



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 10 octobre 2014
Publication : 21 novembre 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2014) 3F

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION

IRLANDE

Adopté par le GRECO lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF.....	10
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	12
CONFLITS D'INTERETS	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	17
<i>Cadeaux</i>	17
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	18
<i>Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)</i>	19
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	20
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	22
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE.....	23
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	28
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	30
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	30
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	33
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	36
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	37
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	38
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	38
<i>Récusation et retrait</i>	38
<i>Cadeaux</i>	38
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	39
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE.....	39
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	40
V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	42
VUE D'ENSEMBLE DU MINISTERE PUBLIC	42
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	43
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	44
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	45
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	45
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	45
<i>Récusation et retrait</i>	46
<i>Cadeaux</i>	46
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	46
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	47
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE.....	47
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	49
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	50

RÉSUMÉ

1. Malgré les considérables réformes de l'administration publique entreprises par le passé et, notamment, l'adoption de la loi sur la liberté de l'information ou des lois d'éthique et la mise en place d'obligations de rendre des comptes, la corruption suscite des préoccupations de plus en plus vives en Irlande. Alors que les niveaux de corruption perçus étaient relativement bas, l'Irlande a nettement rétrogradé au classement 2012 de l'indice de perception de la corruption dressé par Transparency International. Ce recul pourrait être lié aux conclusions d'une enquête nationale menée par le « *Tribunal Mahon* », qui a enquêté sur des allégations de corruption mettant en cause des entreprises et des responsables politiques au sujet de dossiers d'autorisations d'urbanisme et de modification de zonage.

2. Comme dans plusieurs autres pays, il ressort des enquêtes internationales que la cote de confiance des partis et de la classe politique en Irlande est faible. Les autorités irlandaises en sont parfaitement conscientes et des réformes sont en cours. Ceci étant, le processus législatif au Parlement irlandais se caractérise déjà par une grande transparence. Une culture d'ouverture, fondée sur un cadre juridique solide, a été développée et les moyens de communication modernes sont très largement utilisés pour permettre un large accès et une large participation du public. Qui plus est, la conduite des parlementaires est régie par toute une série de dispositions dont des principes constitutionnels, des normes édictées dans les lois d'éthique et divers codes de conduite et lignes directrices. Malgré cela, la complexité de cette architecture est frappante et les différentes normes en vigueur pas toujours pleinement compatibles, ce qui peut rendre leur interprétation complexe. La mise en place d'un cadre normatif consolidé reposant sur des valeurs – regroupant les principes déontologiques et règles de conduite applicables aux parlementaires dans divers cas de conflits d'intérêts – serait par conséquent utile. Les parlementaires sont tenus d'effectuer des déclarations de patrimoine. Les obligations en la matière doivent néanmoins également être élargies pour couvrir, entre autres, le passif, ainsi que les intérêts des personnes liées aux parlementaires. En outre, le contrôle du respect, par les parlementaires, des normes, codes de conduite et autres obligations doit également être mieux coordonné, uniformisé et, de préférence, être rendu davantage indépendant du Parlement et de ses membres.

