouvernement a approuvé la préparation d'amendements à cette loi afin de prendre en compte les recommandations issues de cette analyse. Il est en particulier prévu de modifier la loi de sorte à faire du non-respect des restrictions applicables après la cessation des fonctions, telles que définies à l'article 22, une infraction pertinente et une faute au sens de cette loi.

78. Les codes de conduite établis en vertu des lois relatives à l'éthique, évoqués plus haut, imposent également des obligations aux ministres, aux ministres d'État, aux conseillers spéciaux et aux Secrétaires généraux en vue d'éviter toute influence indue dans l'exercice de leurs fonctions. Le Code de conduite applicable aux titulaires d'une fonction publique dispose que si des échanges ont lieu entre ces derniers et des lobbyistes, ces échanges doivent se dérouler de sorte à ne pas créer de conflit entre la fonction publique et les intérêts privés (par. 2.2.5). Comme mentionné précédemment, les infractions à ce code ne donnent lieu à aucune forme de sanction, ce qui en limite le pouvoir de dissuasion.

79. Si l'EEG salue le fait que la loi exige un certain niveau de transparence en ce qui concerne les contacts entre les lobbyistes et les PHFE, cela repose exclusivement sur l'obligation faite aux lobbyistes de s'inscrire au Registre du lobbying et d'informer le public de l'identité des PHFE avec lesquelles ils ont été en contact au sujet de mesures politiques, de questions législatives ou de décisions prospectives spécifiques. Par ailleurs, l'EEG relève qu'il existe une liste détaillée de contacts qui échappent à cette obligation de déclaration. Tout en notant les orientations fournies par la Commission des normes, l'EEG considère néanmoins que les autorités devraient envisager de supprimer la possibilité, pour les lobbyistes, de ne pas déclarer les demandes d'informations factuelles étant donné qu'il peut être difficile, dans la pratique, de les distinguer des échanges susceptibles d'influer sur les décisions du gouvernement ; la suppression de cette exemption permettrait de clarifier toute ambiguïté.

80. Cela étant, le présent rapport est axé sur les PHFE et sur les normes qui leur sont applicables. À cet égard, l'EEG relève que, dans la loi relative à la réglementation du lobbying, la charge de déclarer les contacts avec les PHFE revient entièrement aux lobbyistes, eux seuls étant tenus de faire état de ces contacts. L'EEG considère que pour renforcer la responsabilité des PHFE, ces dernières devraient aussi être tenues de rendre régulièrement compte de leurs rencontres avec des lobbyistes et des tiers cherchant à influencer sur le gouvernement, en précisant leur identité ainsi que les sujets discutés. Cela permettrait d'équilibrer les obligations faites aux deux parties et de renforcer la responsabilité des PHFE concernant leurs échanges avec des lobbyistes, et, plus généralement, avec les tiers qui cherchent à influencer le gouvernement. À cet égard, le GRECO a déjà déclaré que, dans les pays dotés d'une population moins importante, la proximité entre les PHFE et les lobbyistes et tiers susceptibles d'influencer le processus décisionnel appelle à donner aux PHFE des orientations adéquates, afin qu'elles puissent clairement distinguer les échanges strictement privés des réunions pouvant influencer ou être considérées comme susceptibles d'influencer le processus décisionnel. En outre, l'EEG considère que ces règles devraient également s'appliquer à l'*Attorney general*, en tant que conseiller juridique principal du gouvernement, ce qui n'est pas le cas actuellement. Dès lors, **le GRECO recommande l'élaboration de règles régissant (i) les contacts entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public, (ii) la déclaration de tels contacts et la divulgation des noms des personnes rencontrées et des sujets abordés et (iii) l'extension de telles règles à l'*Attorney general*.**

Mécanismes de contrôle

81. Au cours des cinq dernières années, la Commission des normes a mené un certain nombre d'enquêtes sur des infractions aux codes de conduite/de déontologie, mais aucune ne visait une PHFE, et il n'y a actuellement aucune enquête en cours.

82. Le gouvernement est responsable devant le Dáil (art. 28.4.1, Constitution). Le travail du parlement consiste en grande partie à surveiller les activités du gouvernement, à analyser ses politiques de façon critique et à lui demander des comptes (voir par. 28). Les commissions de l'Oireachtas se réunissent aussi régulièrement pour discuter de questions politiques. En outre, le parlement examine les projets de loi qui lui sont soumis par le gouvernement. Enfin, il peut voter une motion de censure à l'encontre de ce dernier.

83. Les enquêtes parlementaires font office de mécanisme de contrôle à l'égard des décisions du gouvernement et de son processus d'élaboration des politiques. Au total, sept enquêtes parlementaires ont été menées en Irlande, et, dans le cadre de certaines d'elles, le gouvernement a dû rendre des comptes. Par exemple, l'enquête parlementaire DIRT (2000), qui concernait un cas d'évasion fiscale, s'est notamment intéressée au rôle du ministère des Finances dans l'affaire¹³. Une enquête peut être ouverte à l'initiative d'une commission du Dáil sur toute question pertinente pour obliger le gouvernement à rendre des comptes et, dans ce contexte, la commission peut consigner des éléments de preuve, signaler des éléments de preuve et constater des faits, y compris lorsque ceux-ci portent directement atteinte à la bonne réputation du titulaire d'une fonction publique ou d'un ancien titulaire de fonction publique au sein du gouvernement, d'un Secrétaire général d'un ministère ou de fonctionnaires. Si le mandat établissant l'enquête le prévoit, la commission est habilitée à convoquer les personnes concernées et à exiger que des documents lui soient remis.

84. Les [Procédures relatives aux finances publiques](#) définissent les principes qui régissent la gestion financière de l'État et le rôle spécifique de l'agent comptable (généralement au niveau des Secrétariats généraux). Le Contrôleur général des comptes (*Comptroller and Auditor General*, C&AG) est responsable des audits des comptes des ministères/bureaux ministériels. En vertu de la loi, il est tenu d'émettre des avis sur les comptes des ministères et des organes publics qu'il contrôle et peut publier des rapports sur des questions importantes, choisies à sa discrétion, concernant l'optimisation des ressources et l'administration des fonds publics. En outre, il/elle est tenu d'autoriser, dans le cadre de sa fonction de contrôleur, le déblocage de fonds publics par le ministère des Finances à des fins spécifiées par la loi.

85. En outre, le parlement exerce un contrôle budgétaire et, s'il ne ratifie pas certaines décisions financières, cela peut entraîner une perte de confiance à l'égard du gouvernement, et, par la suite, l'obligation d'en former un nouveau. Les commissions des chambres de l'Oireachtas participent à l'examen des rapports d'audits et d'autres rapports. La commission des comptes publics, par exemple, examine les comptes présentés à l'occasion d'audits effectués par le Contrôleur général des comptes, ainsi que les rapports de ce dernier. Cette commission peut convoquer des agents des ministères concernés, y compris les Secrétaires généraux de ces ministères en leur capacité d'administrateur des comptes, afin qu'ils répondent à des questions sur les comptes ou les rapports pertinents. En outre, la commission du contrôle budgétaire examine la situation budgétaire générale de l'État, la politique en matière de dépenses publiques et la politique du ministère des Finances concernant les

¹³ Les enquêteurs, habilités à exiger des documents, ont exercé ce pouvoir auprès de diverses institutions, dont le ministère des Finances (7 648 documents reçus) et le Cabinet du Premier ministre (773 documents reçus).

recettes ; elle fait ensuite rapport au Dáil sur ces questions. D'autres commissions sectorielles entendent souvent des PHFE sur des rapports relatifs à leurs fonctions, qui peuvent traiter de questions liées aux audits ou aux inspections. Ainsi, en décembre 2018, le ministère de la Justice et de l'Égalité de l'époque s'est présenté devant la commission mixte sur la Justice et l'Égalité pour discuter de la commission sur l'avenir de la police en Irlande.

Conflits d'intérêts

86. Les règles et procédures générales relatives aux conflits d'intérêts pour les PHFE sont définies dans les lois relatives à l'éthique, les codes de conduite susmentionnés et les lignes directrices pour le respect des dispositions de ces lois. Les lois relatives à l'éthique établissent un cadre pour les déclarations d'intérêts que doivent effectuer les ministres, les ministres d'État, l'*Attorney general*, les conseillers spéciaux et les Secrétaires généraux, entre autres.

87. Les PHFE sont tenues de soumettre une déclaration d'intérêts chaque année qui porte sur l'année écoulée. Elles ont en outre l'obligation de divulguer à la personne compétente lorsqu'elles ont, de fait, connaissance de l'existence d'un intérêt considérable pour elles-mêmes ou pour une personne de leur entourage dans une affaire liée à l'exercice d'une fonction relevant de leur mandat¹⁴.

88. L'EEG a été informée qu'en règle générale, les ministres signalent tout conflit d'intérêts ad hoc sur une question particulière inscrite à l'ordre du jour du gouvernement et se retirent du processus décisionnel. Cependant, l'EEG n'a pas pu avoir confirmation qu'ils le faisaient systématiquement. Par conséquent, elle considère qu'il est important que toutes les PHFE, et pas seulement les ministres, soient tenues de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc avant le lancement d'un processus décisionnel auquel elles sont parties prenantes et qui porte sur un sujet les concernant tout particulièrement, et de se retirer de ce processus. La nécessité d'un tel retrait pourrait être déclarée à la Commission des normes et rendue publique pour améliorer la transparence autour des activités du gouvernement. **Le GRECO recommande que les conflits d'intérêts ad hoc des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient déclarés à la Commission des normes avant le lancement d'un processus décisionnel et que, si nécessaire, la personne concernée se retire du processus.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

89. Selon le Code de conduite applicable aux titulaires d'une fonction publique, ces derniers (notamment les ministres, les ministres d'État et l'*Attorney general*) doivent s'abstenir d'exercer des activités pouvant raisonnablement être considérées comme interférant avec le plein exercice de leurs fonctions ou comme incompatibles avec celui-ci. C'est notamment le cas des postes rémunérés de membre du conseil d'administration d'une entreprise. Par ailleurs, il est interdit aux titulaires d'une fonction publique de continuer à exercer une activité libérale pendant la durée de leur mandat. Ils peuvent toutefois prendre des dispositions pour assurer la continuité de leur activité jusqu'à ce qu'ils cessent d'être titulaires d'une fonction publique et reprennent leur activité antérieure. Les titulaires d'une fonction publique ne peuvent pas non plus prendre part au processus décisionnel ou à la gestion des affaires d'une entreprise ou d'un cabinet libéral.

¹⁴ Les Ministres et Ministres d'État (art. 14 de la loi de 1995 sur l'éthique dans l'exercice de fonctions publiques, telle que modifiée), les Secrétaires généraux (art. 18 de la loi) et les Conseillers spéciaux (art. 19 de la loi).

90. En vertu du Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique, les fonctionnaires ne peuvent exercer des fonctions dans ou avoir des liens avec une entreprise ou une activité extérieure qui sont susceptibles de nuire aux intérêts de leur ministère, d'être incompatible avec leurs fonctions officielles ou de nuire à leur capacité à accomplir leur mission de service public. Ils doivent informer le Service des ressources humaines dont ils relèvent de toute intention en ce sens. Lorsqu'un fonctionnaire envisage d'entreprendre une activité particulière et que des questions se posent quant à la conformité de cette activité, il doit en référer au Secrétaire général ou à son responsable. En outre, tout fonctionnaire qui, dans le cadre de sa mission officielle, est confronté à une quelconque affaire concernant toute entreprise commerciale dans laquelle il a un intérêt doit immédiatement indiquer la nature et la portée de cet intérêt au Secrétaire général ou Chef de Service. Un autre fonctionnaire est affecté à l'affaire en question, sauf si le Secrétaire général ou le Chef de bureau considère que ce n'est pas nécessaire. Le Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique traite également de la rémunération des activités exercées pour le compte d'organismes extérieurs lorsque ces activités découlent de la position officielle d'un fonctionnaire. Il existe des structures pour garantir que la direction de l'organisation de l'agent concerné soit notifiée de telles activités et que tout éventuel conflit d'intérêts soit géré de façon appropriée. Ces normes s'appliquent également aux conseillers spéciaux.

91. S'agissant des intérêts financiers, les PHFE sont tenues de les indiquer dans la déclaration d'intérêts (au-delà de certains seuils, le cas échéant) à laquelle ils sont soumis chaque année, qui couvrent les emplois rémunérés, les actions ou autres investissements et les intérêts fonciers. Les ministres, les ministres d'État et l'*Attorney general* ont aussi l'obligation de respecter le Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique, qui dispose qu'ils ne doivent participer en aucune façon au processus décisionnel ou à la gestion des affaires d'une entreprise ou d'un cabinet libéral et qu'ils doivent céder ou suspendre tout intérêt financier susceptible d'être incompatible avec leur statut, ou d'être perçu comme tel.

Passation de contrats avec des autorités étatiques

92. Doit être inclus dans les déclarations d'intérêts des PHFE tout contrat portant sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un ministre ou à un organisme public pendant la période de référence, auquel la personne concernée était partie ou était intéressée de quelque autre manière que ce soit, directement ou indirectement, si la valeur totale des biens fournis ou des services rendus était supérieure à 6 500 EUR.

Cadeaux

93. Selon l'article 2(1) de la loi de 1995, « on entend par cadeau un don d'argent ou de tout autre bien, à l'exclusion d'une donation (au sens de la loi électorale de 1997¹⁵). » Conformément aux lois relatives à l'éthique et en vertu de leur statut de titulaires d'une fonction publique, les ministres, les ministres d'État et l'*Attorney General* sont tenus de déclarer les cadeaux qui leur sont offerts par une même personne au-delà d'un montant de 640 EUR dans l'année calendaire de leur déclaration d'intérêts. Il n'est toutefois pas obligatoire de déclarer les cadeaux offerts à une personne pour des raisons purement personnelles par l'un de ses proches ou par son/sa partenaire civil(e), par un(e) ami(e) de cette personne, de son conjoint ou de son/sa partenaire civil(e) ou de son enfant ou de l'enfant de

¹⁵ En vertu de l'article 23A(1)(i) de la loi électorale de 1997 (telle que modifiée), les membres du parlement, même lorsqu'ils sont ministres ou ministres d'État, ne peuvent accepter un don d'un montant supérieur à 1 000 EUR de la part d'une personne donnée au cours d'une année civile. Cette disposition permet d'atténuer l'influence induite des donateurs politiques.

son conjoint, à moins que l'acceptation de ce cadeau n'ait pu influencer la personne de façon significative dans l'exercice de ses fonctions officielles.

94. Les titulaires d'une fonction publique doivent renoncer aux cadeaux qui leur ont été faits dans le cadre de leurs fonctions dès lors que leur valeur unitaire dépasse 650 EUR ou que la valeur globale des cadeaux offerts dépasse 650 EUR sur une année civile. Tout cadeau ainsi reçu doit être cédé et déclaré, à moins qu'il ne s'agisse d'un don (dans ce cas, les lois électorales s'appliquent), d'un cadeau offert par un ami ou un proche pour des raisons purement personnelles, ou d'un cadeau offert au titre d'une fonction autre que la fonction ministérielle. En outre, la loi relative aux infractions de corruption dispose qu'un cadeau offert à un fonctionnaire par ou au nom d'une personne ayant un intérêt dans les fonctions de cette personne est réputé être un objet de corruption. Ce type de cadeau est donc interdit.

95. Le Code de conduite applicable aux titulaires d'une fonction publique dispose que ces derniers (y compris les ministres, les ministres d'État et l'*Attorney general*) ont l'interdiction d'accepter les propositions de prise en charge des frais de transports et/ou d'hébergement engagés dans le cadre de leurs activités officielles (y compris pour un conjoint/partenaire civil accompagnateur le cas échéant), dès lors que ces propositions émanent de particuliers ou d'entreprises privées. Une certaine latitude est possible lorsqu'un titulaire d'une fonction publique est l'invité officiel d'un autre gouvernement ou organisme officiel, ou d'une organisation représentative à but non lucratif. Les titulaires d'une fonction publique doivent faire preuve d'une vigilance toute particulière concernant l'acceptation de cadeaux ou de marques d'hospitalité lorsque ceux-ci émanent d'amis ou de relations tels que définis dans la loi de 1995 et qu'ils savent que ces personnes ont, ou pourraient obtenir, un bénéfice ou subir une perte à la suite d'une décision prise, ou devant être prise, par un titulaire d'une fonction publique ou par le gouvernement.

96. Les lignes directrices établies par la Commission des normes à l'intention des titulaires d'une fonction publique donnent des orientations supplémentaires sur l'acceptation de cadeaux. En effet, la Commission des normes a récemment publié une [Note d'information à l'intention des titulaires d'une fonction publique](#) concernant les cadeaux.

97. Conformément au Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique, les fonctionnaires (et, par extension, les conseillers spéciaux) ne doivent bénéficier d'aucun type d'avantage émanant d'un tiers qui pourrait être raisonnablement perçu comme mettant en cause leur jugement personnel ou leur intégrité. Leurs actes ne doivent entraîner aucun conflit d'intérêts réel ou potentiel. En vertu des lois relatives à la corruption adoptées entre 1889 et 2001, telles qu'amendées par la loi de 1995 relative à l'éthique dans la fonction publique, la corruption active ou passive de fonctionnaires par des cadeaux constitue une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende. Toute somme d'argent, tout cadeau ou toute autre contrepartie reçue par un fonctionnaire de la part d'une personne partie à un contrat ou cherchant à devenir partie à un contrat avec un ministère est réputé(e) être un objet de corruption, sauf preuve du contraire. En outre, la loi de 2018 relative à la justice pénale (infractions de corruption) dispose que tout cadeau offert à un fonctionnaire par ou au nom d'une personne ayant un intérêt dans les fonctions de ce dernier est réputé être un objet de corruption.

98. S'agissant des marques d'hospitalité, il est admis que les fonctionnaires et conseillers spéciaux ne doivent pas être mis en position de devoir refuser ce qui est considéré comme un acte normal de courtoisie dans le cadre de relations de travail. Cependant, dans leurs relations avec des organisations ou des personnes extérieures, ils doivent veiller très attentivement à

ce que le fait d'accepter des marques d'hospitalité ne les influence pas dans l'exercice de leurs fonctions officielles, et à ce qu'il ne puisse être raisonnablement perçu comme tel.

99. Chaque année, le Greffier du Dáil établit un registre des intérêts qui contient des informations sur les déclarations de cadeaux offerts aux titulaires d'une fonction publique (voir par. 121). Ce registre est publié sur le site internet de l'Oireachtas. Les informations figurant dans les déclarations d'intérêts des conseillers spéciaux, gérées par la Commission des normes, ne sont, quant à elles, pas compilées à des fins statistiques.

100. Tout en notant l'interdiction instaurée par la loi relative aux infractions de corruption en ce qui concerne les cadeaux susceptibles d'influencer les PHFE, l'EEG estime que le seuil au-delà duquel les cadeaux doivent être déclarés pourrait être abaissé. Quoi qu'il en soit, au vu du caractère sensible de la question des cadeaux et des marques d'hospitalité au niveau du gouvernement, l'EEG considère qu'il est important que le futur code de conduite à l'usage des PHFE et les lignes directrices connexes (voir par. 60) décrivent de façon suffisamment détaillée les choses à faire et à ne pas faire en ce qui concerne l'acceptation et la déclaration de cadeaux et de marques d'hospitalité. Les lignes directrices déjà publiées par la Commission des normes pourraient servir de base à ces documents, qu'il s'agirait ensuite d'axer plus spécifiquement sur les PHFE.

Utilisation abusive de ressources publiques

101. Les codes de conduite applicables aux titulaires d'une fonction publique établissent explicitement les responsabilités de ces derniers (qu'il s'agisse des ministres, des ministres d'État ou de l'*Attorney general*) en matière d'utilisation des ressources publiques. Les Procédures relatives aux finances publiques définissent les principes qui régissent la gestion financière de l'État et le rôle spécifique de l'agent comptable (généralement au niveau des Secrétariats généraux) concernant les ressources publiques.

102. Le Rapport Quigley, publié en 2005, soulignait la nécessité de faire preuve d'une vigilance particulière lorsqu'une proposition concernant des services de consultation comprend un service direct à un ministre ou à un ministre d'État, en particulier dans le domaine des relations publiques ou de la communication, et/ou lorsqu'un ministre ou ministre d'État suggère le nom d'une personne ou d'une entreprise qui lui semble adéquate pour la prestation de tels services. À la suite de la publication de ce rapport, des lignes directrices complémentaires à suivre dans de tels cas ont été adoptées par le gouvernement et insérées dans le Manuel du gouvernement afin d'éviter toute suggestion inappropriée de la part d'un ministre dans la passation de marchés de services ou l'attribution de contrats dans certaines circonstances.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

103. La loi de 1963 relative aux secrets officiels dispose que tout agent public qui communique des informations officielles sans en avoir reçu l'autorisation est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de sept ans. Elle dispose en outre que toute personne qui enfreint ou tente d'enfreindre une disposition de cette loi se rend coupable d'une infraction.

