



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2022
Publication 13 juillet 2022

Public
GrecoRC4(2022)3

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

IRLANDE

Adopté par le GRECO lors de sa 90e réunion plénière
(Strasbourg, 21-25 mars 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle d'Évaluation sur l'Irlande](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 65e réunion plénière (10 octobre 2014) et a été rendu public le 21 novembre 2014. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 75e réunion plénière (20-24 mars 2017) et rendu public le 29 juin 2017. Le GRECO concluait alors que l'Irlande avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seulement trois des onze recommandations et que trois recommandations avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO considérait que le niveau de conformité était « globalement insuffisant » et a décidé d'appliquer sa « procédure de non-conformité ».
3. Le [Rapport de Conformité intérimaire](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 80e réunion plénière (18-22 juin 2018) et rendu public le 5 juillet 2018. Certaines améliorations mineures ont été reconnues, mais le niveau de conformité restait « globalement insatisfaisant ».
4. Dans le [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté par le GRECO lors de sa 85e réunion plénière (25 septembre 2020) et publié le 18 novembre 2020, le GRECO concluait que cinq des onze recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Par conséquent, le niveau de conformité avec les recommandations à ce stade n'était plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur, et le GRECO a mis fin à la « procédure de non-conformité » au titre de l'article 32. Conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé de son Règlement Intérieur, le GRECO a demandé au chef de la délégation irlandaise de lui soumettre un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport, soumis le 1er octobre 2021, ainsi que les informations complémentaires fournies par la suite, servent de base au présent rapport.
5. [Ce deuxième Rapport de Conformité](#) évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le deuxième Rapport de Conformité intérimaire (recommandations i, iii, vii, viii et x) et donne une appréciation globale du niveau de conformité de l'Irlande avec ces recommandations.
6. Le GRECO a chargé l'Estonie et le Royaume-Uni de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient Mme Mari-Liis SÖÖT, au titre de l'Estonie, et M. David MEYER, au titre du Royaume-Uni. Ces rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé que le cadre d'éthique existant soit remplacé par un cadre normatif uniforme et consolidé, basé sur des valeurs, couvrant les règles déontologiques applicables aux parlementaires – et à leurs collaborateurs le cas échéant – qui devra traiter diverses situations de conflits d'intérêts (cadeaux et autres avantages, contacts avec des tiers dont les groupes de pression, activités accessoires et situations dans la période suivant la cessation des fonctions, etc.) dans le but de définir clairement la conduite que l'on attend d'eux.*

8. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO a noté qu'avec l'expiration du projet de loi relatif aux normes du secteur public et la formation d'un nouveau gouvernement irlandais en juin 2020, le travail de réforme et d'examen du cadre réglementaire sur l'éthique en Irlande a dû être relancé.
9. Les autorités indiquent à présent que l'examen du cadre réglementaire couvrant le cadre législatif existant en matière d'éthique, les recommandations des tribunaux d'enquête compétents, les recommandations formulées par la Commission sur les normes de la fonction publique, les meilleures pratiques actuelles de l'UE et internationales, ainsi que les avis soumis dans le cadre d'une consultation publique, devrait être achevé au deuxième trimestre 2022. et que sur cette base, les propositions de réforme législative seront approuvées par le gouvernement au cours de l'année 2022. Le projet de loi sera ensuite présenté devant l'Oireachtas (le Parlement irlandais).
10. Le GRECO prend note de l'intention du gouvernement irlandais de réformer le cadre réglementaire existant en matière d'éthique. Cela dit, l'achèvement de cette initiative semble être retardé, puisque selon le précédent Rapport de Conformité intérimaire, cet examen devait être effectué d'ici le premier trimestre 2021. Ledit projet de loi, basé sur les conclusions de l'examen, n'est pas encore en phase de préparation. Globalement, aucune avancée tangible n'a été mise en évidence concernant la mise en œuvre de cette recommandation. Le GRECO encourage les autorités à intensifier leurs efforts afin de répondre aux exigences de cette recommandation sans plus attendre. À l'heure actuelle, la situation semble similaire à celle qui prévalait au moment de l'adoption du deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure non mise en œuvre.

Recommandation iii.

12. *Le GRECO avait recommandé de renforcer le régime en vigueur en matière de déclarations de patrimoine i) en imposant à l'ensemble des parlementaires de fournir dans leurs déclarations d'intérêts des données quantitatives sur leurs intérêts financiers et économiques significatifs ainsi que sur leurs principaux passifs ; et ii) en envisageant d'élargir le périmètre des déclarations des parlementaires aux proches et personnes liées, dans le droit-fil des règles applicables aux titulaires d'une fonction publique.*
13. Il convient de rappeler que, dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Suite à l'expiration du projet de loi relatif aux normes du secteur public (voir paragraphe 8 ci-dessus), l'examen du cadre réglementaire existant en matière d'éthique a dû repartir de zéro.
14. Les autorités indiquent à présent que cette recommandation sera traitée dans le cadre de la réforme et du renforcement de la législation en matière d'éthique dans la fonction publique (voir paragraphe.9 ci-dessus). L'examen du cadre réglementaire, qui devait être achevé pour le deuxième trimestre 2022, prévoit également de refléter les meilleures pratiques internationales sur la question et de renforcer les obligations de déclaration de patrimoine des parlementaires en incluant des informations sur les actifs, les passifs et les intérêts des personnes proches ou liées.
15. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et déplore l'absence de mesures tangibles à ce jour en faveur de la mise en œuvre de cette recommandation. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation iii demeure non mise en œuvre.

Recommandation vii.

16. *Le GRECO avait recommandé que l'actuel système de sélection, de recrutement, de promotion et de mutation des juges soit réexaminé afin que les nominations concernent les candidats les mieux qualifiés et les plus compétents et se fassent en toute transparence, sans ingérence indue des pouvoirs exécutif/politique.*
17. Le GRECO rappelle que cette recommandation demeurait non mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, étant donné que le projet de loi relatif aux nominations judiciaires était devenu caduc. Aucune modification n'avait donc été apportée au processus de sélection, de recrutement, de promotion et de mutation des juges. Le GRECO a pris note de l'intention du nouveau gouvernement d'élaborer des propositions et de s'engager avec les parties prenantes sur la question des nominations judiciaires, mais cela ne suffisait pas à faire valoir des progrès tangibles.
18. Les autorités indiquent à présent que le gouvernement a approuvé la structure générale du projet de loi relatif à la Commission pour la nomination des magistrats en décembre 2020 et que ce dernier devait être publié en mars 2022. En vertu du nouveau projet de loi, la Commission pour la nomination des magistrats (JAC) doit remplacer la Commission consultative pour la nomination des magistrats (JAAB). Il est prévu que la JAC soit dirigée par le président de la Cour suprême et soit composée de deux juges nommés par le conseil de la magistrature (un *solicitor* en exercice et un *barrister* en exercice), un président de tribunal, le procureur général et quatre membres non professionnels¹, assurant ainsi une représentation égale de non professionnels et de juges au sein de la JAC, chaque membre disposant d'une voix. Selon le projet de loi, le ministre doit recevoir cinq recommandations non hiérarchisées pour chaque poste vacant, huit recommandations pour deux postes vacants et onze recommandations pour trois postes vacants. Le projet de loi exige que le gouvernement prenne en compte en priorité un candidat qui a été recommandé, sans fixer d'obligation légale pour le gouvernement de nommer ledit candidat. Enfin, le projet de loi stipule également que toute personne qui souhaite présenter sa candidature pour une nomination à une fonction judiciaire, y compris les juges en exercice, doit s'adresser à la JAC.
19. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il note que la composition envisagée à la JAC, qui doit se substituer à la JAAB selon le projet de loi, comprendrait un nombre égal de représentants du pouvoir judiciaire et de non professionnels. Bien que cela aille dans la bonne direction par rapport aux propositions précédentes dans lesquelles les membres non professionnels devaient représenter la majorité, le GRECO maintient sa position exprimée dans les rapports précédents et selon laquelle la JAAB, composée d'une majorité de juges, a une composition appropriée, conformément à l'exigence inscrite dans la recommandation CM/REC(2010)12² du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Cette recommandation prévoit que, dans les situations où les nominations judiciaires définitives sont prises par l'exécutif, une autorité indépendante, issue en grande partie du pouvoir judiciaire, devrait être autorisée à formuler des recommandations ou des avis avant ces nominations. En outre, le GRECO reste préoccupé par le fait que, dans le cadre du projet de loi proposé et avant de décider d'une nomination, le gouvernement continuerait de recevoir une liste de candidats non hiérarchisée et sans aucun classement entre les candidatures proposées, ce qui pourrait conduire à des décisions politisées. À cet égard, le GRECO réaffirme l'importance d'une procédure de sélection fondée sur le mérite visant à établir une présélection ciblée des meilleurs