104. L'article 7(2) de la loi de 2018 relative à la justice pénale (infractions de corruption) dispose que tout fonctionnaire, y compris une PHFE, qui utilise des informations confidentielles obtenues dans le cadre de ses fonctions, de son emploi, de son poste ou de ses affaires dans le but d'obtenir, par la corruption, un cadeau, une contrepartie ou un avantage

pour lui-même ou pour un tiers est coupable d'une infraction. À cet égard, l'EEG a été informé d'allégations selon lesquelles un PHFE aurait divulgué des informations officielles à un tiers en dehors du gouvernement ; ces allégations font actuellement l'objet d'une enquête. Il est donc important que le futur code de conduite à l'usage des PHFE et les lignes directrices connexes contiennent des règles sur le traitement des informations confidentielles, comme recommandé plus haut, et que cette question soit abordée lors des séances d'information et dans les formations (voir par. 65).

105. Le Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique établit que tous les fonctionnaires, y compris les retraités et les agents publics en disponibilité, doivent éviter de divulguer de façon indue des informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions officielles.

Restrictions après la cessation des fonctions

106. Toutes les PHFE sont soumises à une période de restriction d'un an, pendant laquelle elles ne peuvent participer à des activités de lobbying, ni être employées par, ou fournir des services à une personne menant des activités de lobbying auprès d'un quelconque organisme de service public auquel la personne concernée était liée pendant l'année précédant la cessation de ses fonctions gouvernementales (art. 22, [loi de 2015 relative à la réglementation du lobbying](#)). La Commission des normes a établi une note d'orientation sur la période de restriction ; celle-ci est disponible sur le [site internet du Registre du lobbying](#).

107. Les PHFE ont l'obligation de demander le consentement de la Commission avant d'accepter une offre d'emploi. Si la personne concernée estime que des activités de lobbying pourraient être exercées pendant sa période de restriction, elle doit demander le consentement de la Commission avant d'accepter l'offre d'emploi. Si, en raison de circonstances imprévues, elle s'attend à ce que des activités de lobbying soient exercées alors qu'elle a déjà pris ses fonctions, elle doit demander à la Commission des normes l'autorisation de rester en poste.

108. Une PHFE peut soumettre une demande à la Commission des normes en vue de lever sa période de restriction. Cette dernière peut faire droit à la demande sans conditions, y faire droit avec des conditions spécifiques, ou rejeter la demande¹⁶.

109. Aucune des restrictions post-mandat décrites ci-dessus ne s'applique à l'*Attorney general* étant donné qu'il n'existe pas de disposition officielle en ce sens dans la loi relative à la réglementation du lobbying, ni de dispositions similaires dans les codes de conduite prévus par les lois relatives à l'éthique.

110. En outre, il n'existe pas de dispositions d'exécution concernant les restrictions s'appliquant après la cessation d'un mandat. La Commission des normes n'est pas habilitée à mener des enquêtes ni à engager des poursuites en cas d'infractions à la loi.

111. Le Code de conduite à l'usage des titulaires d'une fonction publique, qui s'applique aux ministres, aux ministres d'État et à l'*Attorney general*, dispose que lorsqu'ils acceptent un poste après avoir quitté leurs fonctions, les titulaires d'une fonction publique doivent veiller

¹⁶ Depuis 2015, un certain nombre de demandes ont été soumises par des PHFE à la Commission des normes. Cette dernière a ainsi reçu 1 demande en 2016 (émanant d'un conseiller spécial) ; 5 demandes en 2017 (3 conseillers spéciaux, 1 Secrétaire général et 1 attaché de presse du gouvernement) ; 2 demandes en 2018 (conseillers spéciaux), 2 demandes en 2019 (conseillers spéciaux) ; et 8 demandes en 2020 (conseillers spéciaux). Des résumés anonymisés de toutes ces cas sont inclus dans les rapports annuels correspondants.

à éviter les conflits d'intérêts avérés ou apparents eu égard à leurs précédentes fonctions. Ils doivent agir de manière à ce que l'on ne puisse raisonnablement conclure qu'ils ont été influencés par l'espoir ou l'attente de l'obtention d'un emploi futur au sein de l'entreprise ou de l'organisation concernée, ou qu'un avantage indu leur serait octroyé à un nouveau poste du fait, par exemple, de l'accès à des informations officielles dont ils jouissaient précédemment en qualité de titulaire d'une fonction publique. Toutefois, cette règle n'a pas force exécutoire.

112. L'article 20 du Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique, qui s'applique aux Secrétaires généraux, aux Secrétaires adjoints mais aussi aux conseillers spéciaux (bien qu'ils ne soient pas fonctionnaires) établit que les agents publics ne doivent pas, pendant les 12 mois qui suivent leur démission de la fonction publique ou leur départ à la retraite après un emploi dans la fonction publique, accepter une nomination ou de projet particulier en tant que consultant lorsque la nature et les conditions d'une telle nomination pourraient entraîner un conflit d'intérêts, réel ou perçu, sans obtenir au préalable l'autorisation de la Commission des nominations extérieures (*Outside Appointments Board*, OAB) ou du Secrétaire général ou du Chef de bureau, selon le cas. Les ministères/bureaux sont tenus d'informer les personnes qui quittent la fonction publique ou qui prennent leur retraite des obligations qui leur incombent au titre du Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique. Depuis sa création, le Commission a reçu dix demandes d'autorisation, dont six ont été acceptées et une a été partiellement acceptée. Deux personnes n'ont pas donné suite à leur demande, et, dans le dernier cas, le délai d'un an est arrivé à expiration. Les conditions dont sont assorties les autorisations concernent la période de restriction à observer avant l'acceptation d'une nomination et à l'obligation de s'abstenir d'avoir des relations professionnelles avec des organismes ou des clients avec lesquels le demandeur était officiellement en relation avant son départ.

113. En outre, les Secrétaires généraux et leurs adjoints doivent, dans les 12 mois qui suivent leur démission ou leur départ à la retraite, obtenir l'approbation de la Commission des nominations extérieures avant d'accepter toute nomination extérieure.

114. Un projet de loi relatif aux normes applicables dans le secteur public, dont l'examen par le parlement avait commencé en janvier 2016, prévoyait, entre autres, la création officielle de la Commission des nominations extérieures. Cependant, un nouvel examen du cadre juridique est actuellement mené par le ministère de la Dépense publique et de la Réforme afin d'éclairer les propositions législatives en vue d'une réforme en 2022, en prenant comme point de départ le projet de loi relatif aux normes applicables dans le secteur public.

115. L'EEG note qu'il existe des règles sur les restrictions s'appliquant après la cessation des fonctions afin de garantir l'absence de tout conflit d'intérêts, que ce soit dans la perspective d'obtenir un emploi ou après l'acceptation d'un emploi faisant suite à l'exercice de fonctions publiques au sein du gouvernement. Bien que l'existence de telles règles soit à saluer, le système pâtit de plusieurs insuffisances, auxquelles il conviendrait de remédier afin de garantir sa pleine efficacité.

116. S'agissant des ministres, l'EEG prend note du rôle fondamental que joue la Commission des normes pour empêcher toutes les PHFE d'accepter un emploi lié au lobbying pendant une période d'un an, et ce, afin d'éviter que les ministres n'exercent des activités de lobbying dans leur domaine de compétence précédent. Pour commencer, l'EEG estime que la longueur de la période de restriction est non seulement appropriée mais aussi nécessaire. Aussi, la possibilité de la lever entièrement n'apparaît pas souhaitable. Ensuite, elle est d'avis que les restrictions

ne devraient pas s'appliquer au seul domaine du gouvernement dans lequel une PHFE prenait des décisions, mais qu'elles devraient couvrir plus généralement l'ensemble des activités du gouvernement pris dans son ensemble. Par ailleurs, l'un des défauts majeurs du système actuel est que la Commission des normes n'est habilitée ni à enquêter sur de potentielles infractions à la loi, ni à imposer des sanctions. De ce fait, la seule sanction possible serait une mise à mal de la réputation, sauf que, dans les rapports d'activité annuels de la Commission des normes, les affaires mentionnées sont anonymisées. L'EEG croit savoir que cela devrait être traité dans le projet portant modification de la loi sur la réglementation du lobbying ; ce projet de loi doit être publié dans le courant de l'été 2022. Le système, tel qu'il est conçu actuellement, semble donc relativement faible. En outre, l'*Attorney general*, bien qu'il soit le conseiller juridique principal auprès du gouvernement et, qu'à ce titre, il soit considéré comme une PHFE, n'est pas couvert par la loi relative à la réglementation du lobbying, ce à quoi il faudrait remédier, comme mentionné précédemment (voir par. 80).

117. En ce qui concerne la possibilité d'occuper un emploi dans des domaines dans lesquels un ancien ministre était chargé de prendre des décisions, l'EEG relève qu'il n'existe pas de cadre juridique sur la question, étant donné que cette possibilité n'est mentionnée que dans le Code de conduite applicable aux titulaires d'une fonction publique. Par conséquent, il n'y a pas de contrôles, d'enquêtes ni de sanctions, ce qui limite considérablement le caractère dissuasif du dispositif. Cela renvoie également à l'idée déjà exprimée dans ce rapport qu'il devrait exister un code de conduite ayant force exécutoire pour les PHFE (voir par. 60). L'EEG a été informée qu'un ancien ministre était devenu directeur général d'une association qui avait exercé des activités de lobbying auprès de lui lorsqu'il était au gouvernement. L'intéressé a déclaré qu'il n'exercerait pas d'activité de ce genre auprès du gouvernement pendant sa période de restriction officielle. Cependant, l'EEG considère que cela montre que les risques associés à l'occupation d'un emploi juste après avoir quitté le gouvernement ne se limitent pas au lobbying. L'obtention d'un emploi peut être perçue comme la contrepartie de faveurs que la personne qui occupait de hautes fonctions de l'exécutif pourrait avoir accordées à son futur employeur pendant qu'elle était au gouvernement, en particulier dans son domaine de compétence, mais pas exclusivement. S'agissant des fonctionnaires, y compris les Secrétaires généraux et les conseillers spéciaux, le fait qu'un processus distinct s'applique, associé à l'obligation de demander l'avis d'un autre organe, à savoir la Commission des nominations extérieures, est une bonne chose. Cependant, cet organe n'a pas de fondement juridique et ne peut mener d'enquêtes, ni imposer des sanctions en cas d'infraction.

118. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG considère que les restrictions applicables aux PHFE après la fin de leur mandat devraient être durcies. S'il est judicieux de leur imposer une période de restriction officielle d'un an pour les activités de lobbying, le système serait plus efficace si l'on supprimait la possibilité actuelle de réduire cette période, une durée de 12 mois semblant adéquate, si la portée des contacts était étendue à l'ensemble du gouvernement et si la Commission des normes était investie de pouvoirs de contrôle et de sanction. S'agissant de la possibilité d'occuper un emploi dans des entités privées après avoir quitté le gouvernement, il conviendrait de donner force exécutoire aux règles actuelles, et la Commission des normes devrait également être investie de pouvoirs de contrôle et de sanction. En outre, l'EEG considère que le système gagnerait en clarté si la même procédure s'appliquait à toutes les PHFE et si un seul et même organe était chargé de contrôler à la fois les activités de lobbying et l'emploi des PHFE. Par conséquent, **le GRECO recommande de durcir les restrictions s'appliquant après la cessation des fonctions, notamment (i) en rendant les règles relatives à l'exercice d'un emploi après avoir quitté la fonction publique exécutoires pour toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) ; et**

(ii) en faisant en sorte que la Commission des normes soit habilitée à mener des enquêtes sur toutes les PHFE et à leur imposer des sanctions en cas de violation des règles relatives aux activités de lobbying et à l'occupation d'un emploi après avoir quitté le gouvernement.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

Obligations de déclaration et mécanismes de contrôle

119. En vertu des lois relatives à l'éthique, tout PHFE est tenu, chaque année, de déclarer les intérêts qui pourraient les influencer de façon significative dans l'exercice de leurs fonctions. Elles peuvent aussi, à tout moment de l'année, soumettre des déclarations, ou modifier leurs déclarations préalables, si leurs intérêts changent, s'il leur est conseillé de déclarer un intérêt ou si elles n'ont pas respecté une obligation de déclarer un intérêt.

120. Toutes les déclarations d'intérêts, effectuées sous forme écrite, doivent être soumises sur une base annuelle correspondant à l'année civile, soit la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Elles doivent couvrir toute période pendant laquelle la PHFE a exercé ces fonctions, de la date de sa nomination au 31 décembre suivant, et doivent être soumises à l'autorité compétente le 31 janvier de l'année suivante au plus tard.

121. Les déclarations d'intérêts des ministres/ministres d'État sont soumises à la Commission des normes. Si ces PHFE n'ont aucun intérêt à déclarer, elles doivent soumettre une déclaration (« déclaration nulle ») au Greffier du Dáil ou celui du Seanad. Leurs intérêts dans les travaux de l'Oireachtas sont déclarés au Greffier du Dáil ou celui du Seanad, de même que tout autre intérêt qu'ils pourraient avoir. Le Greffier du Dáil ou celui du Seanad transmet ensuite ces déclarations à la Commission des normes et au Premier ministre. Enfin, les intérêts concernant l'exercice de certaines fonctions par les ministres/ministres d'États sont déclarés au Premier ministre et à la Commission des normes. Les déclarations d'intérêts des ministres/ministres d'État sont publiées chaque année par le Greffier du Dáil dans le Registre des intérêts des Membres, qui est accessible sur le site internet de l'Oireachtas.

122. L'*Attorney general* soumet une déclaration d'intérêts au Premier ministre et à la Commission des normes. Les Secrétaires généraux déclarent leurs intérêts auprès du Secrétaire général du ministère de la Dépense publique et de la Réforme, et les conseillers spéciaux, auprès du ministre concerné et de la Commission des normes. Les déclarations relatives aux intérêts qui pourraient influencer une PHFE de façon significative dans l'exercice de ses fonctions en tant que conseiller spécial sont accessibles au public sur demande.

123. Les intérêts que les PHFE sont tenues de déclarer sont précisés dans les lois relatives à l'éthique. Les lignes directrices à l'intention des PHFE pour le respect des dispositions de ces lois, établies par la Commission des normes, contiennent des informations plus détaillées sur chacun des intérêts à déclarer, comme suit :

- les revenus professionnels, etc. (rémunération supérieure à 2 600 EUR pendant la période de référence) ;
- les actions, obligations, obligations convertibles ou tout autre investissement, dans une société ou entreprise donnée, d'un montant total supérieur à 13 000 EUR à tout moment au cours de la période de référence ;
- l'occupation d'un poste de membre du conseil d'administration ou du conseil d'administration fantôme de toute société à tout moment de la période considérée ;

- Terrains et bâtiments (locaux) : tout intérêt foncier d'un montant supérieur à 13 000 EUR détenu à tout moment de la période considérée¹⁷ ;
- tous les cadeaux reçus de la part d'une même personne pendant la période de référence dès lors que leur valeur unitaire ou globale dépasse 650 EUR ;
- tout bien fourni ou prêté ou tout service rendu à la personne concernée, une ou plusieurs fois par la même personne, pendant la période de référence, dès lors que la contrepartie fournie ou le prix payé par la personne concernée était inférieur(e) de plus de 650 EUR à la contrepartie ou au prix commercial(e)¹⁸ ;
- tout service de transport, d'hébergement, de divertissement ou tout repas fourni à la personne concernée pendant la période considérée à titre gratuit ou à un prix inférieur au prix commercial¹⁹ ;
- tout emploi rémunéré en tant que lobbyiste, consultant ou conseiller en matière politique ou d'affaires publiques occupé pendant la période de référence ;
- tout contrat avec l'État.

124. Il n'est pas nécessaire de préciser dans la déclaration d'intérêts le montant ou la valeur monétaire de tout intérêt ou de toute rémunération perçue au titre de toute profession, activité libérale, de tout emploi, métier ou de toute autre activité professionnelle mentionnée dans la déclaration. Il n'est pas non plus nécessaire de déclarer le passif.

125. Outre leurs propres intérêts, les PHFE doivent inclure dans leur déclaration annuelle les intérêts de leur conjoint/partenaire civil dont ils ont connaissance, ainsi que ceux de leurs enfants et des enfants de leur conjoint/partenaire civil.

126. La Commission des normes reçoit et conserve les déclarations d'intérêts annuelles des PHFE (hormis les Secrétaires généraux qui soumettent les leurs au ministère de la Dépense publique et de la Réforme). Cependant, elle ne contrôle pas les informations contenues dans ces documents en l'absence de disposition législative.

127. La Commission des normes est habilitée à examiner les plaintes reçues concernant, notamment, le non-respect par une PHFE de son obligation de soumettre une déclaration d'intérêts ou de déclarer tous les éléments pertinents. À l'issue de l'examen de la plainte, si elle estime que la personne a manqué aux obligations qui lui incombent au titre des lois relatives à l'éthique car elle a, par exemple, fourni des informations incomplètes ou inexacts,

¹⁷ Les PHFE ne sont pas tenues de fournir des informations sur leur résidence privée ou sur celle de leur conjoint ou partenaire civil, ni sur d'éventuels terrains annexes ou complémentaires à cette résidence qui ne sont pas exploités ou aménagés essentiellement à des fins commerciales. Sont également exclus des éléments à déclarer les résidences secondaires et tout autre lieu de résidence privé utilisé par la personne concernée ou sa famille et tout terrain annexe ou complémentaire à cette résidence qui est nécessaire à son équipement ou à son utilisation et qui n'est pas exploité ou aménagé essentiellement à des fins commerciales.

¹⁸ Doit également être déclaré tout bien prêté ou tout service fourni à titre gratuit dont la contrepartie ou la valeur commerciale est supérieure à 650 EUR. En revanche, il n'est pas nécessaire de déclarer les biens fournis ou prêtés, ou les services rendus à la personne concernée en tant que cadeau, pour des raisons purement personnelles, par un proche, un partenaire civil, un ami de la PHFE ou un ami de son conjoint ou partenaire civil, ou un ami de ses propres enfants ou des enfants de son conjoint, à moins que l'acceptation de ce cadeau n'ait pu influencer de façon significative la personne concernée dans l'exercice de ses fonctions officielles.

¹⁹ Il existe des exceptions à cette règle, notamment lorsque le prix commercial ou le montant total des biens ou services concernés est inférieur à 650 EUR ou la différence entre le prix payé et le prix commercial est inférieure à 650 EUR. Les autres exceptions concernent les services de transport, d'hébergement, de divertissement et les repas fournis à la personne concernée au sein de l'État, dans le cadre et aux fins de ses fonctions officielles ou de tout métier, de toute profession, de tout emploi ou de toute autre activité professionnelle de cette personne. Sont également exclus des éléments à déclarer les services de transport, d'hébergement, de divertissement et les repas fournis à la personne concernée en tant que cadeau, pour des raisons purement personnelles, par un proche, un partenaire civil, un ami de la PHFE ou un ami de son conjoint ou partenaire civil, ou un ami de ses propres enfants ou des enfants de son conjoint, à moins qu'il puisse être raisonnablement considéré que l'acceptation de ce cadeau a pu influencer la personne concernée dans l'exercice de ses fonctions officielles.

un rapport est établi et mis à la disposition du public. Ce rapport est également transmis à l'autorité publique/l'organe public compétent(e) pour examen et décision sur les éventuelles mesures/sanctions à prendre à l'égard de la personne visée par le rapport.

128. L'EEG note que les déclarations d'intérêts soumises par les PHFE ne contiennent aucune donnée chiffrée sur les intérêts pertinents, ni d'information sur les dettes significatives. Or, elle considère qu'il est important de fournir des données chiffrées sur les intérêts pertinents, car, en fonction de leur valeur monétaire, ceux-ci sont susceptibles d'altérer – ou d'être perçus comme altérant – leur jugement dans le processus décisionnel au niveau gouvernemental. En ce qui concerne le passif, elle souligne que les dettes significatives peuvent constituer une faiblesse, en particulier pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qu'elles peuvent rendre plus vulnérables au risque de la corruption. L'organe de contrôle devrait être chargé de déterminer quelles dettes peuvent être considérées comme significatives et doivent être rendues publiques, par exemple en établissant un seuil fixe. En outre, dans un souci de clarté, l'EEG invite les autorités à désigner la Commission des normes en tant que principal destinataire des déclarations d'intérêts de toutes les PHFE afin de contribuer à une approche plus cohérente pour les PHFE. Il apparaîtrait bénéfique que les déclarations d'intérêts des Secrétaires généraux soient aussi soumises à la Commission des normes pour permettre ce contrôle, et ce même si elles devaient finalement ne pas être divulguées. Cela contribuerait à la distinction nécessaire entre les activités du gouvernement et celles du parlement, les intérêts n'exposant pas les PHFE à des risques aussi élevés dans les deux cas. L'EEG note qu'il est prévu que la question des déclarations soit examinée dans le cadre de la révision des lois relatives à l'éthique. Cependant, elle avait déjà émis la même conclusion dans le rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation concernant les membres du parlement et, à ce jour, la recommandation associée reste en suspens²⁰.

129. L'EEG relève que la Commission des normes ne contrôle pas les déclarations d'intérêts annuelles des PHFE dans le détail par manque de fondement juridique et des ressources adéquates devraient être allouées si cette tâche lui était confiée. Ses pouvoirs d'enquête sont donc sous-utilisés, et les parties prenantes rencontrées sur place ont déclaré que les possibilités d'imposer des sanctions étaient rares, notamment parce qu'elle repose entièrement sur des initiatives prises par le public. L'EEF considère qu'il est important que des contrôles approfondis soient régulièrement effectués pour détecter les potentiels conflits d'intérêts et gérer la situation et pour imposer des sanctions proportionnées, le cas échéant. **Le GRECO recommande (i) de renforcer les obligations faites aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) concernant la déclaration d'intérêts afin qu'elles soient tenues de fournir des données chiffrées sur leurs principaux intérêts financiers et économiques, ainsi que sur leurs dettes significatives ; (ii) de faire en sorte que les déclarations d'intérêts des PHFE fassent régulièrement l'objet d'un contrôle approfondi, que des sanctions proportionnées soient imposées en cas de violation, et que des ressources suffisantes soient allouées à la Commission des normes à cette fin.**

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

Procédures pénales et immunités

130. Les règles relatives à l'immunité qui s'appliquent aux membres de l'Oireachtas sont également applicables aux ministres, qui sont toujours des parlementaires. Généralement, les membres de l'Oireachtas ne jouissent d'aucune immunité ou privilège procédural. Cependant,

²⁰ Voir le dernier Rapport de conformité (GrecoRC4(2022)3), adopté par le GRECO à sa 90^e réunion plénière, le 25 mars 2022.

en vertu de l'article 15.13 de la Constitution, ils ont le privilège de ne pouvoir être arrêtés pendant qu'ils se rendent à l'une des deux chambres, qu'ils en reviennent ou qu'ils se trouvent dans leurs locaux, et de ne pouvoir être traduits devant aucun tribunal ou aucun organe autre que la chambre elle-même pour des déclarations faites dans l'une des deux chambres.

Mécanismes de répression non pénale

131. La Commission des normes est chargée veiller au respect des dispositions des lois relatives à l'éthique, qui établissent les obligations statutaires incombant aux PHFE concernant les normes de conduite, les conflits d'intérêts et les déclarations connexes. Elle est également chargée des éventuelles procédures d'exécution connexes.

132. L'article 4 de la loi de 2001 relative aux normes applicables dans la vie publique prévoit la possibilité de déposer une plainte auprès de la Commission des normes contre une « personne précise » (y compris un ministre, un ministre d'État, l'*Attorney general*, un conseiller spécial ou un Secrétaire général) qui pourrait avoir commis un « acte spécifié » incompatible avec l'exercice approprié de ses fonctions, ou avec le maintien de la confiance du grand public dans l'exercice de telles fonctions. Cette disposition englobe la possibilité de déposer plainte à l'encontre d'une PHFE qui n'a pas soumis de déclaration d'intérêts ou qui n'a pas divulgué toutes les informations pertinentes.

133. En outre, l'article 11(a) de la loi de 2001 dispose que toute personne (y compris les Secrétaires généraux) qui effectue une déclaration d'intérêts conformément à l'article 18 peut être tenue par la personne/l'autorité compétente de fournir des informations au sujet de cette déclaration. Si la personne/l'autorité compétente considère qu'il est possible que la personne ait enfreint la loi, elle dépose plainte auprès de la Commission des normes conformément à l'article 11 (b). En outre, l'article 22 de la loi de 1995 prévoit le dépôt d'une plainte auprès de la Commission des normes lorsqu'une personne/un membre considère qu'une PHFE a enfreint les dispositions de la loi de 1995 relatives aux déclarations d'intérêts. La Commission des normes peut également de son propre chef décider d'ouvrir une enquête sur une infraction potentielle par une personne donnée ; toutefois, dans ce cas, elle ne peut désigner d'enquêteur. La Commission des normes considère qu'elle peut lancer une procédure d'enquête similaire lorsque aucune plainte n'a été déposée.

134. La procédure relative à l'examen des plaintes et à la conduite d'enquêtes est définie dans le document intitulé « Procédure de la Commission des normes applicables dans la fonction publique concernant le traitement des plaintes », publié par la Commission des normes et disponible sur son site Internet. En résumé, le processus d'examen des plaintes peut comporter plusieurs étapes, comme suit :

- 1^e étape : évaluation préliminaire de la plainte pour déterminer si elle est recevable et étayée par suffisamment de preuves. La Commission des normes peut estimer que l'objet de la plainte est futile ou vexatoire ou n'est pas suffisamment grave pour y donner suite. Elle peut aussi renvoyer la plainte devant l'organe compétent pour examen ;
- 2^e étape : enquête préliminaire. Cette étape peut supposer la désignation d'un enquêteur par la Commission des normes afin de l'assister dans l'exercice de son mandat. Contrairement aux pouvoirs de la Commission des normes, l'enquêteur n'a pas de pouvoir coercitifs. L'enquêteur fait alors rapport à la Commission des normes. Ledit rapport ne contient pas de conclusions mais, si demandé, contiendra un avis s'il existe de prime abord des preuves pour étayer la plainte. Lorsque cette dernière ouvre une enquête de son propre chef, elle n'est pas habilitée à désigner un enquêteur afin qu'il

mène une enquête préliminaire. Cependant, comme il a été noté, la Commission considère qu'elle peut lancer une procédure d'enquête similaire même en l'absence de plainte ;

- 3^e étape : enquête. Après avoir examiné le rapport de l'enquêteur, la Commission des normes peut décider de refuser de mener une enquête sur la base d'un des motifs listés dans la législation sur l'éthique ou de tenir une audience d'enquête conformément à l'article 23 de la loi de 1995, lors de laquelle tous les éléments de preuve concernant la ou les infraction(s) présumée(s) sont présentés. Les audiences d'enquête menées par la Commission des normes sont généralement publiques, sauf instructions spécifiques indiquant qu'elles doivent se tenir à huis clos.

135. La Commission des normes peut tenir une séance aux fins d'une enquête, au cours de laquelle elle peut recevoir des documents et des témoignages, le cas échéant. Le ou la Président(e) peut exiger que la personne visée par la plainte et toute autre personne dont le témoignage est nécessaire soient entendues par la Commission des normes. Il/elle peut aussi ordonner à toute personne de fournir un document ou un objet précis en sa possession. Au terme de l'enquête, la Commission des normes est tenue d'établir un rapport dans lequel elle expose ses conclusions. Ce document est envoyé à la personne visée par l'enquête, au plaignant, au ministre de la Dépense publique et de la Réforme et, le cas échéant, au Directeur du ministère public/à d'autres parties. Il est également publié sur le [site internet](#) de la Commission des normes.

136. Le rapport établi par la Commission des normes est transmis aux autorités compétentes suivantes, en vue d'une décision sur d'éventuelles sanctions :

- dans le cas des ministres et ministres d'État, à la Commission chargée des intérêts des membres du Dáil ou du Seanad, selon le cas, pour examen, conformément à l'article 28 de la loi de 1995 ;
- dans le cas de l'*Attorney general*, au Premier ministre, en lien avec les fonctions qu'il assure conformément aux dispositions de l'article 30 de la Constitution ;
- dans le cas des conseillers spéciaux et des Secrétaires généraux, au ministre compétent, pour examen, conformément au code de discipline applicable dans la fonction publique.

137. Les articles 21 et 23 de la loi de 2001 disposent que les membres, y compris les titulaires d'une fonction publique (les ministres, le ministre d'État et l'*Attorney general*), et les secrétaires généraux doivent fournir à la Commission des éléments prouvant qu'ils respectent la législation fiscale. Conformément aux mêmes dispositions de la loi de 2001, cette dernière est tenue d'enquêter sur les potentielles infractions à cet égard, et, en cas de non-respect des obligations, de rédiger et de publier ses conclusions dans un rapport. Ce document est transmis soit (i) à la Commission chargée des intérêts des membres pertinente pour les titulaires d'une fonction publique, soit (ii) à l'organisme public compétent pour les Secrétaires généraux. Aucun rapport sur des individus n'ayant pas respecté leurs obligations fiscales n'a visé une PHFE jusqu'à présent. Un tel rapport doit d'abord être présenté devant la chambre concernée, et la Commission doit faire en sorte qu'une motion soit déposée dans cette chambre en vue d'une résolution visant à ce qu'une ou des mesure(s) soi(en)t prise(s) par cette chambre en lien avec l'affaire. Les mesures prévues à l'article 28(2) de la loi susmentionnée sont : (i) exiger que la chambre prenne note du rapport ; (ii) exiger que la chambre censure le membre concerné ; (iii) exiger la suspension de la participation du titulaire d'une fonction publique aux travaux de la chambre ; (iv) dans certaines circonstances, exiger la retenue du salaire du membre concerné.

138. La Commission a reçu plus de 200 plaintes et publié 16 rapports d'enquête au cours des cinq dernières années, mais aucune de ces plaintes ou aucun de ces rapports ne concernait une PHFE. Si l'EEG reconnaît que le mécanisme de plaintes en place est bien conçu, elle considère que les pouvoirs de la Commission des normes en matière de contrôle, d'enquêtes et d'imposition de sanctions en cas de violation des normes d'intégrité par des PHFE devraient être renforcés pour que le système gagne en efficacité et ne repose pas trop sur des plaintes sporadiques. Le fait qu'aucune enquête sur de possibles violations des normes d'intégrité par des PHFE n'ait été menée en dit long sur la situation actuelle et justifie d'autant plus les recommandations concernant la nécessité de mettre en place une Commission des normes qui soit financièrement indépendante et plus forte, ainsi qu'un code de conduite ayant force exécutoire pour les PHFE, mais aussi les restrictions applicables après la cessation des fonctions et les déclarations d'intérêts (voir les par. 57, 61, 119 et 130, respectivement).

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu général des différents services répressifs

139. An Garda Síochána (ci-après, l'AGS) est la principale autorité chargée du maintien de l'ordre et de la sécurité. C'est une autorité civile qui a pour objectifs (a) de préserver l'ordre public ; (b) de protéger la vie et la propriété ; (c) de défendre les droits fondamentaux de chacun ; (d) de protéger la sécurité de l'État ; (e) de prévenir la criminalité ; (f) de traduire les criminels en justice, y compris en détectant les infractions et en enquêtant sur ces dernières ; et (g) de réguler et de contrôler la circulation automobile et d'améliorer la sécurité routière.

140. L'AGS est régie par la loi de 2005 relative à la Garda Síochána (ci-après, LGS) et ses amendements, qui couvrent l'administration, la gestion, la gouvernance et la surveillance de l'AGS, précisant la fonction et les objectifs de cette dernière et définissant les rôles du Commissaire de la Garda, du ministre de la Justice et des organes de surveillance.

141. L'AGS est gérée par le Commissaire de la Garda et l'équipe de direction²¹. Sur le plan policier, l'Irlande est divisée en quatre régions, chacune étant gérée par un sous-commissaire. Dans chaque région se trouvent un certain nombre de divisions dirigée par un commandant en chef. Les 28 divisions qui existent actuellement vont être progressivement remplacées par 19 nouvelles divisions dans le cadre d'un nouveau modèle opérationnel. Chaque division comprend des districts. Ils sont au nombre de 96 sur l'ensemble du pays et sont dirigés par des commandants. Ceux-ci sont assistés par un certain nombre d'inspecteurs. Les districts se divisent en sous-districts qui sont généralement placés sous la responsabilité d'un sergent et comptent un poste de police, dont l'effectif peut varier entre 3 et 100 agents. Dans certaines régions, il existe des sous-postes de police généralement tenus par un membre de la Garda.

142. L'AGS met actuellement en œuvre un nouveau modèle opérationnel dans le but de réorganiser la prestation des services de police sur l'ensemble du territoire irlandais. Outre

²¹ L'équipe de direction exécutive (*Garda Executive*) se compose du Commissaire de la Garda, du Commissaire adjoint chargé du maintien de l'ordre et de la sécurité, du Commissaire adjoint chargé de la stratégie, de la gouvernance et de la performance et de l'Administrateur principal. L'équipe de direction se compose de la *Garda Executive*, des Commissaires adjoints régionaux, des Commissaires adjoints chargés de domaines spécialisés et des cadres dirigeants civils, dont le Directeur général de la stratégie et de la transformation, le Directeur général des technologies de l'information et de la communication (TIC), le Directeur général des ressources humaines et du développement du personnel, le Directeur général des finances et des services, le Directeur général du service juridique, le Directeur de la communication et le Directeur du service médical.

une réduction du nombre de régions et de divisions, il est prévu de restructurer le quartier général et les domaines fonctionnels de la Garda. Un nouveau modèle divisionnaire/local de maintien de l'ordre est actuellement déployé et devrait permettre de passer de l'unité de commandement de base établie au niveau des districts à un modèle de maintien de l'ordre divisionnel/fonctionnel ayant une base géographique. Selon le nouveau modèle opérationnel, la taille des divisions sera augmentée ; elles seront opérationnellement autonomes et les services actuellement assurés au niveau des districts et des divisions devraient être gérés par domaine fonctionnel au niveau des divisions. La loi de 2022 relative aux fonctions et zones opérationnelles de l'AGS, a été adoptée le 4 mai 2022 et permettra le déploiement complet du nouveau modèle opérationnel.

143. La structure hiérarchique des membres de la Garda (chaîne de commandement) est la suivante : Commissaire ; Commissaire adjoint ; Sous-Commissaire ; Commandant en chef ; Commandant ; Inspecteur ; Sergent ; membre de la Garda ; réserviste de la Garda.

144. Les agents non assermentés, ou les agents civils, sont qualifiés d'« agents de la Garda ». Cependant, l'une des recommandations majeures du Rapport de la Commission sur l'avenir de la police en Irlande (CoFPI) (voir par. 156) est de modifier le statut de ces agents civils, qui ne seraient plus employés par l'État, mais directement par l'AGS, afin de créer un même personnel œuvrant pour une mission commune. Cette mesure est prévue dans une loi en préparation (projet de loi sur le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective).

145. Le Commissaire de la Garda assure la direction générale, la gestion et le contrôle de l'AGS et agit en toute indépendance. Il est responsable devant le ministre de la Justice. Si ce dernier peut adresser des directives écrites au Commissaire de la Garda avec l'aval du Gouvernement, ce pouvoir ne peut être exercé pour limiter l'indépendance d'un membre de l'AGS dans l'exercice de fonctions relatives à une enquête aux poursuites liées à une infraction spécifique. Depuis 2005, trois directives de ce genre ont été adoptées ; elles avaient pour but de faciliter la coopération entre l'AGS et des enquêteurs civils, et la conduite d'une enquête en Irlande du Nord. Les directives du ministre de la Justice doivent être présentées devant les deux chambres de l'Oireachtas. En décembre 2018, le gouvernement a accepté l'une des recommandations contenues dans Rapport de la CoFPI, qui préconisait d'inscrire explicitement l'indépendance opérationnelle du Commissaire dans la législation. Les travaux sont en cours au sein du ministère de la Justice concernant le projet de loi sur le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective qui, entre autres, donnera effet à cette recommandation. Le plan général de ce projet de loi a été adopté par le gouvernement et rendu public le 27 avril 2021. Un groupe de transition a été constitué et une première version du projet de loi a été soumise à la Commission mixte de la Justice de l'Oireachtas pour un examen parlementaire préliminaire et son rapport est attendu instamment. Les recommandations du Comité contribueront à la rédaction du projet de loi. Des consultations supplémentaires avec les parties prenantes sont aussi prévues.

146. Au 31 mars 2022, la Garda comprenait 14 333 employés (14 290 équivalents temps plein - ETP²²) et 405 réservistes.

Tableau 1 – Membres de la Garda (personnel assermenté)

Grade	Au 31 mars 2022	Hommes	%	Femmes	%	ETP
Commissaire	1	1	100%	0	0%	1
Commissaire adjoint	2	0	0%	2	100%	2

²² Équivalent temps plein – Les membres du personnel de la Garda travaillent selon plusieurs régimes horaires différents.

Sous-Commissaire	7	4	57%	3	43%	7
Commandant en chef	47	37	79%	10	21%	47
Commandant	166	143	86%	23	14%	166
Inspecteur	399	326	82%	73	18%	399
Sergent	1 994	1 523	76%	471	24%	1 993
Membre	11 717	8 304	71%	3 413	29%	11 675
Total:	14 333	10 338	72%	3 995	28%	14 290

Tableau 2 – Réservistes de la Garda

Total	Hommes	%	Femmes	%
405	300	74%	105	26%

Figure 3 – Agents de la Garda

	Total	ETP	Homme	%	Femme	%
Agents professionnels/techniques	62	61,2	37	60%	25	40%
Agents administratifs²³	2 969	2 877,77	797	27%	2 172	73%
Travailleurs manuels/non manuels	345	217,6	114	33%	231	67%
Total	3 376	3 56,5	948	28%	2 428	72%

Tableau 4 – Services administratif et civil

Grade	Total	ETP	Homme	%	Femme	%
Administrateur principal	1	1	1	100%	0	0%
Directeur général	4	4	2	50%	2	50%
Directeur du service médical	1	1	1	100%	0	0%
Directeur	1	1	0	0%	1	100%
Agent principal	24	24	14	58%	10	42%
Assistant principal	71	71	28	39%	43	61%
Cadre dirigeant	178	176,6	70	39%	108	61%
Agent administratif	20	20	10	50%	10	50%
Cadre	716	706,6	192	27%	524	73%
Assistant administratif	1 954	1 873,5	480	25%	1 474	75%
Total	2 970	2 878,7	798	27%	2 151	73%

Accès à l'information

147. La loi de 2014 relative à la liberté d'information s'applique désormais à l'AGS. Toutefois, elle reconnaît cette dernière comme une institution partiellement couverte par ses dispositions, dans la mesure où les demandes concernent des documents administratifs concernant les ressources humaines, ou des questions financières ou en lien avec des marchés publics. Ainsi, seuls les documents administratifs relevant de ces domaines peuvent éventuellement être divulgués au public, aux médias, etc. par le biais de ce mécanisme. Toutes les demandes en ce sens sont gérées par le Bureau de la liberté d'information.

148. Les questions concernant les activités de la police n'entrent pas dans le champ d'application de la loi relative à la liberté d'information. Toutefois, des informations sur les enquêtes en cours peuvent être communiquées aux médias par le Service de presse de l'AGS

²³ Grades de la fonction publique et autres postes administratifs.

car, si l'AGS a le devoir de préserver la confidentialité et l'intégrité de l'information, elle doit aussi composer avec l'obligation d'être aussi ouverte et transparente que possible. Toute divulgation d'informations actualisées sur les enquêtes aux médias et au public est décidée par l'enquêteur principal de l'enquête en question et le Service de communication de l'AGS.

149. Le Commissaire de la Garda soumet un rapport mensuel à l'Autorité de police, un organe de surveillance indépendant (voir par. 248), sur des questions telles que la mise en œuvre du Code de déontologie au sein de l'AGS, la mise en œuvre du changement culturel, la gestion des risques et les tendances en matière de criminalité. Ce rapport est publié sur le site internet de l'AGS et sur le [site internet](#) de l'Autorité de police, et il est annoncé sur Twitter. Le Commissaire de la Garda soumet également un rapport annuel à l'Autorité de police, qui tient au moins quatre réunions publiques par an avec le Commissaire, auxquelles le public et les médias peuvent assister, et qui sont diffusées en direct sur internet et enregistrées.

150. Le site internet officiel de l'AGS permet au public et aux médias d'accéder à des informations sur ces activités et à d'autres informations/documents détenu(e)s par l'AGS. Il contient, par exemple, des informations sur la protection des données et la liberté d'information, les rapports mensuels que le Commissaire soumet à l'Autorité de police, les enquêtes trimestrielles sur les comportements de la population et les rapports annuels. On y trouve aussi des documents politiques connexes, tels que le Code de déontologie, le document politique relatif aux cadeaux, aux marques d'hospitalité et aux parrainages, et le document politique relatif aux divulgations protégées. L'AGS communique également avec le public au quotidien par le biais des réseaux sociaux, notamment Facebook, Twitter et Instagram. Les pages officielles de l'AGS sur les réseaux sociaux sont accessibles directement depuis ces plateformes ou par le biais du site internet officiel de l'AGS.