¹ L'un nommé par la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité, et les trois autres recrutés par le service de nomination des fonctionnaires et nommés par le ministre de la Justice.

²Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

candidats classés par ordre de priorité. Il est à espérer que ces préoccupations seront dûment prises en compte dans le projet de loi relatif à la Commission pour la nomination des magistrats actuellement en préparation.

20. Compte tenu de ce qui précède, et du fait que le projet de loi relatif à la Commission pour la nomination des magistrats en soit à un stade très précoce, le GRECO conclut que la recommandation vii reste non mise en œuvre.

Recommandation viii.

21. *Le GRECO avait recommandé qu'une structure adaptée soit mise en place pour l'examen des questions ayant trait aux garanties constitutionnelles applicables au pouvoir judiciaire en matière de conditions d'emploi – en dialogue étroit avec les représentants du pouvoir judiciaire – afin de maintenir à l'avenir un haut niveau d'intégrité judiciaire et de compétences professionnelles.*
22. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Suite à la révocation de la protection constitutionnelle contre la réduction des salaires des juges autorisant une série de baisse de leur rémunération et de leur pension dans le cadre de la réponse à la crise financière, aucun mécanisme n'a été mis en place pour examiner les questions relatives aux garanties constitutionnelles du pouvoir judiciaire. En outre, le GRECO a souligné l'importance de la création d'un conseil de la magistrature, ou une autre forme d'association agissant au nom des juges et servant de maillon essentiel entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif.
23. Les autorités se réfèrent à présent aux fonctions du Conseil de la magistrature en vertu de la section 7 de la loi sur le Conseil de la magistrature entrée en vigueur en 2019 visant à promouvoir et à maintenir « l'excellence dans l'exercice des fonctions judiciaires des juges et un niveau de conduite élevé des juges, dans le respect des principes de déontologie exigeant qu'ils défendent et incarnent l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, les convenances (y compris en montrant leur respect des convenances), la compétence et la diligence, et qu'ils assurent l'égalité de traitement à toute personne qui se présente au tribunal. » En outre, les autorités indiquent que le rétablissement de certaines retenues sur salaire des fonctionnaires, y compris pour les magistrats, est envisagé dans le cadre d'une feuille de route statutaire au titre de la loi sur les salaires et les pensions de la fonction publique entrée en vigueur en 2017.
24. De plus, il est fait référence au groupe de travail sur la planification judiciaire mis en place en avril 2021 et qui vise à « formuler des recommandations sur des questions pertinentes telles que la charge de travail des autorités judiciaires, les obstacles à l'accès à la justice, l'accroissement de l'efficacité et la rapidité d'accès à la justice ». Le groupe est présidé par l'ancien secrétaire général du ministère de l'éducation et des compétences et comprend des représentants du ministère de la justice, du ministère des dépenses publiques et de la réforme, du bureau du premier ministre (An Taoiseach), du service des tribunaux et du bureau du procureur général. Deux observateurs judiciaires ont été ajoutés au groupe en octobre 2021. Le groupe doit fournir son rapport d'activité dans les 12 mois suivant sa création.
25. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il rappelle que cette recommandation avait été émise à une époque où l'Irlande n'avait pas de Conseil de la magistrature ou tout autre forme d'association agissant au nom des magistrats, ce qui fragilisait la profession vis-à-vis des politiques et des projets administratifs du gouvernement concernant le système judiciaire, les salaires, etc. La situation générale a changé à cet égard avec la création du Conseil de la magistrature. Cela dit, la loi sur le Conseil de la magistrature entrée en vigueur en 2019 ne prévoit pas de cadre permettant l'examen des conditions d'emploi des juges, mais elle vise à promouvoir