151. Nombre des interlocuteurs que l'EEG a rencontrés en Irlande, notamment des organes de surveillance indépendants et des représentants des médias, ont déclaré qu'il pouvait se révéler difficile d'obtenir des informations auprès de l'AGS, même lorsqu'il s'agit de données objectives et statistiques. Il a été souligné que cela pourrait s'expliquer en partie par le fait que l'AGS est chargée à la fois du maintien de l'ordre et de la sécurité nationale, sachant que cette dernière fonction nécessite un niveau de confidentialité plus élevé, ce qui pourrait avoir tendance à généraliser la culture de confidentialité au sein de l'AGS. Il a également été suggéré que le champ d'application de la loi relative à la liberté d'information pourrait être élargi, de sorte à permettre la divulgation publique, sur demande, d'informations non personnelles et la publication régulière d'une plus grande quantité d'informations (non sensibles pour les enquêtes en cours). L'EEG considère qu'une réflexion devrait être engagée sur la manière d'améliorer le cadre juridique en vigueur concernant l'accès aux informations sur maintien de l'ordre. L'amélioration de la transparence contribuera à renforcer la confiance générale dans l'AGS. Par conséquent, **le GRECO recommande de réviser le cadre régissant l'accès aux informations concernant le maintien de l'ordre afin de faciliter l'accès à l'information tout en préservant l'intégrité des enquêtes en cours.**

Confiance du public à l'égard des services répressifs

152. La confiance à l'égard de l'AGS est mesurée chaque trimestre au moyen de l'Enquête sur les comportements de la population de l'AGS. L'[Enquête 2019](#) a révélé que 91% des personnes interrogées avaient un niveau de confiance moyen à élevé dans l'AGS.

Syndicats et associations professionnelles

153. Les membres du personnel de l'AGS ne sont pas autorisés à adhérer à des syndicats (art. 18(3), LGS). Cependant, il existe quatre associations de personnel représentant les membres du personnel de l'AGS, en fonction de leur grade. À la suite d'une action en justice intentée en 2014 par l'Association des Sergents et Inspecteurs de la Garda (AGSI), le Comité européen des Droits sociaux a conclu que l'interdiction faite aux membres du personnel de l'AGS d'adhérer à un syndicat, compte tenu de tous les droits et pouvoirs de négociation de ces derniers, constituait une violation de la Charte sociale européenne. L'EEG invite les autorités à se pencher sur les changements qu'il est nécessaire d'introduire pour se conformer à la décision du Comité européen des Droits sociaux.

154. L'association de représentation de la Garda (*Garda Representative Association, GRA*), fondée en 1978, représente les agents assermentés de la Garda et compte actuellement 11 163 membres. L'Association des Sergents et Inspecteurs de la Garda (AGSI) en compte 2 200, contre 163 pour l'Association des Commandants de la Garda, et 47 pour l'Association des Commandants en chef. Les agents civils de l'AGS, quant à eux, peuvent adhérer à des syndicats (FÓRSA, l'Association des hauts fonctionnaires – AHCPs, et le Syndicat des services, de l'industrie, des cadres et des techniciens – SIPTU).

155. Toutes les associations de l'AGS se sont vu donner accès aux mécanismes publics relatifs aux relations entre partenaires sociaux en 2020, conformément à la loi modificative de 2019 relative aux relations entre partenaires sociaux. Cette loi prévoit que les membres de l'AGS ont désormais accès, au travers de leurs associations représentatives, aux services de la Commission sur les relations de travail (*Workplace Relations Commission*) et les juridictions du travail pour résoudre les conflits entre employeur et employés. En parallèle, de nouveaux mécanismes de résolution des conflits ont été mis en place dans l'AGS. En outre, les associations de l'AGS peuvent introduire des réclamations auprès de la direction de l'AGS et du ministère de la Justice et dialoguer avec ceux-ci au travers du Conseil de conciliation.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

156. La Commission sur l'avenir de la police en Irlande (CoFPI), créée par le gouvernement pour examiner tous les aspects des services de police, a publié son [rapport](#) en septembre 2018. Le gouvernement a approuvé ce rapport et publié un programme quadriennal de mise en œuvre de haut niveau intitulé « Un service de police tourné vers l'avenir » (*A Policing Service for the Future*). Les principales mesures prévues dans le cadre de ce plan, qui devait courir jusqu'en 2022, sont organisées autour de cinq thématiques : leadership et responsabilité ; personnel ; structures et actions ; organes indépendants de contrôle et coopération. Ce plan inclut l'adoption de textes législatifs pour une nouvelle gouvernance et un cadre de contrôle sur les services de l'ordre et de sûreté visant à améliorer la performance et la responsabilité de ces services au profit de la sécurité collective. Cela doit être atteint par le biais du projet de loi sur les services de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective. D'autres mesures importantes incluent l'instauration d'une philosophie fondée sur droits de l'homme au sein de l'AGS, une révision des systèmes disciplinaires et la mise en place d'un nouveau cadre de relations professionnelles. Le programme se divise en quatre grandes phases : (i) Fondements ; (ii) Lancement ; (iii) Ajustement ; et (iv) Consolidation. Le plan est entré dans sa phase de consolidation et se concentre sur les projets prioritaires. En raison d'une

réorientation des priorités en faveur de la réponse à la pandémie du Covid 19, le calendrier initial pour la mise en œuvre du plan a été repoussé à 2023.

157. Pour assurer le suivi de la mise en œuvre des quelque 150 mesures que comportait le plan, un Bureau du Programme a été créé au sein du Cabinet du Premier ministre. Un groupe de mise en œuvre présidé de façon indépendante par un ancien membre de la CoFPI et constitué de hauts dirigeants du gouvernement et de l'AGS a aussi été créé pour conduire et superviser la réforme. En outre, un comité de direction de haut niveau sur la réforme de la police, présidé par le Secrétaire général du Cabinet du Premier ministre et constitué du Commissaire de la Garda, du Secrétaire général du ministère de la Justice, de celui du ministère de la Dépense publique et de la Réforme, ainsi que d'autres Secréaires généraux concernés, le cas échéant, a été constitué afin de faire face à tout blocage de la réforme.

158. La stratégie anti-corruption 2022-2024 de l'AGS s'articule autour de cinq grands axes avec pour chacun d'entre eux des objectifs donnés. Ces axes sont les suivants : (i) renforcer le cadre anti-corruption de l'AGS ; (ii) promotion de l'intégrité, des normes professionnelles et des valeurs éthiques ; (iii) politiques, procédures et processus de lutte contre la corruption ; (iv) renseignement et enquêtes ; (v) transformation, flexibilité et innovation.

159. La GACU, créée en novembre 2020 pour diriger l'action anticorruption au sein de l'AGS (voir par. 163), a publié trois documents politiques : (i) un document général « [Politique anti-corruption](#) », qui réaffirme que l'AGS ne tolère pas la corruption ; (ii) un document intitulé « Politique relative aux limites professionnelles et à l'abus de pouvoir à des fins sexuelles » ; (iii) et un document sur la politique relative à l'abus de substances (drogues réglementées).

160. Des Conseils de gouvernance, présidés par les membres de la Direction exécutive de l'AGS²⁴ et composés de hauts dirigeants, ont été mis en place pour assurer la gouvernance au sein de l'Organisation, et garantir la surveillance, l'obligation de rendre des comptes et le respect de la réglementation. Outre les recommandations émises par les organes de surveillance externes, les Conseils de gouvernance sont également informés des conclusions des services des Affaires internes et de l'Audit interne, ainsi que de l'Unité des normes professionnelles de l'AGS, pour assurer une certaine cohérence dans la prestation des services de police et garantir que ceux-ci sont assurés de façon professionnelle et éthique. L'AGS a récemment achevé un examen de ses structures institutionnelles, sous l'égide de la CoFPI, et le processus de mise en place des structures révisées est en cours.

161. En raison de la pandémie de covid-19, plusieurs projets ont été retardés, et la priorité, pour l'année 2021, était de faire avancer les travaux autant que possible, notamment en vue de l'introduction de plusieurs projets de loi, dont celui sur la police, la sûreté et la sécurité collective (qui doit remplacer la LGS). Ce projet de loi fixera un nouveau cadre de gouvernance et de surveillance qui donnera à la Commissaire de la Garda les moyens d'agir en tant que véritable directeur exécutif de l'AGS (avec le soutien d'un conseil d'administration à qui il devra aussi rendre compte) et garantira une surveillance externe rigoureuse et transparente, ainsi qu'une responsabilité effective.

Cadre institutionnel

162. L'Unité des normes professionnelles de la Garda (GPSU) examine et analyse la performance de l'AGS en matière d'administration et de gestion, à tous les niveaux, conformément aux directives du Commissaire de la Garda. Elle a pour mission de lui proposer

²⁴ Voir la note de bas de page n°20.

des mesures visant à promouvoir les normes de pratique les plus élevées possible dans le fonctionnement, l'administration et la gestion de de l'AGS.

163. Cependant, depuis sa création, en novembre 2020, c'est la GACU qui assume la responsabilité de l'AGS de promouvoir l'intégrité et le professionnalisme par le biais de la prévention et de la détection des actes répréhensibles et, si nécessaire, de la conduite d'enquêtes. Pour garantir l'établissement et le maintien de liens appropriés entre la GACU et les différentes divisions ou les différents services, l'AGS a mis en place 60 agents de liaison, qui sont le point de contact direct avec la GACU et qui sont chargés des relations avec elle sur les questions/enquêtes individuelles concernant chaque division/service, de la communication en vue du développement de la GACU, ainsi que du renforcement de l'intégrité et de la formation du personnel aux politiques de la GACU au sein des divisions/services (voir par. 191).

164. Le Service du renforcement de l'intégrité de la GACU est aussi chargé de sensibiliser davantage à la question de l'intégrité, de donner des conseils dans ce domaine, de publier un bulletin d'information sur les « enseignements tirés », d'élaborer des formations et de mettre au point et de gérer des outils en ligne visant à soutenir le renforcement de l'intégrité. Ce service est activement impliqué dans des activités de promotion de l'intégrité par des briefings, des communications internes et des outils en ligne.

165. S'agissant du cadre de gouvernance, le Commissaire de la Garda a confié la responsabilité principale en matière de lutte contre la corruption au sein de l'AGS au Commissaire adjoint chargé de la stratégie, de la gouvernance et de la performance, qui fait rapport au Commissaire sur la mise en œuvre des stratégies et des politiques.

Mesures de gestion des risques dans les domaines exposés à des risques de corruption

166. En 2010, l'AGS a mis en place un processus formel de gestion des risques. Du fait de l'importance accrue accordée ces dernières années à la gouvernance, à la responsabilité et à la transparence, la gestion des risques a évolué et fait désormais l'objet d'approches plus structurées.

167. Ainsi, en 2016 a été créée l'Unité de gestion des risques de la Garda, qui apporte un soutien à l'ensemble des services de l'Institution, notamment sous forme de conseils, d'orientations et de formations. Elle fournit une assistance et des conseils à l'agent principal de la gestion des risques et au Conseil de gouvernance chargé des risques et des politiques, composé de hauts dirigeants qui supervisent la gestion des risques et donnent des orientations stratégiques à cet égard. Ce Conseil est chargé de garantir que les risques institutionnels sont gérés et atténués de façon efficiente. Conformément à l'approche révisée de la gestion des risques, les processus mis en œuvre dans ce domaine sont supervisés par le Conseil, le Comité de l'Audit et des Risques et le Service de l'audit interne de la Garda.

168. Chaque année, le Conseil de gouvernance chargé des risques et des politiques soumet au Commissaire de la Garda un rapport certifiant le bon fonctionnement et l'efficacité de l'approche de la gestion des risques. La gestion formelle des risques est régulièrement examinée par le Service de l'audit interne et par le Comité de l'Audit et des Risques de la Garda. Un examen externe indépendant réalisé par Mazars Ireland en juillet 2020 a conclu que le cadre de gestion des risques était globalement efficace et adapté à son objectif. Cet examen s'est accompagné de recommandations pour renforcer et mieux intégrer la gestion des risques au sein de l'Institution. Les recommandations issues de l'audit et de l'examen

externe sont actuellement mises en œuvre dans le cadre d'un projet intitulé « *A Policing Service For the Future* » (2019) (un service de maintien de l'ordre pour le futur).

169. La stratégie de l'AGS en matière de gestion des risques ne consiste pas à cibler un domaine de risques spécifique, tel que la corruption mais plutôt à assurer une vigilance au moyen d'une approche à trois niveaux (local, exécutif et institutionnel) de la détection et de la gestion des risques, y compris les risques associés à la corruption et aux domaines exposés à la corruption. Il est ainsi demandé aux dirigeants de l'AGS au niveau local d'identifier les faiblesses de façon globale, parmi lesquelles les risques de corruption. Les registres des risques sont gérés, tenus, examinés et mis à jour aux niveaux local, exécutif et institutionnel.

170. En 2019, l'Inspection de l'AGS, un organe de surveillance indépendant (voir par. 248), a effectué une analyse intitulée « *Countering the threat of internal corruption within the Garda Síochána* » (Lutter contre les risques de corruption au sein de l'AGS) et la GACU a procédé à une évaluation stratégique des menaces et des risques de corruption pour faire ressortir les insuffisances des politiques, procédures et formations en vigueur et ainsi éclairer la Stratégie anticorruption. Les principaux thèmes identifiés dans le cadre de cette évaluation étaient les suivants : les liens inappropriés, l'utilisation et l'offre de substances réglementées, l'utilisation abusive des systèmes informatiques, la divulgation d'informations, les cadeaux et marques d'hospitalité, les intérêts commerciaux et les activités secondaires, les conflits d'intérêts et les limites professionnelles. Le GACU mène actuellement une mise à jour de la Stratégie sur les risques et leur évaluation au sein de l'AGS (*Threat & Risk Assessment of Corruption in AGS*) afin d'évaluer les tendances actuelles et émergentes.

171. Faisant suite à ces recommandations, le ministère de la Justice et l'AGS ont mené d'importants travaux sur un plan d'action conjoint en vue de répondre aux recommandations contenues dans le rapport de l'Inspection. Ces recommandations ont trait aux problèmes identifiés, se concentrant notamment sur le contrôle de l'abus de substances, les liens à déclarer (par ex. les membres de la famille ayant fait l'objet d'une condamnation pénale), les conflits d'intérêts, les intérêts commerciaux, les activités exercées après la cessation des fonctions et les cadeaux/dons/marques d'hospitalité/parrainages, la politique et la gouvernance du contrôle, les fonctions non publiques, le contrôle du système informatique, le système de gestion des biens et des preuves et les affaires judiciaires classées sans suite.

172. En outre, depuis la création de la GACU, plusieurs recommandations ont déjà été mises en œuvre grâce à la publication du document politique anticorruption (voir plus haut). La loi de 2022 relative aux fonctions et zones opérationnelles de l'AGS contient des dispositions qui permettront d'introduire des tests sur l'abus de substances au sein de l'AGS. D'autres recommandations sont partiellement mises en œuvre, comme en témoigne notamment la conclusion d'un accord par le Comité stratégique pour la justice pénale, qui est composé des responsables de toutes les principales instances de justice pénale, en vue de l'établissement d'un groupe de travail pour examiner en détail la première recommandation de l'Inspection de l'AGS et proposer des moyens de la mettre en œuvre. La GACU est dotée d'un cadre de gestion des risques pour détecter, gérer, atténuer, surveiller et analyser les risques de façon efficace. Elle évalue également les risques relatifs aux signalements/plaintes. Les affaires considérées comme ne relevant pas du domaine pénal et disciplinaire peuvent nécessiter une approche fondée sur l'intégrité, et donc être confiées au Service du renforcement de l'intégrité de la GACU, qui peut organiser des séances d'information et des formations pour remédier aux écarts de conduite au moyen d'une communication adaptée.

173. En outre, un processus d'inspection informatique certifié a été mis au point pour permettre aux équipes de gestion locales d'inspecter les domaines nécessitant une attention particulière, tels que mis en lumière par l'évaluation des risques. Après une phase de pilotage réussie, ce système informatique continue d'être déployé au niveau des divisions.

174. Pour mieux prévenir les risques, le système de gestion des enquêtes (IMS), dont la mise en place est en cours, conservera tout l'historique de la chaîne des événements au cours d'une enquête. Il exigera la signature d'un superviseur pour toutes les tâches. L'AGS s'oriente aussi vers un système d'examen par les pairs pour les enquêtes, des formations à cet égard étant actuellement dispensées. En outre, la nomination d'un enquêteur principal (*Senior Investigating Officer, SIO*) chargé de conduire les enquêtes sur les infractions graves, les incidents critiques et d'autres incidents présentant un intérêt public particulier renforce la supervision et la direction des enquêtes concernées. Les enquêteurs principaux ont pour mission de veiller à ce que les enquêtes soient menées de façon efficace et efficiente, à ce qu'elles soient indépendantes et impartiales, menées avec rapidité et diligence, soumises à l'examen du public et à ce qu'elles puissent conduire à l'établissement des faits, ainsi qu'à l'identification et à la condamnation des responsables.

175. Pendant la visite sur place, des personnes rencontrées par l'EEG ont souligné que le système informatique de l'AGS restait sous-développé, ce qui nuisait à la détection des violations des règles d'intégrité, qui contribuerait à identifier les risques et à améliorer la prévention. Par exemple, le fait que les informations relatives aux infractions mineures ne soient pas enregistrées rend plus difficile le traçage des actes de corruption potentiels, tout en facilitant l'oubli des infractions mineures potentielles. À cet égard l'EEG a été informée de nombreux cas d'annulation de contraventions pour excès de vitesse qui avaient été détectés fortuitement après avoir des enquêtes sur d'autres infractions ont été menées dans la même région. Il a été supposé que des cas similaires se produisaient certainement ailleurs, passant, là aussi, sous le radar. D'après les interlocuteurs rencontrés sur place, on constate également un manque de rigueur en ce qui concerne l'identité des personnes qui accèdent aux bases de données informatiques : le système de signalement des accès suspects est considéré insuffisant (par exemple, aucun signalement n'a lieu si on effectue une recherche générale, telle que toutes les arrestations dans une ville donnée ; seules les recherches précises par nom sont signalées). En outre, en raison de ce système et de cette culture informatiques encore insuffisamment développés, il ne serait pas toujours possible de localiser les membres du personnel de l'AGS pendant leurs heures de travail, ce qui augmente les risques que les atteintes aux règles d'intégrité passent inaperçues. Cela dit, des améliorations ont été constatées récemment. L'EEG considère comme des éléments positifs le développement l'IMS, qui permettra de conserver une trace des différentes étapes d'une enquête, et le fait que la base de données PULSE, qui recense les infractions, soit contrôlée plus fréquemment ; cela contribuera à éclairer les activités et politiques de gestion des risques. Par conséquent, **le GRECO recommande l'adoption de mesures supplémentaires pour moderniser les systèmes informatiques de la Garda et l'utilisation qui en est faite afin d'améliorer la surveillance des violations des règles d'intégrité et d'éclairer les évaluations des risques.**

Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins

176. Le document de politique générale relatif à la gestion et à l'utilisation des sources de renseignement humaines secrètes (*Policy Document relating to the Management and Use of Covert Human Intelligence Sources, CHIS*) peut être consulté sur le site internet de l'AGS, et le Code de bonnes pratiques à l'usage des membres du personnel de la Garda participant à la gestion et à l'utilisation des sources de renseignement humaines secrètes est accessible par

le biais du portail de l'AGS. Des documents concernant les politiques et procédures mises à jour ont été établis mais doivent encore être publiés. L'énoncé de la mission, tel qu'il figure dans le Code de bonne de bonnes pratiques, indique que les sources de renseignement humaines secrètes doivent être évaluées, recrutées et utilisées dans le respect de normes d'intégrité les plus élevées possibles, par des membres du personnel chevronnés.

177. Toutes les personnes qui ont recours à des sources de renseignement humaines secrètes font l'objet d'un contrôle avant leur nomination et suivent une formation spécifique. Elles doivent soumettre au contrôleur un formulaire de demande de contact pour obtenir l'autorisation de rencontrer la source. Après la rencontre, les détails de cette dernière doivent être consignés sur une fiche, de même que les informations obtenues. Ces éléments sont enregistrés dans un système informatique sécurisé. En outre, une autorité indépendante de surveillance des sources de renseignement humaines secrètes est désignée par le ministre de la Justice. Celle-ci est chargée d'examiner et de surveiller le recours à de telles sources par l'AGS, d'émettre des recommandations au Commissaire de la Garda et de faire régulièrement rapport au ministre.

Principes éthiques et règles de conduite

178. Les normes éthiques applicables au sein de l'AGS sont notamment régies par la LGS, les directives émanant du quartier général de l'AGS, le Règlement (disciplinaire) 2007 de la Garda Síochána, le Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique et le Code de discipline applicable dans la fonction publique, qui concernent les membres du personnel de l'AGS, et les lignes directrices pour la passation de marchés publics concernant des biens et des services.

179. Le Code de déontologie applicable au sein de l'AGS (adopté conformément à l'art. 17, LGS) concerne toute personne travaillant à l'AGS, quels que soient sa position ou son grade. Il s'applique non seulement aux interactions entre les personnes travaillant pour le compte de l'AGS et le public, mais aussi aux échanges entre collègues au sein de l'Institution. Il énonce des engagements éthiques vis-à-vis de normes établies dans les domaines suivants : devoir de faire respecter la loi, honnêteté et intégrité, respect et égalité, autorité et responsabilité, pouvoirs de police, informations et vie privée, transparence et communication, dénonciation et signalement des actes répréhensibles, et *leadership*.

180. En 2016, l'Autorité de police a lancé un vaste processus de consultation publique en vue de l'élaboration du Code de déontologie, dans le cadre duquel elle a reçu des commentaires et des idées émanant d'une grande diversité de personnes, dont des membres du personnel de l'AGS, des citoyens, des membres d'institutions officielles et des membres d'organisations de la société civile. Ce Code de déontologie s'applique dans tous les domaines de l'AGS. Le Bureau de l'éthique et de la culture de l'AGS (GECB) travaille de façon continue à son intégration au sein de l'Institution et rend compte tous les trimestres à l'Autorité de police des travaux effectués à cet égard.

181. Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, le Code sous-tend désormais tout ce que font les membres du personnel de l'AGS. Toutes les personnes recrutées s'engagent officiellement, par écrit, à le respecter, cet engagement devant être réaffirmé si elles sont promues à un autre poste. Depuis son lancement, une série d'ateliers a été organisée à l'échelle de l'Institution pour faciliter son assimilation par les membres de l'AGS. L'intégration du Code sera poursuivie par le Bureau de l'éthique et de la culture de l'AGS. Plus de 95% des

membres du personnel de l'AGS ont signé une déclaration par laquelle ils acceptent de respecter les neuf normes et engagements énoncés dans le Code de déontologie.

182. L'engagement en faveur de l'intégrité au travail a été signé pour la première fois en 2017, et le Commissaire et le Commissaire adjoint actuels l'ont re-signé récemment afin de donner l'exemple en envoyant le message qu'il est important de veiller à ce que le lieu de travail reste un endroit éthique, et de souligner la précieuse contribution de ceux qui font part de leurs préoccupations concernant les comportements répréhensibles. Le but est que cet engagement pris au niveau de la Direction crée un « effet boule de neige » dans le reste de l'Institution.

183. Conformément à l'article 123 de la LGS, l'instrument statutaire n°214 de 2007, le [Règlement \(disciplinaire\) 2007 de la Garda Síochána](#), disposait que le non-respect de toute disposition spécifique de tout code de déontologie établi conformément à l'article 17 de la loi constituait une atteinte au règlement disciplinaire. Cet article a ensuite été supprimé dans l'instrument statutaire n°639 de 2016, intitulé [Règlement \(disciplinaire\) 2016 de la Garda Síochána \(modifié\)](#) et l'initiative a été transférée à l'Autorité de police suite à sa création (art. 16, loi de 2015 relative à l'AGS, l'Autorité de police et dispositions diverses).

184. L'EEG salue l'approche de « l'exemple donné au plus haut niveau » adoptée par le Commissaire actuel de l'AGS pour promouvoir les normes d'intégrité au sein de l'AGS, ainsi que son fort engagement à induire un changement dans la culture de l'Institution, comme en témoigne, par exemple, le fait qu'il ait signé l'Engagement en faveur de l'intégrité au travail et vivement encouragé le personnel de l'AGS à signer une déclaration pour montrer son adhésion aux principes qui sous-tendent le Code de déontologie (97% des membres du personnel de l'AGS l'ont fait à ce jour). En outre, toute promotion est conditionnée par l'engagement écrit à respecter le Code et, pour les postes de direction placés directement sous la responsabilité du Commissaire, par un contrôle supplémentaire²⁵. Ces mesures se sont aussi accompagnées d'une augmentation du nombre de suspensions pour violation des règles d'intégrité ces dernières années.

185. Si l'adoption du Code de déontologie est à saluer, l'EEG note que ce document n'ait pas force exécutoire, ce qui était initialement prévu par le Règlement (disciplinaire) 2007 de la Garda Síochána. L'EEG croit comprendre que les associations de l'AGS se sont montrées très réticentes à cet égard, ce qui montre encore une fois qu'il reste nécessaire d'induire un changement dans la culture institutionnelle. Cependant, l'EEG a aussi été informée qu'il était prévu d'introduire un document parallèle sur les normes d'intégrité en vue de relier explicitement les atteintes aux règles d'intégrité aux sanctions prévues par la législation. Il s'agirait là d'un développement positif puisqu'une connexion serait faite entre les dispositions du code et les sanctions disciplinaires existantes. Toutefois, l'EEG est préoccupée par la coexistence de deux documents similaires avec des intitulés différents, l'un ayant force exécutoire et l'autre non. Elle considère que cette situation pourrait être source de confusion dans cette phase axée sur l'intégration de la culture de l'intégrité dans l'AGS. Par conséquent, dans un souci de clarté, l'EEG considère qu'il serait préférable de ne conserver qu'un seul document, soit un code ayant force exécutoire. Si un autre document établissant des principes généraux devait être adopté, il vaudrait mieux qu'il soit présenté comme une déclaration de principes, plutôt que comme un code.

²⁵ L'instrument statutaire 370/2021 (réglementation 13(2)(c) requiert de tout candidat à une promotion de fournir une déclaration signée du Code de déontologie dans le cadre de leurs nouvelles fonctions.

186. S'agissant du contenu, le Code de déontologie en vigueur au sein de l'AGS présente plusieurs insuffisances. Premièrement, il ne couvre pas toutes les questions d'intégrité pertinentes. Il donne une définition plutôt générale des conflits d'intérêts et ne contient aucune disposition sur d'autres questions pertinentes en matière d'intégrité, telles que les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités secondaires, ou encore le traitement des informations confidentielles. Le fait que ces questions puissent être traitées dans des documents disparates ne contribue pas à l'objectif d'un code de déontologie qui devrait couvrir toute question pertinente et permettre que les normes soient accessibles en un seul document. Deuxièmement, le contenu se présente sous forme de lignes directrices, et non de règles concrètes illustrés par des exemples tirés de la pratique. L'EEG considère donc qu'il s'agit plus d'une déclaration de principes que d'un véritable code de déontologie au sens où l'entend le GRECO. Bien que notant que l'Autorité de police a précédemment considéré qu'il était trop tôt pour réviser le code, l'EEG estime néanmoins que les problèmes identifiés et les oublis doivent être traités.

187. Il est fondamental de réviser ou compléter le Code de déontologie et d'y ajouter un guide pratique pour s'assurer que ces principes trouvent un véritable écho dans le travail quotidien des policiers et contribuent à ancrer une culture de la diversité au sein de l'AGS. Les attentes de la population en matière d'intégrité et de responsabilité, notamment à l'égard de la police, ont considérablement augmenté ces dernières années dans les États membres du GRECO. L'EEG a été informée par plusieurs de ses interlocuteurs que, tandis que des changements se font jour, l'inscription d'une culture de l'intégrité au sein de l'AGS progresse relativement lentement. Il est donc important qu'une telle révision s'accompagne de la mise au point d'orientations pratiques fondées sur des exemples concrets. Le Code, ainsi complété et accompagné d'orientations pratiques, devrait également servir de base aux futures formations et des conseils confidentiels devraient être aisément accessibles à son sujet (voir par. 196). Par conséquent, **le GRECO recommande de mettre à jour/compléter le code de déontologie applicable aux membres du personnel de la Garda, de sorte à ce qu'il traite dans le détail de toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que la prévention des conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités secondaires ou le traitement des informations confidentielles), et d'y ajouter des lignes directrices illustrant chaque question et domaine à risque par des exemples concrets.**

Conseils, formation et sensibilisation

188. Le processus de recrutement des stagiaires de l'AGS a été mis à jour afin qu'il soit fait mention du Code de déontologie dès la phase initiale. Ainsi, les candidats sont informés qu'un engagement formel à respecter le Code est une condition *sine qua non* pour tous les candidats retenus. Dans le cadre du module sur les fondements du maintien de l'ordre, tous les stagiaires de l'AGS assistent à une conférence d'une heure au cours de laquelle est effectuée une présentation intitulée « Sensibilisation au Code de déontologie », qui donne un aperçu des valeurs professionnelles et des normes éthiques à respecter. Cette présentation explique l'objectif du Code et l'obligation incombant à tous les membres de s'acquitter de leurs fonctions dans le respect de ce dernier. Le Code de déontologie est évoqué dans de nombreux domaines de la formation et dans les rapports de suivi concernant les stagiaires de l'AGS. Une copie est fournie à tous les stagiaires. Ceux-ci sont soumis à un examen qui consiste en : (i) un questionnaire à choix multiples en ligne ; (ii) un devoir écrit de 1 000 mots permettant d'évaluer l'identification de deux normes éthiques par les candidats, qui doivent justifier leur décision. À l'issue d'une période d'essai de 34 semaines, une cérémonie d'assermentation est

organisée à l'École de formation l'AGS, au cours de laquelle tous les stagiaires réaffirment leur engagement à respecter le Code de déontologie.

189. Pour introduire et ancrer le code de déontologie dans l'ensemble de l'Institution, un cadre de formation a été mis au point, celui-ci tenant compte des points de vue de l'Autorité de police et de l'équipe de direction de l'AGS. Des ateliers ont été organisés à l'intention de tous les membres du personnel, assermentés ou non, dans l'ensemble de l'Institution en sous forme de forums de discussion axés sur des scénarios éthiques. Au 12 octobre 2021, 16 529 membres du personnel en poste avaient suivi un atelier sur le Code de déontologie, soit 90,55% de l'effectif total de l'AGS. Les nouveaux membres suivent désormais la formation au Code de déontologie dans le cadre du programme de formation des stagiaires ou du programme de prise de fonctions des membres du personnel de l'AGS. Le personnel de l'Institution n'est pas tenu de mettre régulièrement ses connaissances à jour. Cependant, ceux qui souhaitent le faire peuvent suivre en ligne un module de remise à niveau qui vient d'être lancé en avril 2022.

190. Le Bureau de l'éthique et de la culture a été créé en 2018 pour ancrer les principes qui sous-tendent le Code de déontologie, ainsi que des comportements culturels fondamentaux, conformément à la Stratégie relative au Code de déontologie et aux conclusions et recommandations émises dans le cadre d'un audit culturel récemment mené par Price Waterhouse Cooper (PwC). Le Bureau apporte un soutien à tous les membres du personnel sous forme de messages, de formations, de conseils et d'orientations. Outre l'affichage des neuf piliers éthiques sur l'écran de verrouillage de tous les ordinateurs reliés au réseau, un certain nombre d'autres matériels de promotion sont utilisés, notamment des e-mails à l'ensemble du personnel, un communiqué du Commissaire, ou encore une vidéo sur le Code de déontologie. Il a été fait appel au modèle décisionnel de l'AGS pour renforcer le Code de déontologie, et une série de brefs entretiens avec des membres assermentés et non assermentés de l'AGS est actuellement publiée dans le cadre du bulletin d'information de l'Institution. Enfin, un module de formation en ligne visant à sensibiliser à l'éthique est actuellement mis au point.

191. La GACU travaille actuellement à l'élaboration de produits de communication et d'information pour protéger le personnel de l'AGS contre toute pression susceptible de compromettre son professionnalisme. Elle souhaite qu'un fort message soit émis depuis la tête de l'Institution en vue de favoriser une culture de la confiance, les signalements éthiques et l'intégrité. Une approche hybride de l'apprentissage a été mise au point, et tous les membres du personnel doivent suivre une formation et des réunions d'informations concernant la GACU. Outre les agents de liaison de la GACU, récemment créée, un réseau des défenseurs de l'intégrité sera prochainement mis en place. Ces derniers auront pour rôle de veiller à ce que tous les membres du personnel soient informés de la création de la GACU et sensibilisés aux nouvelles politiques et procédures.

192. L'approche de la formation adoptée par la GACU, conçue conjointement avec l'École de formation de l'AGS en 2020, a été approuvée, mais sa mise en œuvre a été affectée par les restrictions liées à la pandémie covid-19. Les formations et les communications sont dirigées par le Service de renforcement de l'intégrité au sein de la GACU. Une approche hybride de l'apprentissage, reposant sur des modules spécifiquement adaptés aux différents postes/grades, rôles et fonctions, a été adoptée. Les séances d'information à l'intention des hauts dirigeants de l'AGS ont été organisées en 2021, et des séances d'information spécifiques aux différents services sont constamment programmées. À ce jour, 78% des hauts dirigeants

ont assisté à une réunion d'information du GACU. S'ensuivront des ateliers pour les agents de liaison de la GACU, le personnel d'encadrement, le réseau des défenseurs de l'intégrité, l'ensemble des membres du personnel et les stagiaires de l'AGS. Conformément au programme de conduite professionnelle et éthique récemment développé (*Professional Conduct and Ethical Behaviour Programme*), il a été décidé de développer et publier des « leçons apprises » relatives aux comportements, en utilisant des informations anonymisées sur des affaires qui ont été traitées dans le cadre d'enquêtes disciplinaire ou suite à une plainte. Un groupe de travail comprenant le Bureau d'éthique et de culture interne de l'AGS, les Affaires intérieures et la GACU a été formé pour superviser cette activité.

193. Un réseau d'officiers de liaison de la GACU a été établi au sein de l'AGS avec des officiers de liaison de la GACU nommés dans chaque Division/Section de l'AGS. Un rôle central des officiers de liaison de la GACU est d'agir comme point of contact pour fournir des conseils et orientations à leurs collègues dans leurs domaines de compétence sur des questions liées à l'intégrité, comment signaler des manquements, les politiques de la GACU et soutenir l'activité de la GACU. Un numéro de téléphone/email est aussi en place pour permettre aux personnels de l'AGS souhaitant contacter la GACU directement et confidentiellement pour obtenir des conseils.

194. La Commission des normes peut donner un avis sur les dispositions des lois relatives à l'éthique lorsqu'elle est saisie d'une question par une personne compétente. La sollicitation d'un avis n'est pas obligatoire, mais une fois que la Commission des normes a été saisie, la personne concernée est tenue de suivre l'avis rendu. Ces dernières années, la Commission des normes a été saisie très peu de fois : seules deux demandes ont été enregistrées au cours des deux dernières années (une par an).

195. L'EEG reconnaît que des mesures déterminantes ont été prises pour intégrer les questions d'intégrité dans la formation, notamment au début de la carrière des membres du personnel de l'AGS. Cependant, elle considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires. Comme recommandé plus haut, le Code de déontologie devrait être révisé/complété de sorte à traiter dans le détail de toutes les questions d'intégrité pertinentes, et il devrait être complété par des orientations pratiques illustrées par des exemples concrets. En outre, au vu de la lenteur décrite par un certain nombre d'interlocuteurs dans l'évolution des attitudes à l'égard des normes d'intégrité, il est fondamental de renforcer la formation, en s'appuyant sur un code de déontologie nouveau/mis à jour et complet, et de dispenser régulièrement à au personnel en poste des formations obligatoires et suffisamment détaillées pour tenir compte de toute évolution législative ou autre.

196. L'EEG considère que l'introduction d'un véritable changement dans la culture de l'AGS en matière d'intégrité dépendra de la mise en place de formations appropriées fondées sur un code de déontologie complet et accompagné d'orientations pratiques, destinées non seulement aux stagiaires et aux nouvelles recrues, mais aussi au personnel déjà en poste de l'AGS, qui est appelé à respecter ce code et ces orientations au quotidien et à donner l'exemple à ses nouveaux collègues. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de renforcer la formation à l'intégrité en s'appuyant sur un code de déontologie complet, ainsi que sur des orientations pratiques connexes et ; (ii) de dispenser régulièrement des formations obligatoires sur les normes d'intégrité aux membres du personnel de la Garda déjà en poste.**

Recrutement, carrière et conditions de travail

197. L'AGS emploie des membres et des agents à temps plein de façon permanente. Elle mène des campagnes de recrutement et de promotion, qui reposent sur un processus de sélection fondé sur un concours et sur le mérite. S'agissant de l'intégrité des candidats, tous les membres de l'AGS sont tenus de s'engager à respecter pleinement le Code de déontologie, et les nouvelles recrues ont aussi l'obligation de signer une déclaration par laquelle elles s'engagent officiellement à respecter ce document. Cet engagement doit être réaffirmé en cas de promotion à un autre poste au sein de l'Institution.

198. Les concours de recrutement de nouveaux membres de l'AGS sont gérés par le Service de nomination des agents publics (*Public Appointment Service, PAS*), l'organe central indépendant chargé du recrutement dans la fonction publique, de l'évaluation et de la sélection de candidats pour certains organismes de service public. Le PAS agit conformément aux normes pour assurer des processus équitables, constants et transparents grâce auxquels les nominations ont lieu sur la base du mérite et en accord avec les bonnes pratiques.

199. L'Autorité de police, avec l'approbation du ministère de la Justice, se met d'accord avec la PAS pour fixer les compétences requises pour la nomination du Commissaire de la Garda et le Commissaire adjoint de la Garda, en précisant les connaissances et les capacités que doivent posséder les candidats et les conditions à remplir pour pouvoir être nommé(e). Le Commissaire et les Commissaires adjoints de la Garda sont nommés par le gouvernement, sur proposition de l'Autorité de police après une procédure de sélection menée par la PAS. Hors circonstances exceptionnelles, le gouvernement est tenu d'accepter les propositions de l'Autorité concernant le Commissaire ou les Commissaires adjoints de l'Institution. Lorsque le gouvernement, pour des raisons importantes et spécifiées, n'est pas en mesure d'accepter une proposition de l'Autorité, que ce soit pour l'un ou pour l'autre poste, il doit en informer cette dernière et lui demander de proposer une autre personne. Dans de tels cas, l'Autorité doit examiner les raisons invoquées par le gouvernement et proposer une autre personne (à moins qu'elle ne soit pas d'accord avec ces raisons, auquel cas elle peut soumettre des observations au gouvernement).

200. L'Autorité de police est aussi chargée de désigner les Sous-Commissaires, les Commandants en chef et les Commandants de l'AGS, ayant suivi des procédures de sélection. Dans ce contexte, elle doit consulter le Commissaire de l'Institution pour fixer les compétences, les qualifications, la formation, les aptitudes, les connaissances spécialisées ou l'expérience requises pour ces fonctions. L'Autorité de police est aussi responsable des procédures de promotion.

201. S'agissant des agents civils, le Commissaire de la Garda peut nommer de tels agents sur approbation de l'Autorité de police, et avec le consentement à la fois du ministre de la Justice et du ministre de la Dépense publique et de la Réforme. Les agents civils de grade équivalent à celui de Commandant en chef ou supérieur à ce dernier sont nommés par l'Autorité de police. Le Commissaire est responsable du recrutement du personnel civil.

202. En 2019, l'AGS et la PAS ont mené conjointement une campagne de recrutement en vue d'encourager une plus grande diversité parmi les candidats. Différents supports ont été utilisés à cette fin dans le cadre de cette initiative, notamment des affiches traduites dans plusieurs langues. En 2020 a été publié un document intitulé « Déclaration stratégique et plan d'action sur l'égalité, la diversité et l'inclusion ». Un groupe de travail interne a aussi été créé pour examiner les amendements actuellement proposés par le ministère de la Justice, ainsi

que d'autres amendements, qui pourraient soutenir le projet de l'AGS de diversifier le profil de son personnel. En 2022, un nouveau processus de recrutement a été lancé en faisant à recruter des personnes de différents profils.

203. Un nouveau processus de promotions et nominations est maintenant mis en œuvre sous l'égide du PAS, plutôt mené en interne par l'AGS. Le PAS mène un processus de sélection des candidats appropriés pour une promotion, tandis que le Commissaire est responsable de la nomination des candidats d'après une sélection proposée par le PAS. Les concours consistent une sélection de candidats fondée notamment des tests psychométriques et des entretiens. Après le concours, une liste des candidats méritants est établie.