l'excellence judiciaire, de maintenir un niveau d'exigence élevé pour les juges, notamment en garantissant leur indépendance, leur impartialité, leur intégrité et le respect des convenances. À cela s'ajoute le groupe de travail ³sur la planification judiciaire établi en 2021 qui doit encore rendre compte du résultat de ses activités].

26. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre

Recommandation ix.

27. *Le GRECO avait recommandé i) d'élaborer officiellement un code de déontologie de la magistrature, donnant des éléments d'orientation et des conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et d'autres aspects touchant à l'intégrité (cadeaux, récusation, contacts avec les tiers et communication d'informations confidentielles, etc.) et ii) d'associer cet instrument à une obligation de rendre des comptes.*

28. Il convient de rappeler que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Si la création d'un Comité sur la conduite des juges au sein du Conseil de la magistrature et le début des travaux d'élaboration des codes avaient été salués, ce processus n'en était qu'à un stade très précoce.

29. Les autorités indiquent à présent que lors de sa réunion du 4 février 2022, le Conseil judiciaire a adopté à l'unanimité des Lignes directrices sur la conduite et l'éthique des magistrats, qui doivent entrer en vigueur à partir de juin 2022, afin de laisser le temps de mettre en place les ressources et les modalités nécessaires à leur mise en œuvre pratique. Ces lignes directrices visent à promouvoir les principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, d'égalité, de correction, de compétence et de diligence de la justice. Elles reflètent les normes à appliquer par les juges lorsqu'ils gèrent les questions d'éthique et de conduite et sensibilisent le public au rôle du pouvoir judiciaire et aux normes professionnelles. Les lignes directrices permettraient également de déposer des plaintes concernant des violations présumées des codes par les juges, qui devront rendre compte de leurs fautes devant le Comité de déontologie judiciaire. Les autorités indiquent que, conformément à la législation, le système devrait être opérationnel d'ici le 28 juin 2022.

30. Le GRECO note avec satisfaction que les nouvelles lignes directrices pour le pouvoir judiciaire en matière de conduite et d'éthique ont été adoptées et qu'elles sont associées à un mécanisme de plaintes, qui pourrait conduire à des actions en cas de mauvaise conduite. Cependant, les lignes directrices doivent encore entrer en vigueur, et les modalités sont actuellement mises en place pour permettre leur application dans la pratique. Jusqu'à l'achèvement de ces étapes restantes, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.

31. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

³ Conformément à son mandat, le groupe de travail est chargé d'examiner le nombre et le type de juges nécessaires pour assurer une administration efficace de la justice ; l'impact de la croissance démographique sur les besoins en ressources judiciaires ; la mesure dans laquelle des gains d'efficacité dans la gestion des affaires et les pratiques de travail pourraient contribuer à répondre aux demandes de services supplémentaires et/ou à améliorer les services et l'accès à la justice ; d'évaluer l'impact estimé de la pandémie de Covid-19 sur la charge de travail des tribunaux à court, moyen et long terme et les stratégies visant à réduire les temps d'attente pour améliorer de manière significative les niveaux pré-Covid ; d'examiner les expériences d'autres juridictions et d'obtenir des informations sur les pratiques judiciaires et les systèmes de gestion des affaires ; examiner les coûts associés au recrutement de juges supplémentaires, y compris les salaires, les indemnités, le personnel de soutien judiciaire et les chambres ; examiner les réformes politiques et législatives à venir et proposées qui pourraient avoir un impact sur le nombre de juges requis, y compris ; faire des recommandations pour développer les compétences judiciaires dans des domaines tels que la criminalité en col blanc ; faire des recommandations sur des questions telles que la charge de travail judiciaire, les obstacles à l'entrée, les gains d'efficacité et la rapidité d'accès à la justice ; et examiner les implications du Brexit sur les tribunaux en ce qui concerne les ressources judiciaires et l'augmentation potentielle de la charge de travail.