204. L'EEG reconnaît que des initiatives ont été prises pour diversifier les recrutements externes à l'AGS, notamment en recherchant des candidats présentant des origines ethniques diverses. Les efforts déjà engagés pour recruter davantage de femmes devraient être poursuivis et intensifiés. Néanmoins, il faudrait faire plus pour assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes à différents grades, notamment les plus élevés. L'EEG salue le fait que deux postes de Commissaire adjoint et trois d'assistants au Commissaire soient actuellement occupés par des femmes, mais elle relève également que le processus de sélection et de nomination de candidats à ces postes s'effectue en externe et, par conséquent, que le processus habituel concernant les promotions au sein de l'AGS n'a pas été suivi. Le GET espère que le nouveau système de promotion contribuera à une meilleure représentation des femmes à tout niveau de carrière au sein de l'AGS. En effet, l'Institution compte actuellement 27% de femmes parmi ses effectifs, mais, dans la pratique, celles-ci occupent essentiellement des postes peu élevés dans la hiérarchie et ont du mal à accéder aux fonctions qui sont essentielles pour pouvoir être promues à des postes plus élevés. **Le GRECO recommande que des efforts supplémentaires soient déployés dans le cadre du recrutement et des mutations internes pour favoriser une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes à tous les grades.**

205. Le Bureau de contrôle national de l'AGS procède à des vérifications du casier judiciaire avant le recrutement de tous les candidats à tous les postes au sein de l'Institution. En outre, tous les candidats à un poste au sein de l'AGS doivent faire l'objet d'un contrôle de sécurité effectué par le Bureau du Commandant en chef chargé de la Sécurité et du Renseignement. Ce contrôle de sécurité a pour but de protéger l'Institution contre les menaces posées par les membres de la criminalité organisée et d'autres acteurs qui cherchent à compromettre la sécurité nationale. Il consiste à vérifier, avant leur recrutement, le statut des candidats dans les bases de données de l'État relatives à la sécurité. Dans certains cas, il peut être nécessaire de procéder à un contrôle approfondi, qui suppose d'effectuer des recherches sur le passé des candidats, leurs relations et leurs affiliations afin d'identifier tout risque potentiel pour la sécurité, notamment en étudiant leur personnalité et évaluant leur vulnérabilité face à des influences extérieures néfastes.

206. Actuellement, l'AGS n'effectue pas de contrôles de l'intégrité aléatoires ou ciblés. La GACU sera chargée de l'application pratique de l'obligation de se soumettre à des dépistages aléatoires de drogues.

207. En 2021, la GACU a lancé une étude visant à définir la portée des travaux en vue de la création, au sein de l'Unité, d'un service spécifiquement consacré au contrôle des agents en poste. Cette étude a été guidée par le rapport de l'Inspection de l'AGS intitulé « Lutter contre la menace de la corruption interne ». Le Service des contrôles internes, une fois créé, sera chargé de contrôler les membres en poste du personnel de l'AGS. Un groupe directeur de haut

niveau a été constitué pour élaborer une stratégie de contrôle pour la période 2022-2025. Les candidats à des postes critiques et vulnérables en matière de sécurité et de sûreté devraient faire l'objet de contrôles internes renforcés au cours de leur carrière. La portée des contrôles internes à chaque niveau doit être équitable pour les membres et les agents de l'AGS ; les membres du personnel occupant des postes vulnérables devraient faire l'objet de contrôles périodiques. Les autorités indiquent que la nouvelle stratégie est maintenant mise en place.

208. L'EEG se félicite de la récente mise en place d'une stratégie sur les contrôles réguliers, au cours de leur carrière, des membres du personnel de l'AGS occupant des postes vulnérables. Elle considère en effet la pratique de tels contrôles comme un outil de prévention essentiel étant donné que la situation personnelle de chacun peut évoluer au fil du temps et rendre un membre ou un agent de l'AGS plus vulnérable face aux risques de corruption, pour une diversité de raisons (difficultés financières à la suite, par exemple, d'une hypothèque, d'un crédit la consommation, d'un divorce, de la maladie d'un proche, de la faillite du conjoint, etc.). L'EEG a été informée des risques d'association avec des groupes impliqués dans la criminalité organisée qui tentent d'infiltrer l'AGS – une situation à laquelle sont également confrontés d'autres pays. Aussi considère-t-elle que la pratique de contrôles réguliers ne devrait pas se limiter à certaines fonctions mais concerner l'ensemble du personnel. La fréquence de ces contrôles pourrait constituer une variable d'ajustement pour différencier les fonctions les plus exposées aux risques de corruption, qui nécessitent davantage de contrôles. À la lumière de ces éléments, l'EEG invite les autorités à garder son contrôle la mise œuvre de la stratégie afin de s'assurer qu'elle est adaptée aux besoins et est pleinement mise en œuvre.

209. Lors de sa visite sur place, l'EEG a entendu certaines préoccupations concernant les dispositions du futur projet de loi sur le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective, appelé à remplacer l'actuelle loi relative à l'AGS, qui concernent le recrutement du Commissaire de la Garda car le rôle de l'Autorité de police serait diminué. À sa création, l'Autorité de police s'est vu attribuer un rôle important en proposant les candidats méritants pour nomination par le Gouvernement à la suite d'un processus de sélection ouvert mené par le PAS. Toutefois, le projet de loi sur le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective prévoit de fusionner l'Autorité de police et l'Inspection de la Garda Síochána avec un mandat exclusivement recentré sur le contrôle de l'efficacité de l'action de maintien de l'ordre de l'AGS. Un nouveau conseil non-exécutif de l'AGS contrôlera la performance du Commissaire de la Garda dans l'exercice de ses fonctions et informera le ministre de la Justice. Les autorités indiquent que le projet de loi doit prévoir que la nomination par le Gouvernement donne lieu à un concours ouvert mené par le PAS sur invitation du ministre, après consultation du Conseil de l'AGS et la nouvelle Autorité. Ce rôle consultatif doit porter sur le processus de recrutement et les compétences requises en termes de connaissances, d'aptitude et de pertinence pour une nomination. La commission de sélection gérée par le PAS pourra inclure des représentants du Conseil de l'AGS et l'Autorité. La future loi sur le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective doit inclure une mention explicite de l'indépendance du Commissaire de la Garda, un principe qui n'est pas exprimé en termes absolus dans la législation actuelle. L'EEG salue le fait que la pleine indépendance du Commissaire de la Garda doit être incluse expressément dans la loi. L'EEG note que d'autres garanties sont prévues, notamment avec le rôle prépondérant du PAS, mais que le rôle de l'autorité indépendante sera néanmoins réduit. Il considère comme important que la future autorité qui doit remplacer l'Autorité de police ait un membre de droit au sein de la Commission de sélection du PAS, étant que le projet actuel de sa participation qu'une éventualité. L'EEG invite les autorités à prendre cela en compte et, une fois en place, de contrôler le nouveau processus afin de s'assurer que la procédure

menant à la nomination du prochain Commissaire de la Garda ne se prête pas à des risques de perception de politisation.

Évaluation de la performance

210. Le cadre de performance, de responsabilité et d'apprentissage (PALF) est un système de gestion des performances fondé sur les objectifs et les compétences qui permet d'évaluer les performances des agents des services répressifs (ASR). Les évaluations sont effectuées par le supérieur hiérarchique immédiat et examinées puis validées par un deuxième supérieur hiérarchique. Un nouveau système informatique a été mis au point pour soutenir la mise en œuvre du PALF, et chaque membre gère son dossier personnel dans le système.

211. L'examen individuel annuel de chaque membre se déroule entre janvier et avril et consiste en un entretien en face-à-face avec le supérieur hiérarchique. Tous les membres du personnel qui demandent une promotion ou une affectation à un autre poste de même niveau en interne doivent étayer leur demande en fournissant des preuves de leurs compétences dans leur fonction actuelle, qui sont approuvées par leur supérieur hiérarchique.

212. Une procédure d'appel formelle peut être engagée dans les cas où : (i) un membre rencontre des difficultés relationnelles spécifiques avec le supérieur hiérarchique qui lui a été affecté ; (ii) un membre et son supérieur hiérarchique ne parviennent pas à conclure d'accord sur les objectifs à atteindre ; (iii) un membre et son supérieur hiérarchique ne parviennent pas à conclure d'accord sur l'examen individuel annuel du membre. C'est essentiellement à l'équipe de direction locale qu'il appartient de résoudre les éventuels désaccords.

Rotations

213. Les questions relatives à la mobilité des membres de l'AGS (mutations, rotations, détachements, etc.) relèvent actuellement du Service de gestion des ressources humaines et, pour les membres du personnel de l'AGS, du Service des recrutements.

214. Actuellement, les membres du personnel changent généralement de poste en raison d'une réaffectation, d'une mutation ou d'une promotion. Pour certains postes spécifiques au sein de l'AGS, il est nécessaire que les membres de l'AGS s'engagent à rester au sein de l'Unité concernée pour un certain nombre d'années en raison du niveau de formation spécialisée que requièrent ces postes. C'est notamment le cas dans des domaines tels que les empreintes digitales, la balistique ou l'enseignement de la conduite.

215. L'EEG note que la mise en place d'un système de rotation, doublée de contrôles fréquents, s'est révélée un outil de prévention efficace pour les postes les plus sensibles (voir par. 208). La rotation n'est pas un outil rigide ; elle peut être adaptée au secteur concerné et au contexte. Cette pratique a pour but d'éviter que les membres du personnel de l'AGS ne passent une partie importante de leur carrière, voire l'intégralité de cette dernière, à un même poste ou dans une même région, notamment lorsque les risques de corruption sont élevés. Plusieurs types d'initiatives peuvent être mises en œuvre à cet égard, tels que des mesures d'incitation ou des programmes de développement professionnel. Par conséquent, **le GRECO recommande la mise en place d'un système institutionnel de rotation du personnel de la police, qui pourrait s'appliquer, le cas échéant, dans les domaines identifiés comme particulièrement exposés aux risques de la corruption.**

Cessation des fonctions et révocation

216. S'agissant de la révocation des Sous-Commissaires, des Commandants en chef et des Commandants de la Garda, l'Autorité de police doit informer le gouvernement de toute proposition en ce sens (art. 11(3), LGS). Ces agents ne peuvent être révoqués par l'Autorité de police que pour des motifs liés aux services de maintien de l'ordre²⁶. Avant d'envisager la révocation d'une personne, l'Autorité doit notifier l'intéressé(e) et l'autoriser à expliquer les raisons pour lesquelles il/elle devrait pas être démis(e) de ses fonctions. Après la notification, la personne concernée peut être suspendue avec effet immédiat.

217. Le gouvernement peut aussi révoquer les Sous-Commissaires, Commandants en chef et Commandant de l'AGS dans d'autres circonstances. Si, parmi les motifs de révocation, figurent des motifs liés au maintien de l'ordre, il est tenu de consulter l'Autorité de police avant de démettre la personne concernée de ses fonctions.

218. Dans certaines circonstances, le Commissaire de la Garda peut révoquer un membre de grade inférieur ou égal à celui d'Inspecteur sans autre forme de procès. Certaines conditions doivent néanmoins être remplies. Si le membre concerné est allé au terme de sa période d'essai, le consentement de l'Autorité est requis pour pouvoir le démettre de ses fonctions.

Salaires et avantages

219. Salaire en début de carrière des membres de l'AGS cotisant à l'assurance sociale liée au salaire (PRSI) au taux « A » :

Grade	Salaire en début de carrière
Membre de la Garda	34 356 EUR
Membre de la Garda – recruté après octobre 2013	31 421 EUR
Sergent	56 034 EUR
Inspecteur	63 713 EUR
Commandant	83 031 EUR
Commandant en chef	99 051 EUR

220. Le salaire dépend du grade et du taux de cotisation des membres à l'assurance sociale liée au salaire (PRSI). Les augmentations de salaire périodiques se font par paliers. En outre, diverses indemnités peuvent être versées, notamment une indemnité de 26 497 EUR par an pour un Commissaire par intérim, une prime d'examen de 700 EUR pour les Inspecteurs et une indemnité de 7 164 EUR pour les agents administratifs.

Conflits d'intérêts

221. Les obligations incombant aux titulaires d'une fonction publique (le Commissaire, les Commissaires adjoints, les Sous-Commissaires, les Commandants en chef et les Commandants de l'AGS, du grade d'Officier administratif en Chef à celui d'Assistant Principal et, dans certains cas, les Officiers exécutifs supérieurs des finances en charge des marchés publics) en vertu des lois de 1995 relatives à l'éthique sont les mêmes que celles qui ont été décrites pour les PHFE. Outre une déclaration annuelle d'intérêts, ces agents sont aussi tenus de faire des déclarations

²⁶ En particulier : (a) la non-exécution, par la personne concernée, des tâches assignées à sa fonction avec la diligence et l'efficacité requises ; (b) une conduite qui jette le discrédit sur la fonction concernée ou qui est susceptible de nuire au bon exercice des fonctions relatives aux services de maintien de l'ordre ; ou (c) le fait que révocation de la personne concernée relève de l'intérêt supérieur de l'AGS.

ad hoc d'intérêts, le cas échéant. Si un employé donné est chargé d'exécuter une tâche particulière et qu'il a connaissance, de fait, que cette tâche présente un intérêt considérable pour lui-même ou pour une personne à laquelle il est lié, il doit (i) déclarer les faits à l'autorité compétente, (ii) s'abstenir de réaliser la tâche, sauf raisons impérieuses, et (iii) et soumettre une déclaration sur ces raisons impérieuses s'il propose de réaliser la tâche en question.

222. Par ailleurs, le Code de déontologie oblige les membres de l'AGS à déclarer et à gérer tout conflit d'intérêts réel ou potentiel susceptible de nuire à leur capacité à assurer leurs fonctions ou de saper la confiance du public dans l'AGS. En outre, ils ne sont pas autorisés à exercer leurs fonctions dans un poste de police se situant à moins d'une certaine distance d'un magasin dans lequel son conjoint/partenaire civil ou tout autre membre de sa famille exploite une entreprise commerciale. Il incombe aux membres concernés de fournir tous les renseignements concernant les intérêts des membres de leur famille, ceux de leurs proches ou tout éventuel autre intérêt qui sont susceptibles de les empêcher d'exercer leurs fonctions dans une région donnée. Une demande d'exemption concernant cette règle peut être soumise au Commissaire de la Garda.

223. Une politique et une procédures relatives aux conflits d'intérêts ont été élaborées par la GACU dans le but de prévenir, d'atténuer et de gérer les conflits d'intérêts, réels ou perçus, susceptibles de survenir dans toute situation où des membres du personnel de l'AGS ont, par association, un intérêt privé, bénévole, caritatif, commercial, politique ou tout autre type d'intérêt personnel.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

224. La Directive HQ 159/08, intitulée « Notes sur les procédures disciplinaires établies conformément au Règlement (disciplinaire) 2007 de la Garda Síochána » énonce l'ensemble des activités qu'il est interdit d'exercer pendant son temps libre. Ce document donne également compétence au Commissaire pour désigner d'autres activités susceptibles d'empêcher un membre du personnel de l'AGS de s'acquitter de ses fonctions de façon impartiale. Il indique en outre que les membres du personnel doivent demander l'autorisation du Sous-Commissaire chargé des Ressources humaines et du Développement du personnel s'ils envisagent de soumettre une demande de parrainage à tout acteur extérieur à l'AGS.

225. Les membres de l'AGS ont l'interdiction de mener l'une quelconque des activités suivantes :

- a) posséder ou diriger une entreprise habilitée à vendre des boissons alcoolisées ;
- b) détenir une licence autorisant la danse en public ;
- c) détenir une licence d'opérateur de paris sportifs ;
- d) détenir une licence ou un permis délivré par un tribunal d'arrondissement ou de district, par les autorités fiscales ou par l'AGS, dont le titulaire tire un bénéfice ;
- e) gérer ou diriger, ou contribuer à gérer ou à diriger, de façon continue une entreprise ou des locaux dont l'exploitation est soumise par la loi à l'octroi d'une licence, d'un permis ou d'un certificat, auquel l'AGS peut s'opposer, sauf si un membre de l'Institution participe de bonne foi, ou contribue de bonne foi, à la gestion ou à la direction d'un club agréé ;
- f) exercer tout emploi à temps partiel, tel que celui d'agent de sécurité ou de détective privé, dans le cadre duquel il est probable qu'il soit fait appel à ses responsabilités en tant que membre de l'AGS ou aux pouvoirs l'Institution ;

- g) exercer des activités en tant qu'agent ou recenseur pour le compte d'un ministère ou d'un organisme semi-étatique qui recueille des statistiques ou effectue des enquêtes, sauf autorisation du Commissaire ;
- h) livrer des marchandises aux clients de magasins, de supermarchés ou d'autres entreprises commerciales, sauf autorisation du responsable du service dont dépend le membre concerné ;
- i) exercer une activité de moniteur d'auto-école ou de moniteur de conduite indépendant ;
- j) exercer une activité de chauffeur de bus scolaire ;
- k) assurer la direction ou le secrétariat d'une entreprise de sécurité, ou s'occuper d'une quelconque manière d'une activité relevant du domaine de la sécurité ;
- l) faire partie d'un groupe constitué de membres de l'AGS et prétendre représenter ce dernier en tant que groupe de l'AGS agissant conformément aux directives du Commissaire ;
- m) remettre des citations à comparaître, que ce soit dans le cadre d'une activité exercée pendant son temps libre ou de toute manière qui ne soit pas conforme à la règle 46.1 du Règlement du tribunal de district ;
- n) vendre des assurances ou exercer des activités en tant qu'agent ou représentant de compagnies ou de sociétés d'assurances, ou toute autre activité en lien avec ce domaine autre que les activités liées aux affaires privées d'un membre ;
- o) Exercer, intervenir ou être employé en tant que gestionnaire de transport.

226. Le Commissaire peut également interdire aux membres de l'AGS d'exercer d'autres activités pendant leur temps libre si celles-ci risquent de nuire au bon exercice de leurs fonctions, de susciter, chez le public, un doute raisonnable quant à leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions, ou d'être jugées inappropriées pour des membres de l'Institution, pour des raisons valables et spécifiées.

227. Le Code de déontologie exige des personnels de l'AGS qu'ils déclarent et gèrent tout conflit d'intérêts réel ou potentiel susceptible de nuire à l'exercice de leurs fonctions ou de saper la confiance du public dans l'AGS. Cette règle englobe tout conflit susceptible de survenir en lien avec une personne ou une relation professionnelle extérieure à l'AGS.

228. Des documents politiques sur les conflits d'intérêts et sur les intérêts commerciaux et activités secondaires ont été élaborés après avoir identifié de bonnes pratiques dans les juridictions dotées de processus de justice pénale similaires. Néanmoins, les politiques de lutte contre la corruption devront être mises en œuvre progressivement afin de garantir que le message ne passe pas inaperçu. Le document politique associé, concernant les intérêts commerciaux et les activités secondaires, donne des orientations sur l'obligation de demander une autorisation pour l'exercice d'activités secondaires. Une fois cette autorisation obtenue, il incombe à la personne concernée de fournir tous les renseignements nécessaires sur son activité et de signaler tout changement majeur concernant cette dernière.

229. Si, en principe, l'exercice d'une activité secondaire est autorisé, l'EEG note qu'il existe une longue liste d'exception à ce principe. Par conséquent, elle considère qu'il faudrait non seulement qu'un système adéquat soit en place pour autoriser la conduite de telles activités, ce qui semble être le cas, mais aussi que des contrôles soient régulièrement effectués pour s'assurer qu'elles sont toujours conformes aux autorisations délivrées et qu'aucun conflit d'intérêts n'est apparu entre temps. Pour ce faire, il conviendrait de tenir un registre spécifique répertoriant toutes les activités autorisées exercées par des membres de l'AGS. En outre, des orientations pratiques devraient être élaborées, notamment en lien avec le Code de déontologie (voir par. 187), et l'accès à des conseils confidentiels sur la question des activités

secondaires devrait être facilité (voir par. 193). Par conséquent, **le GRECO recommande d'enregistrer dûment les activités secondaires que les membres du personnel de la Garda sont autorisés à exercer, et, par la suite, de procéder régulièrement à des contrôles.**

Cadeaux

230. La Directive HQ 032/2018 énonce la politique et les procédures à suivre concernant les cadeaux, les marques d'hospitalité et les parrainages, qui s'appliquent à l'ensemble des membres du personnel de l'AGS. Elles favorisent le respect d'autres documents, notamment le Code de déontologie, le Code des normes et comportement à observer dans la fonction publique à l'usage des membres du personnel de l'AGS, le Règlement (disciplinaire) 2007 de la Garda Síochána et le Code de déontologie de l'AGS.

231. Dans la Partie 3 des Procédures, il est précisé qu'on entend par cadeau « toute gratification, tout avantage ou toute récompense matériel(le) ou financier/financière, ou tout bénéfice accordé(e) aux membres ou aux agents civils de l'AGS, à titre gratuit ou à un prix inférieur à celui de son prix ou de sa valeur commercial(e), grâce à, ou en lien avec, leur recrutement par le Commissaire de la Garda ou leur statut de membre de l'AGS. » La Partie 3 des Procédures définit aussi, aux fins de ce document, deux catégories de cadeaux, à savoir les cadeaux modestes et les cadeaux importants, précisant que les cadeaux de valeur modeste sont, par exemple, les agendas ou stylos offerts par une organisation, tandis que les cadeaux importants sont ceux qui peuvent être raisonnablement considérés comme dépassant le seuil fixé pour les cadeaux modestes. Elle établit également les procédures que doivent suivre les membres du personnel de l'AGS concernant l'acceptation et la non-acceptation de cadeaux et de marques d'hospitalité, notamment le contrôle par un « approbateur » de grade approprié. Dans un souci d'ouverture et de transparence, l'« approbateur » doit conserver « une copie de tous les documents contenant les détails des propositions de cadeau, de marques d'hospitalité ou de parrainage, dans lesquels sont également indiqués la décision prise et l'octroi ou non d'une autorisation ». L'examen du registre pertinent et des demandes connexes est mis à la disposition de deux services internes de l'AGS, l'Unité des normes professionnelles et le Service de l'audit interne, selon les cas. Le document politique indique également qu'il convient d'envisager de se défaire des cadeaux/marques d'hospitalité inapproprié(e)s en les cédant à des associations caritatives. Quoi qu'il en soit, toutes les informations relatives aux cadeaux, marques d'hospitalité et parrainages, y compris les dons aux associations caritatives, doivent être consignées par des membres ou des agents civils de l'AGS dans le Registre des cadeaux, marques d'hospitalité et parrainages.

232. Le Registre des cadeaux, marques d'hospitalité et parrainages est désormais publié sur le [site internet de l'AGS](#). En 2021, il a été confirmé, dans une directive adressée à tous les hauts dirigeants, que le registre serait publié sur le site Internet de l'AGS, et il a été demandé à tous les personnels de l'AGS de prendre connaissance des procédures et documents politiques pertinents. Un avis en ce sens a aussi été publié sur la page d'accueil du site de l'AGS. En outre, une nouvelle boîte e-mail spécialement consacrée aux cadeaux et marques d'hospitalité a été créée, et un point de contact a été mis en place dans chaque secteur afin d'encourager tous les membres à effectuer des déclarations et à fournir tous les documents justificatifs, et de rappeler la répartition des « approbateurs » au sein de l'Institution. L'EEG salue le fait que la transparence ait été améliorée en ce qui concerne le Registre des cadeaux, marques d'hospitalité et parrainages, qui est rendu public. Elle considère que la question des cadeaux et marques d'hospitalité a toujours été sensible et complexe ; il est donc d'autant plus important d'assortir le Code de déontologie d'orientations pratiques et de prévoir un accès facile à des services confidentiels (voir les par. 188 et 198, respectivement).

Utilisation abusive de ressources publiques

233. Au stade de la planification des appels d'offres, les évaluateurs remplissent une déclaration d'absence de conflits d'intérêts, qui est conservée par le Service des marchés publics de l'AGS. Le Code de déontologie de l'AGS fixe certaines conditions dans ce domaine. Ainsi, un membre n'est pas autorisé à exercer ses fonctions dans un poste de police situé à moins d'une certaine distance de sa région natale, suivant le niveau de service, ou d'une région dans laquelle son conjoint/partenaire civil ou tout autre membre de sa famille, ou l'un de ses proches, exerce des activités commerciales nécessitant une licence ou un certificat délivré par un tribunal ou une autre instance, l'AGS pouvant s'opposer à l'octroi de ce document.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

234. Les membres du personnel de l'AGS ne doivent divulguer aucune information obtenue dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions s'ils savent que la diffusion de celle-ci est susceptible d'avoir des effets néfastes²⁷, tels que faciliter la commission d'une infraction, empêcher l'arrestation d'un auteur présumé d'infraction ou l'engagement de poursuites à l'encontre de ce dernier, porter atteinte à la sécurité de tout système de communication de l'AGS ou divulguer l'identité d'un témoin qui n'a pas été révélée au public.

235. Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article 62 de la LGS telle qu'amendée relative à l'AGS se rend coupable d'une infraction passible, au terme d'une procédure simplifiée, d'une amende ne dépassant pas 3 000 EUR et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de douze mois, ou (b), en cas de condamnation après mise en examen, d'une amende ne dépassant pas 50 000 EUR et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de cinq ans²⁸.

236. En outre, la Directive HQ 56/2019 (Politique et procédure de sécurité de l'information dans l'utilisation des TIC) énonce les obligations que tous les membres du personnel sont tenu de respecter lorsqu'ils utilisent les ressources informatiques de l'AGS pour accéder à l'information. Le Service d'analyse de l'information (IAS) est un service permettant d'effectuer des recherches dans la base de données « PULSE » de l'AGS, qui recense les incidents signalés, mais qui a aussi d'autres fonctionnalités, comme l'établissement de journaux de vérifications. Les demandes de recherches à effectuer par l'intermédiaire de l'IAS sont soumises par des membres ayant au minimum le grade de Commandant/d'Assistant Principal, et sont autorisées par le Commandant chargé des opérations informatiques. Toutes les informations demandées par le biais de l'IAS sont consignées dans un dossier.

237. Chaque mois, les agents de l'Unité des normes professionnelles de l'AGS (GPSU) procèdent à un contrôle électronique aléatoire d'un échantillon des recherches PULSE effectuées dans 8 districts de l'AGS, ce qui permet ainsi de contrôler la totalité des 96 districts sur une année civile. En 2018, la GPSU a augmenté le nombre de contrôles aléatoires. Un rapport sur chaque contrôle mensuel, dans lequel sont soulignées les recherches jugées non conformes, est transmis à chaque Bureau de district. Comme indiqué précédemment, l'EEG considère que la question du traitement des informations confidentielles mérite d'être spécifiquement abordée dans le Code de déontologie révisé et dans les formations, d'autant

²⁷ Art. 62, LGS.

²⁸ Toute personne reçoit un cadeau, une contrepartie ou un avantage en tant qu'incitation à divulguer des informations est passible, en cas de condamnation après mise en examen, d'une amende d'un montant maximal de 75 000 EUR et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de sept ans.

plus qu'elle a été informée, lors de sa visite dans le pays, que des informations avaient été divulguées de façon frauduleuse à des membres de la criminalité organisée (voir par. 187).

Restrictions après la cessation des fonctions

238. Les membres de l'AGS ne sont soumis à aucune restriction spécifique après la cessation de leurs fonctions. En effet, les restrictions énoncées dans la loi relative à la réglementation du lobbying ne s'appliquent à aucun des membres de l'AGS. À cet égard, l'Inspection de la Garda Síochána a souligné qu'aucune restriction ne s'appliquait aux anciens membres de l'AGS qui occupent un emploi susceptible d'entraîner pour eux un conflit d'intérêts avec leurs anciennes fonctions au sein de l'Institution. En revanche, la situation est différente pour les agents de l'AGS, qui sont soumis aux restrictions énoncées dans le Code des normes et comportements à observer dans la fonction publique.

239. L'EEG considère qu'il conviendrait de se pencher attentivement sur l'absence de règles établissant des restrictions après la cessation des fonctions pour les membres de l'AGS, que ce soit en ce qui concerne le lobbying ou les emplois dans des secteurs où les membres concernés pourraient avoir pris des décisions favorables à leur futur employeur, et que des règles appropriées devraient être introduites dans le Code de déontologie révisé. **Le GRECO recommande d'évaluer les risques de conflits d'intérêts auxquels sont exposés les membres de la Garda Síochána qui, après avoir quitté l'Institution, occupent un nouvel emploi ou assurent des services, et d'établir des règles, le cas échéant.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

240. Au sein de l'AGS, sont des fonctionnaires désignés tous les titulaires de postes compris entre le grade de Commissaire adjoint et celui de Commandant inclus, et entre le grade d'Agent administratif principal et celui d'Assistant principal inclus, outre certains cadres dirigeants. Le Commissaire de la Garda est tenu de soumettre une déclaration annuelle directement au ministère de la Justice. Chaque année, en janvier, tous les autres membres du personnel qui occupent un poste auquel ils ont été nommés sont contactés par le Sous-Commissaire en charge de la gouvernance et de la responsabilité. S'appliquent à eux les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux PHFE (voir par. 119 à 129). Par conséquent, l'EEG considère là aussi que des données chiffrées devraient être fournies, et que les dettes significatives devraient être déclarées. Fournir ces informations ne devrait pas être problématique puisque les déclarations d'intérêts des personnes désignées au sein de l'AGS demeurent confidentielles ; en outre, cette pratique serait utile pour identifier les potentielles vulnérabilités, notamment concernant certains postes. Les plaintes concernant les dettes de membres donnent lieu à une enquête visant à déterminer s'il y a eu manquement au règlement disciplinaire, conformément à la section pertinente de l'annexe du Règlement (disciplinaire) 2007 de la Garda Síochána. Le système d'examen est également comparable à celui qui s'applique aux PHFE. En 2020, le taux de conformité au sein de l'AGS s'élevait à 95%.

Surveillance et application de la loi

Surveillance et contrôle internes

241. L'AGS repose sur une structure hiérarchique, les membres de chaque rang et de chaque grade étant supervisés par les membres des grades supérieurs, auxquels ils rendent compte, et ce, jusqu'au rang de Commissaire de la Garda. L'instrument statutaire n° 214/2007, (Règlement (disciplinaire) 2007 de l'AGS), traite de tous les manquements aux règles disciplinaires par les membres de l'AGS. Les enquêtes relatives aux manquements présumés

ou apparents d'un membre doivent être menées selon une procédure qui doit être perçue par toutes les parties prenantes comme équitable et raisonnable.

242. Les supérieurs hiérarchiques peuvent traiter les infractions disciplinaires mineures de façon informelle au moyen d'une notification, d'un avertissement, d'une réprimande ou de toute mesure jugée appropriée au vu des faits concernés. Un membre de grade au moins égal à celui de Commandant n'ayant pas été préalablement impliqué dans l'affaire en question de quelque manière que ce soit est désigné pour enquêter sur la violation du règlement présumée et s'entretenir avec le membre concerné et, si le membre a commis un manquement, traiter la situation par le biais de conseils, d'une notification, d'un avertissement, d'une réprimande ou d'une réduction de salaire. Les violations graves du règlement disciplinaire peuvent être sanctionnées par une révocation ou par une obligation de prendre sa retraite ou de démissionner, par une rétrogradation ou par une réduction de salaire (équivalente à quatre semaines de salaire au maximum).

243. Actuellement, les enquêtes sur les cas de corruption au sein de l'AGS sont dirigées par le Bureau national des enquêtes pénales de l'AGS (GNBCI). Cet organe a été créé en 1997 en réponse à la multiplication des cas d'infractions graves et de criminalité organisée. Le GNBCI gère le Service des enquêtes pénales (CID), qui mène certaines enquêtes pénales sur les allégations de fautes graves commises par des membres de l'AGS. Comme tous les autres services, le GNBCI fait l'objet d'une surveillance exercée par des organes indépendants (l'Autorité de police, l'Inspection de l'AGS et la Commission de médiation de l'AGS), ainsi que par l'Unité des normes professionnelles et le Service de l'audit interne de l'AGS²⁹.

244. Il existe également un mécanisme d'appel pouvant être saisi après l'imposition d'une sanction, comme prévu par le Règlement disciplinaire 2007 de la Garda Síochána. En règle générale, la procédure commence lorsque le membre de l'AGS concerné fait part de sa décision de contester la décision. Dans les cas de manquements moins graves, si la première enquête disciplinaire a été menée par un Commandant, l'appel est entendu par un Commandant en chef. Si l'enquête disciplinaire concernait un grave manquement et la commission d'enquête a conclu à un manquement, le Comité d'appel peut réduire, durcir ou confirmer la sanction initialement imposée. Les Comités d'appel sont constitués d'un président, qui est généralement un Sous-Commandant, d'un représentant officiel de l'Institution et d'un avocat. Les membres ayant introduit un recours peuvent faire intervenir des témoins pour plaider leur cause. Le Comité d'appel vérifie entre autres si le comité d'origine a omis de prendre certains éléments en compte.

245. À l'issue d'un examen juridique de la réglementation en vigueur commandé par l'AGS, des recommandations ont été formulées sur la manière dont le système pourrait être révisé et renforcé conformément aux bonnes pratiques observées dans les institutions policières relevant d'autres juridictions. Par la suite, en octobre 2020, le Commissaire de la Garda a transmis au ministère de la Justice des propositions en vue de l'élaboration d'un nouveau règlement sur les comportements et les performances, dans lesquelles il soulignait les problèmes récurrents et formulait des recommandations d'amélioration. Une bonne partie du nouveau dispositif disciplinaire sera mis en œuvre en lien avec l'introduction du projet de loi sur le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective. Les changements proposés à la réglementation disciplinaire en vigueur prévoient l'adoption d'une réglementation distincte pour les comportements et les performances, l'instauration d'un ensemble moins complexe

²⁹ Avant la mise en place de la GACU, les enquêtes pour des faits de corruption interne étaient menées par le GNBCI. La GACU va progressivement prendre en charge ces enquêtes comme l'a recommandé le rapport de l'Inspection de l'AGS.

de règlements, et l'amélioration des possibilités d'intervention à un stade précoce dans les affaires relatives aux comportements et aux performances.

246. Cependant, un certain nombre de recommandations issues de l'examen interne de l'AGS peuvent être mises en œuvre au moyen de règles provisoires, avant les changements majeurs qu'il est prévu d'apporter aux processus disciplinaires. Des consultations sur de telles règles sont en cours, et la rédaction de ces dernières a commencé.

247. La surveillance interne des politiques et des procédures est assurée conformément à l'initiative relative au cadre politique de l'AGS, placée sous la responsabilité du Sous-Commissaire responsable de la gouvernance et la responsabilité et menée par l'Unité de coordination de la gouvernance politique (PGCU). Par ailleurs, le Service de l'audit interne de l'AGS a pour rôle de conseiller le Commissaire de l'Institution sur les contrôles financiers et les contrôles des déclarations de patrimoine effectués au sein de l'AGS. À cette fin, il procède à des audits périodiques et systématiques des divisions, districts, services et unités de l'AGS, ainsi qu'à des audits thématiques et à des examens de l'optimisation des ressources.

Surveillance et contrôle externes / système de dépôt de plaintes

248. La surveillance indépendante de l'AGS est assurée par :

- l'Autorité de police (« l'Autorité »), qui est chargée de superviser l'exercice par l'AGS de ses fonctions relatives au maintien de l'ordre. Elle intervient dans le processus de recrutement, notamment du Commissaire de la Garda ;
- l'Inspection de l'AGS (« l'Inspection »), qui conseille sur la manière dont les ressources de l'AGS peuvent être utilisées de sorte à atteindre et à maintenir un niveau d'efficacité et d'efficacité le plus élevé possible dans le fonctionnement et l'administration de l'Institution. Elle traite généralement des grands problèmes qui nuisent à l'efficacité de l'AGS ;
- la Commission de médiation de l'AGS (GSOC), qui est chargée d'examiner la manière dont sont traitées les plaintes.

249. L'AGS rend compte de la mise en œuvre de son Programme annuel de maintien de l'ordre au moyen de rapports de performance détaillés soumis chaque mois au ministre de la Justice et à l'Autorité de police, outre les activités actuelles de l'Autorité de police et un accent particulier qui peut être mis lorsque des problèmes spécifiques apparaissent. Ces rapports décrivent le contexte de chaque initiative et contiennent des informations sur les progrès accomplis, les risques et les problèmes rencontrés et les mesures d'ajustement prises pour chacune des activités menées conformément au Programme. Le rapport de fin d'exercice est utilisé pour étayer le Rapport annuel publié sur le site internet de l'AGS.

250. L'Autorité a officiellement pour mission de « superviser la performance de l'AGS dans l'exercice de ses fonctions en matière de maintien de l'ordre ». Cela inclut :

- Approuver la déclaration stratégique triennale de l'AGS et le plan annuel de maintien de l'ordre, sous réserve de l'aval du ministre de la Justice ;
- Fixer les priorités annuelles de maintien de l'ordre et les objectifs en matière de maintien de l'ordre pour l'AGS, sous réserve de l'aval du ministre de la Justice ;
- Tenir des réunions mensuelles avec le Commissaire de la Garda, y compris des réunions publiques au moins quatre fois par an, comme prévu en droit ;
- Rassembler des sources indépendantes de preuves pour évaluer la performance de l'AGS en échangeant avec de nombreuses parties prenantes ;
- Examiner les modalités et les mécanismes au sein de l'AGS ;

- Faire rapport au ministre de la Justice et lui apporter conseil ; et
- Contrôler et évaluer les mesures prises par l'AGS en réponse aux recommandations contenues dans les rapports de l'Inspection de la Garda Síochána et d'autres rapports d'organisations tierces.

251. Si l'Autorité est responsable de la supervision des performances de l'AGS en matière de maintien de l'ordre (art. 26(3), LGS), le Commissaire est responsable devant le ministre de la performance de l'exercice de ses fonctions et celles de l'AGS.

252. L'Inspection est indépendante dans l'exercice de ses fonctions, qui sont les suivantes :

- effectuer des inspections ou des enquêtes sur tout aspect particulier du fonctionnement et de l'administration de l'AGS. Ces inspections peuvent être effectuées soit (a) à l'initiative de l'Inspection elle-même, si celle-ci estime qu'il est approprié de procéder à une telle inspection, soit (b) sur demande de l'Autorité (concernant une question relative aux services de maintien de l'ordre) ou du ministre ;
- soumettre à l'Autorité ou au ministre, selon le cas, (a) un rapport sur ces inspections ou enquêtes, et (b) si demandé par l'Autorité (concernant les services de maintien de l'ordre) ou par le ministre, selon le cas, un rapport sur le fonctionnement et l'administration de l'AGS pendant une période donnée, et sur tout développement significatif à cet égard au cours de la même période. Tout rapport établi par l'Inspection peut, le cas échéant, contenir des recommandations de mesures qu'elle considère nécessaires ;
- conseiller l'Autorité et le ministre sur les bonnes pratiques policières.

253. En outre, un programme quadriennal intitulé « *A Policing Service for the Future* » (un service de police tourné vers l'avenir) a été conçu pour donner suite aux recommandations contenues dans un rapport indépendant élaboré en 2018 par la Commission sur l'avenir de la police en Irlande (voir par. 156 et 161). Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, l'AGS soumet un rapport mensuel au Cabinet du Premier ministre. Comme il a été mentionné, le projet de loi sur le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité collective prévoit de fusionner l'Autorité de police et l'Inspection de la Garda Síochána avec un mandat recentré exclusivement sur le contrôle des performances de l'AGS en matière de maintien de l'ordre, les questions de gouvernance revenant quant à elles à un nouveau conseil interne de l'AGS.

254. La Commission de médiation de l'AGS (GSOC) a été créée en tant qu'organe de surveillance indépendant de l'AGS en 2005 et est devenue opérationnelle en 2007. Elle relève du ministère de la Justice, qui assure une bonne partie de son administration et son financement. La GSOC a demandé à devenir un organisme totalement indépendant, doté de ses propres ressources financières et d'un comptable autonome responsable devant la Commission des comptes publics. Le montant du budget alloué à la GSOC pour l'année 2020 s'élevait à 11 181 000 EUR. La GSOC est responsable devant l'Oireachtas.

255. La GSOC est dirigée par trois Commissaires nommés par le Président sur proposition du gouvernement et adoption de résolutions par l'Oireachtas. Elle a pour mission principale de traiter les plaintes déposées par le public concernant des allégations de comportements répréhensibles de la part de membres de l'AGS. La GSOC est aussi habilitée à mener des enquêtes de son propre chef ou lorsqu'elle est saisie d'une affaire par le Commissaire de la Garda, le ministre de la Justice ou l'Autorité de police.

256. Les citoyens qui sont directement affectés par un comportement répréhensible de la part d'un membre de l'AGS peuvent déposer plainte auprès de la GSOC. Ils peuvent aussi

déposer plainte s'ils sont témoins d'un tel comportement. La GSOC organise des réunions tous les jours pour identifier les plaintes qui pourraient nécessiter une action immédiate.

257. La GSOC est un organe d'enquête ; elle n'est pas habilitée à imposer des sanctions pénales ou disciplinaires aux membres de l'AGS. À l'issue de ses enquêtes, elle peut adresser ses conclusions au Procureur public et lui recommander d'envisager d'engager des poursuites pénales, ou au Commissaire de la Garda, en lui recommandant d'envisager une sanction disciplinaire. La GSOC ne peut ordonner au Commissaire de prendre des mesures disciplinaires et elle n'intervient à aucun moment dans le processus disciplinaire dirigé par ce dernier. Toute personne déposée une plainte concernant une question de discipline, sur laquelle l'AGS a mené une enquête non supervisée par la GSOC, peut demander à ce que la GSOC contrôle l'enquête si elle n'est pas satisfaite des conclusions. Dans ce cas, les agents de la GSOC procèdent à un contrôle de l'enquête pour déterminer si celle-ci a été menée de façon suffisamment approfondie et si les conclusions sont appropriées. Cependant, le fond de l'affaire n'est pas réexaminé. Les plaignants peuvent aussi saisir les mécanismes de contrôle judiciaire.