Recommandation x.

32. *Le GRECO avait recommandé d'institutionnaliser la formation, à l'entrée en service et continue, des magistrats et de prévoir suffisamment de ressources à cet effet, tout en respectant l'indépendance du pouvoir judiciaire.*
33. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO s'était félicité de la création du Comité d'études judiciaires au sein du Conseil de la magistrature et des mesures prises en vue de l'élaboration d'un programme de formation. Toutefois, le processus n'avait pas été finalisé à l'époque et les informations relatives à la formation effectivement dispensée et aux ressources qui lui étaient allouées n'avaient pas été communiquées.
34. Les autorités indiquent à présent que, suite au recrutement d'un juge de la Haute Cour ayant une grande expérience en matière de formation juridique au poste de président du Comité d'études judiciaires, un programme de formation à l'entrée en service a été mis en place. Tous les juges nommés depuis juillet 2020 ont reçu cette formation à l'entrée en service, ainsi qu'une trentaine d'autres juges. Une formation continue a également démarré. Cependant, les autorités indiquent qu'en raison de la quantité d'affaires en souffrance dans les tribunaux et du nombre limité de juges disponibles, la participation à la formation continue s'avère jusqu'à présent difficile pour de nombreux juges en exercice.
35. Le GRECO note avec satisfaction la mise en place d'une formation à l'entrée en service et continue des magistrats en tant que structure permanente, ainsi que la nomination d'un juge expérimenté chargé de la formation au sein du Comité d'études judiciaires. Cela dit, la formation n'a été mise en place que récemment et le niveau de participation semble plutôt faible. Il est donc un peu prématuré de la considérer comme « institutionnalisée ». Le GRECO encourage les autorités à envisager des efforts supplémentaires afin de s'assurer que la formation soit suivie par un plus grand nombre de juges, qu'il s'agisse de la formation à l'entrée en service comme de la formation continue.
36. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

- 37. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Irlande a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante cinq des onze recommandations contenues dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation. Parmi les recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.**
38. Plus précisément, les recommandations ii, iv, v, vi et xi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations ix et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iii, vii et viii n'ont pas été mises en œuvre.
39. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO prend note de l'engagement du gouvernement pour la mise en œuvre des recommandations et pour la poursuite des réformes du cadre réglementaire existant en matière d'éthique, bien qu'aucun progrès tangible n'ait été réalisé depuis l'adoption du deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO encourage les autorités à intensifier leurs efforts pour mener à bien ces réformes et introduire un nouveau cadre réglementaire en matière d'éthique conforme aux recommandations en suspens.

40. En ce qui concerne les juges, le remplacement envisagé de la Commission consultative pour la nomination des magistrats (JAAB) par une Commission pour la nomination des magistrats (JAC), conformément au projet de loi relatif à la Commission pour la nomination des magistrats, reste discutable, en ce que la JAC comprendra un nombre égal de représentants du pouvoir judiciaire et de non professionnels, alors que la JAAB est constituée d'une majorité de juges et a donc une composition plus appropriée pour faire des recommandations concernant les nominations judiciaires. Dans le cadre du projet de loi proposé, le fait que le gouvernement continuerait de recevoir une liste de candidats non hiérarchisée demeure une préoccupation, car le risque d'une prise de décision politisée subsiste. La formation à l'entrée en service et continue des juges a été institutionnalisée dans une certaine mesure, et les lignes directrices sur la conduite et l'éthique ont été adoptées. Enfin, si la création du Conseil de la magistrature constitue une évolution importante, il convient d'aller encore plus loin pour assurer les garanties constitutionnelles de la magistrature.
41. Compte tenu du fait que des progrès supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, demande au chef de délégation de l'Irlande de soumettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i, iii, vii, viii ix et x, au plus tard le 31 mars 2023.
42. Enfin, le GRECO invite les autorités irlandaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et le rendre publique.