258. Pour les infractions mineures au code de déontologie, la GSOC autorise l'AGS à mener l'enquête et à engager une procédure disciplinaire si nécessaire. La GSOC peut aussi superviser une enquête menée par l'AGS en son nom. Généralement, le plaignant est entendu au sujet du comportement d'un membre de l'AGS, qui doit ensuite donner sa version des faits. C'est un haut responsable – généralement un Commandant – qui tranche l'affaire en décidant s'il y a eu ou non manquement au code de conduite. Entre janvier et octobre 2021, 400 plaintes ont été traitées au niveau local, ou sans être supervisées par la GSOC, 16 ont été supervisées par la GSOC, et 478 relevaient du droit pénal et ont été traitées directement par la GSOC.

259. Depuis sa création, la GSOC a traité près de 20 000 plaintes déposées par le public et environ 900 affaires qui lui ont été renvoyées par l'AGS, ainsi que d'autres enquêtes menées à la demande du ministère de la Justice ou de sa propre initiative. Les enquêteurs de la GSOC effectuent aussi des enquêtes non judiciaires, c'est-à-dire des enquêtes sur des infractions présumées du Règlement disciplinaire de l'AGS. En 2020, 150 enquêtes de ce type ont été ouvertes par la GSOC (contre 148 en 2019). Ils supervisent également les enquêtes disciplinaires renvoyées à l'AGS pour contrôle ; 106 affaires de ce genre ont été traitées en 2020 (contre 105 en 2019).

260. Le programme de réforme intitulé « Un service de police tourné vers l'avenir » préconise qu'un nouvel organe de plaintes indépendant soit créé pour remplacer la GSOC et que les plaintes visant la police soient adressées à ce nouvel organe, qui déterminera des suites à y donner. Les nouvelles dispositions proposées concernant la supervision indépendante couvriraient également le personnel non assermenté. Le rapport recommande aussi que les plaintes concernant d'importantes questions liées aux normes appliquées dans la police ou à l'intégrité de cette dernière fassent obligatoirement l'objet d'une enquête indépendante. Ces questions engloberaient les allégations d'infraction à la loi, de violation des droits de l'homme ou d'actes de corruption, ainsi que les problèmes généralisés ou systémiques apparents au sein de la police.

261. En outre, les citoyens ont la possibilité de saisir un mécanisme de plainte traitant spécifiquement des infractions aux lois relatives à l'éthique, qui est géré par la Commission des normes. La législation ne prévoit pas de procédure d'appel pour ce type de recours. La procédure à suivre pour déposer plainte auprès de la Commission des normes est décrite sur le site internet de cette dernière. La Commission y publie les rapports de toutes les enquêtes qu'elle mène, en décrivant également les procédures qu'elle suit. Elle publie également des

communiqués de presse sur les audiences tenues dans le cadre des enquêtes en cours, qui sont généralement publiques.

262. L'EEG prend note du processus de réforme en cours concernant le système de dépôt de plaintes. Sous le système actuel, l'AGS est tenue de transmettre à la GSOC toutes les plaintes déposées devant elle par des membres du public. Toutefois, il n'est pas prévu que soient notifiées à la GSOC toutes les allégations de manquements qui proviennent d'autres sources. Nombre de plaintes sont donc entièrement traitées au sein de l'AGS. Actuellement, s'agissant des plaintes venant du public, il semblerait que la GSOC traite essentiellement les infractions les plus graves, qui constituent une infraction pénale ou une faute grave, et ce, notamment par manque de moyens. Certains interlocuteurs rencontrés pendant la visite dans le pays ont souligné que le système actuel, dans le cadre duquel un grand nombre d'infractions sont traitées au sein de l'AGS sans être supervisées par la GSOC, entraîne l'imposition de sanctions très inégales pour des infractions similaires. En outre, l'EEG considère qu'il serait judicieux de renforcer l'indépendance de la GSOC en dissociant son budget de celui du ministère de la Justice, dont dépend l'AGS. L'EEG considère qu'une telle mesure contribuerait à améliorer l'efficacité du mécanisme de plaintes. Par conséquent, **le GRECO recommande de compléter le processus de réforme en cours concernant le mécanisme de dépôt de plaintes en adoptant des mesures relatives à l'indépendance et aux ressources de l'organe chargé du traitement des plaintes et de conférer à ce dernier un rôle plus important dans la procédure de recours.**

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

263. Les membres de l'AGS ont l'obligation de rendre compte de tout acte qu'ils commettent, ou omettent de commettre, dans l'exercice de leurs fonctions lorsqu'un de leurs supérieurs leur ordonne de le faire (art. 39, LGS). Par ailleurs, le Code de déontologie de l'AGS établit que le fait de dénoncer les comportements répréhensibles ou les mauvaises pratiques contribue à identifier ou à prévenir les préjudices, la fraude, la corruption et l'injustice. En cas de manquement à l'obligation de signaler, le Commissaire peut envisager de démettre le membre concerné de ses fonctions (art. 14(1) LGS et Règle 39, Règlement de 2007 de l'AGS en matière de discipline tel que modifié).

264. En 2019, l'AGS a adopté un nouveau modèle décisionnel, qui s'applique à toutes les décisions prises par les membres et agents de l'AGS, de celles qui concernent les incidents imprévus et les tâches quotidiennes à celles qui concernent les opérations programmées et la planification stratégique. Ce modèle encourage et habilite tous les membres et agents de l'AGS à s'opposer rigoureusement aux comportements ou décisions non professionnels, contraires à l'éthique, illégaux ou relevant de la corruption. Depuis avril 2021, tous les membres et agents de l'AGS sont tenus de suivre le module de formation en ligne sur ce modèle décisionnel.

265. Les membres du personnel de l'AGS peuvent aussi signaler directement toute suspicion d'acte de corruption à la GACU, par e-mail, par téléphone, par courrier ou par le biais de la ligne de signalement confidentielle ou de la plateforme de signalement. Ils ont également la possibilité de faire des divulgations protégées directement auprès du ministère de la Justice, conformément à la loi de 2014 relative aux divulgations protégées. Il existe également d'autres mécanismes de notification y compris un conseiller juridique, un représentant de syndicat ou d'autres responsables.

266. Le Commissaire de la Garda a confié la réception des divulgations protégées à Transparency International Ireland. Celle-ci promeut la mise en place d'environnements de travail qui encouragent les travailleurs à faire part de leurs préoccupations concernant des actes répréhensibles par le biais de la ligne d'assistance « Speak Up », en proposant des conseils juridiques dans son Centre de conseils juridiques (TLAC). Pour recueillir ces informations en toute confidentialité, quatre personnes de confiance internes sont désignées par le Commissaire, et une personne de confiance externe est désignée par le ministre.

267. Par ailleurs, dans le cadre des formations sur l'intégrité au travail, les membres de l'équipe de direction de l'AGS ont suivi un cours dispensé par Transparency International Ireland sur la dénonciation et la loi de 2014.

268. Le Commissaire de la Garda a aussi publié un document intitulé « *Policy/Procedures Document for the Making of Protected Disclosures* » (document politique/procédures concernant les divulgations protégées) dans le but d'encourager les travailleurs à faire part de leurs préoccupations au sujet d'actes répréhensibles pertinents. Le Commissaire s'est engagé à veiller au plein respect des dispositions de la Partie 3 de la loi de 2014 sur les divulgations protégées (protections) lors de toute divulgation protégée, en garantissant notamment que la personne ne sera pas pénalisée pour avoir divulgué des informations ou ne risquera pas de perdre son emploi, et que ceux qui la pénalisent ou exercent des représailles à son encontre seront soumis à une procédure disciplinaire. Tout informateur qui pense être pénalisé après avoir divulgué des informations conformément au document politique doit en notifier immédiatement le responsable des divulgations protégées, qui veillera à ce que l'affaire fasse l'objet d'une enquête en bonne et due forme. La loi de 2014 relative aux déclarations protégées s'applique globalement à tous les travailleurs.

269. En vertu de l'article 14 de la loi susmentionnée, la responsabilité civile des employés n'est pas engagée lorsqu'ils effectuent des divulgations protégées. Lorsqu'une personne est poursuivie pour n'avoir pas respecté les dispositions interdisant ou limitant la divulgation d'informations, elle peut faire valoir pour sa défense qu'elle avait estimé que cette divulgation était protégée ou pouvait raisonnablement être considérée comme telle. Cependant, la dénonciation d'un acte répréhensible conformément à la loi ne confère aucune protection ou immunité à un travailleur s'il est impliqué dans l'acte en question.

270. La GSOC est une autorité auprès de laquelle les membres de l'AGS peuvent effectuer une divulgation protégée. La législation qui s'applique concernant la protection des personnes effectuant une telle divulgation est la loi de 2014 relative aux divulgations protégées. Tous les membres du personnel de l'AGS peuvent prendre contact avec la GSOC par courrier, par e-mail ou par téléphone, ou rencontrer directement la Commission. Si un acte répréhensible pertinent a été commis, cette dernière détermine si, dans l'intérêt général, la conduite d'une enquête sur les informations divulguées est nécessaire.

271. La loi de 2014 sur les divulgations protégées permet d'effectuer des divulgations à plusieurs niveaux. Si possible, celles-ci doivent être faites auprès de l'employeur, en interne. Mais elles peuvent aussi se faire auprès d'une personne désignée à cette fin, d'un ministre, d'un conseiller juridique ou d'un représentant syndical, ou encore auprès d'autres acteurs, tels que les journalistes (bien qu'à ce troisième niveau, différents éléments sont à prendre en compte pour déterminer si de telles divulgations relèvent de la loi de 2014 sur les divulgations protégées). Les signalements anonymes reçus par la GSOC sont aussi examinés pour déterminer s'ils peuvent avoir été effectués par un employé de l'AGS. Si les informations sont

suffisantes pour justifier l'ouverture d'une enquête et que celles-ci peuvent émaner d'un employé de l'AGS, elles sont transmises pour enquête à l'Unité des divulgations protégées.

272. Pour déterminer si un signalement effectué conformément à la loi de 2014 sur les divulgations protégées justifie l'ouverture d'une enquête, la Commission doit appliquer le critère d'intérêt général. Lorsqu'il n'a pas été commis d'infraction pertinente, la Commission peut néanmoins décider que les informations fournies justifient la conduite d'une enquête indépendante par la GSOC conformément à l'article 102(4) de la LGS.

273. Le site internet de la GSOC contient une page spécialement créée à l'intention des employés de l'AGS sur laquelle le dispositif des divulgations protégées géré par la Commission est décrit de façon détaillée. L'AGS a aussi communiqué à ses employés l'adresse e-mail de la GSOC spécifiquement consacrée aux divulgations. En outre, la Commission a dispensé à tous les employés de l'AGS, des moins gradés aux Commandants en chef, une formation sur le fonctionnement du dispositif.

274. La GSOC a constaté une augmentation continue et progressive, d'année en année, du nombre de divulgations effectuées en vertu des articles 7 et 8 la loi de 2014 relative aux divulgations protégées. Entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 décembre 2020, elle a ainsi enregistré 86 signalements au total. Parmi eux, 19 ont été effectués en 2020, et 11 dossiers ont été clos cette même année, portant le nombre total d'affaires en cours à 75 au 31 décembre 2020. L'EEG encourage les autorités à poursuivre les efforts déployés pour promouvoir la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'AGS.

Procédures pénales et immunités

275. Les membres de l'AGS bénéficient des mêmes immunités et privilèges de procédure que toute autre personne dans les procédures pénales. La seule différence les concernant est que lorsqu'un membre de l'AGS est convoqué au tribunal, la convocation doit être signée par le juge, et non par le greffier.

Statistiques

276. Le tableau ci-dessous présente le détail des enquêtes portées à la connaissance du Service des affaires internes de l'AGS concernant des allégations de corruption, qui ont été ouvertes conformément au Règlement (disciplinaire) 2007 de la Garda Síochána tel que modifié. Les enquêtes mentionnées ne portent que sur des affaires internes.

Corruption/pratique inappropriée	9	9	4	3
Falsification/tromperie	1	2	1	0
Fraude/vol	5	5	2	0
Abus de fonds/biens publics	2	3	1	0
Activité secondaire interdite	1	1	0	0
Utilisation inappropriée de la base de données Pulse	7	8	1	1
Total 2018	25	28	9	4
Corruption/pratique inappropriée	4	7	0	1
Falsification/tromperie	2	2	2	0
Fraude/vol	4	5	2	2
Abus de fonds/biens publics	1	1	1	0
Activité secondaire interdite	1	1	1	0

Utilisation inappropriée de la base de données Pulse	6	6	5	1
Total 2019	18	22	11	4
Corruption/pratique inappropriée	7	14	2	4
Falsification/tromperie	3	3	2	0
Fraude/vol	6	6	0	1
Abus de fonds/biens publics	2	4	1	1
Activité secondaire interdite	0	0	0	0
Utilisation inappropriée de la base de données Pulse	8	8	5	5
Total 2020	26	35	10	11

277. La GSOC n'établit pas de statistiques concernant spécifiquement les cas de corruption. Cependant, les allégations de corruption ont été reconnues par la GSOC comme un domaine de préoccupation pour l'AGS. Une analyse des risques conduite à partir des données 2020 de la GSOC a permis d'identifier les types d'allégations suivants comme domaines de préoccupation particuliers : l'abus d'autorité, la divulgation/l'utilisation abusive d'informations, et les actes de corruption ou les pratiques inappropriées.

278. Une analyse plus approfondie des données de la GSOC a révélé que les allégations concernant des cas d'abus de pouvoir et d'autorité avaient augmenté au cours des trois années précédentes (entre 2018 et 2020). On trouvera ci-dessous un échantillon des types d'affaires liées à la corruption sur lesquelles la GSOC mène des enquêtes :

- La GSOC enquête sur la divulgation illégale présumée à des journalistes d'informations confidentielles de la police concernant un responsable public qui proviendraient d'un système informatique interne. À la suite de la révélation de ces informations au public, le haut dirigeant concerné a été démis de ses fonctions. L'enquête est en cours.
- Un membre d'une organisation sportive a allégué qu'un membre de l'AGS avait divulgué à un tiers des informations sensibles le concernant, ce qui aurait pu avoir des conséquences à long terme pour lui. Le membre de l'AGS concerné a été mis en examen pour divulgation illégale d'informations et infractions à la loi sur la protection des données.
- En 2017, dans l'intérêt général, la GSOC a ouvert une enquête après avoir été informée par les autorités de l'AGS d'un potentiel détournement de fonds lié à un ensemble de projets de la police qui étaient co-financés par le ministère de la Justice et la Commission européenne. Sur la base des rapports établis par le Chef du Service de l'audit interne de l'AGS, la GSOC a étendu le champ de l'enquête pour tenir compte des préoccupations soulevées au sujet de la gestion et des pratiques financières de l'École de formation de l'AGS. L'enquête est en cours.
- Dans l'intérêt général, la GSOC a aussi ouvert une enquête sur des allégations de divulgation d'informations confidentielles après que des informations communiquées par un témoin ont été publiées dans les médias. L'enquête est en cours.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

279. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Irlande :

En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. de fixer des règles établissant que des contrôles d'intégrité doivent être effectués en amont ou au moment de la nomination des ministres, des ministres d'État et de l'*Attorney general* afin d'identifier et de gérer les éventuels conflits d'intérêts (paragraphe 32) ;**
- ii. de fixer des règles établissant que des contrôles d'intégrité doivent être effectués dans le cadre du recrutement des Secrétaires généraux et des conseillers spéciaux afin de prévenir et de gérer les potentiels conflits d'intérêts (paragraphe 40) ;**
- iii. d'identifier, dans le cadre de toute évaluation des risques menée au niveau gouvernemental, les risques spécifiquement associés aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif afin d'éclairer les politiques de prévention de la corruption qui leur sont applicables (paragraphe 52) ;**
- iv. (i) que soient adoptés des codes de conduite accompagnés d'orientations pratiques pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, qui couvriraient toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflit d'intérêts, relations avec les lobbyistes et les tiers, activités secondaires, cadeaux et invitations, informations confidentielles, restrictions applicables après la cessation des fonctions, etc.) et prévoiraient des sanctions proportionnées à appliquer le cas échéant, et (ii) que ces codes soient rendus facilement accessibles au public (paragraphe 60) ;**
- v. (i) d'organiser systématiquement, lors de la prise de fonctions et, par la suite, de façon régulière, des séances d'informations et/ou une formation pratique sur les normes d'intégrité énoncées dans le code de conduite à l'usage des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ; et (ii) de permettre à l'*Attorney general*, aux secrétaires généraux et aux conseillers spéciaux, tels que les ministres et les ministres d'État, d'avoir accès à des avis confidentiels sur toutes les normes d'intégrité les concernant (paragraphe 65) ;**
- vi. l'élaboration de règles régissant (i) les contacts entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public, (ii) la déclaration de tels contacts et la divulgation des noms des personnes rencontrées et des sujets abordés et (iii) l'extension de telles règles à l'*Attorney general* (paragraphe 80) ;**
- vii. que les conflits d'intérêts ad hoc des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient déclarés à la Commission des normes avant le lancement d'un processus décisionnel et que, si nécessaire, la personne concernée se retire du processus (paragraphe 88) ;**
- viii. de durcir les restrictions s'appliquant après la cessation des fonctions, notamment (i) en rendant les règles relatives à l'exercice d'un emploi après avoir quitté la**

fonction publique exécutoires pour toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) ; et (ii) en faisant en sorte que la Commission des normes soit habilitée à mener des enquêtes sur toutes les PHFE et à leur imposer des sanctions en cas de violation des règles relatives aux activités de lobbying et à l'occupation d'un emploi après avoir quitté le gouvernement (paragraphe 118) ;

- ix. (i) de renforcer les obligations faites aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) concernant la déclaration d'intérêts afin qu'elles soient tenues de fournir des données chiffrées sur leurs principaux intérêts financiers et économiques, ainsi que sur leurs dettes significatives ; (ii) de faire en sorte que les déclarations d'intérêts des PHFE fassent régulièrement l'objet d'un contrôle approfondi, que des sanctions proportionnées soient imposées en cas de violation, et que des ressources suffisantes soient allouées à la Commission des normes à cette fin (paragraphe 129) ;**

En ce qui concerne les services répressifs (An Garda Síochána)

- x. de réviser le cadre régissant l'accès aux informations concernant le maintien de l'ordre afin de faciliter l'accès à l'information tout en préservant l'intégrité des enquêtes en cours (paragraphe 151) ;**
- xi. l'adoption de mesures supplémentaires pour moderniser les systèmes informatiques de la Garda et l'utilisation qui en est faite afin d'améliorer la surveillance des violations des règles d'intégrité et d'éclairer les évaluations des risques (paragraphe 175) ;**
- xii. de mettre à jour/compléter le code de déontologie applicable aux membres du personnel de la Garda, de sorte à ce qu'il traite dans le détail de toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que la prévention des conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités secondaires ou le traitement des informations confidentielles), et d'y ajouter des lignes directrices illustrant chaque question et domaine à risque par des exemples concrets (paragraphe 187) ;**
- xiii. (i) de renforcer la formation à l'intégrité en s'appuyant sur un code de déontologie complet, ainsi que sur des orientations pratiques connexes et ; (ii) de dispenser régulièrement des formations obligatoires sur les normes d'intégrité aux membres du personnel de la Garda déjà en poste (paragraphe 196) ;**
- xiv. que des efforts supplémentaires soient déployés dans le cadre du recrutement et des mutations internes pour favoriser une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes à tous les grades (paragraphe 204) ;**
- xv. la mise en place d'un système institutionnel de rotation du personnel de la police, qui pourrait s'appliquer, le cas échéant, dans les domaines identifiés comme particulièrement exposés aux risques de la corruption (paragraphe 215) ;**
- xvi. d'enregistrer dûment les activités secondaires que les membres du personnel de la Garda sont autorisés à exercer, et, par la suite, de procéder régulièrement à des contrôles (paragraphe 229) ;**

- xvii. d'évaluer les risques de conflits d'intérêts auxquels sont exposés les membres de la Garda Síochána qui, après avoir quitté l'Institution, occupent un nouvel emploi ou assurent des services, et d'établir des règles, le cas échéant (paragraphe 239) ;**
 - xviii. de compléter le processus de réforme en cours concernant le mécanisme de dépôt de plaintes en adoptant des mesures relatives à l'indépendance et aux ressources de l'organe chargé du traitement des plaintes et de conférer à ce dernier un rôle plus important dans la procédure de recours (paragraphe 262).**
280. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités irlandaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations ci-dessus d'ici au 31 décembre 2023. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.
281. Le GRECO invite les autorités irlandaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.