3. Le pouvoir judiciaire et le ministère public comptent parmi les institutions publiques qui inspirent le plus confiance en Irlande. L'indépendance et le professionnalisme des juges sont incontestés. Les mesures de réduction du traitement des fonctionnaires récemment prises suite à la crise financière constituent cependant un point particulièrement préoccupant pour les juges, car la garantie constitutionnelle de protection des avantages financiers dont ils bénéficient a été modifiée. Cette évolution a donné lieu à un débat au sein de l'appareil judiciaire sur la manière de maintenir à l'avenir des règles de déontologie, traditionnellement strictes, pour un pouvoir judiciaire indépendant et professionnel. A cet égard, la mise en place d'un conseil de la magistrature et la réforme du système actuel de nomination et de promotion des juges figurent parmi les mesures considérées nécessaires pour préserver l'intégrité et l'indépendance du système judiciaire. Il est de surcroît essentiel d'instituer, pour les juges, un code de conduite/déontologie assorti d'obligations de rendre des comptes et de formaliser la formation continue. Ces diverses mesures, auxquelles l'appareil judiciaire lui-même est très favorable, nécessitent d'importantes ressources supplémentaires. En Irlande, la situation administrative des procureurs diffère largement de celle des juges pour une raison essentielle. En effet, les procureurs sont soumis à la législation, aux codes de conduite, directives, procédures de nomination, etc. applicables aux agents de la fonction publique, mais aussi à des mesures particulières répondant aux spécificités de leur fonction. Cela étant, il semblerait que le ministère public irlandais doive renforcer les structures organisationnelles qui recueillent et traitent les plaintes portant sur l'intégrité et la déontologie des procureurs et, par ailleurs, faire preuve d'une transparence accrue en la matière vis-à-vis du grand public.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

4. L'Irlande a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, le pays a été évalué dans le cadre des Premier (décembre 2001), Deuxième (décembre 2005) et Troisième (décembre 2009) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation correspondants et les Rapports de Conformité qui ont suivi peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_fr.asp).

5. Entamé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec les précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation – principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice – du Deuxième Cycle d'Évaluation – qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique – et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

6. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la restriction de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Irlande au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2013) 13E) ainsi que sur d'autres données, dont des informations communiquées par la société civile. Une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG ») s'est en outre rendue en Irlande du 10 au 14 mars 2014. L'EEG était composée de M. Antoine DALLI, Département Audit interne et enquêtes, Cabinet du Premier ministre (Malte), de M. Adrian GRZYCUK, analyste spécialisé en politique économique, Chambre basse du Parlement, Division Politiques sociales, économiques et européennes (Pologne), M. Noel L. HILLMAN, juge au tribunal de district américain du New Jersey (Etats-Unis) et Mme Kitty NOOY, procureur général de district, Responsable du programme national d'intégrité, ministère public (Pays-Bas). L'EEG a bénéficié du soutien de M. Björn JANSON, Adjoint au Secrétaire exécutif du GRECO.

9. L'EEG a interrogé des membres et autres représentants des chambres de l'Oireachtas, les commissions chargées des intérêts des membres du Dáil Eireann et du Seanad Eireann, la Commission des normes de la fonction publique, l'Unité de réforme du gouvernement et le ministère des Dépenses publiques et de la réforme. L'EEG a par ailleurs rencontré la Présidente de la Cour suprême et d'autres représentants de l'appareil judiciaire siégeant à la Cour suprême, à la Haute Cour ou encore dans les

tribunaux d'arrondissement ou de district. L'EEG s'est également entretenue avec des fonctionnaires du ministère de la Justice et de l'égalité et du Bureau du Procureur général. Elle a par ailleurs rencontré des représentants de l'Association des juges, de l'Ordre des avoués (*Law Society*) et du Conseil du Barreau, de Transparency International, ainsi que des représentants du monde universitaire et des médias.

10. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités irlandaises pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Il contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités irlandaises, qui désigneront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. L'Irlande devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

11. Bien que n'étant pas considérée comme particulièrement touchée par la corruption selon divers indices de perception, l'Irlande a, au fil des ans, entrepris d'importantes réformes, notamment des politiques de lutte contre la corruption. Comme le GRECO a pu le constater précédemment (en 2005¹), l'administration publique a été considérablement modernisée et l'adoption de la loi sur la liberté de l'information en 1997, puis des lois d'éthique de 1995-2001, qui régissent le contrôle exercé par la Commission des normes de la fonction publique, représente des progrès majeurs en matière de transparence et d'obligation de rendre des comptes. Il convient par ailleurs de mentionner une autre forme de contrôle, à savoir les enquêtes publiques sur les affaires publiques et abus administratifs, baptisées « tribunaux ». Dans le respect des dispositions inscrites dans la *loi sur les tribunaux d'enquête de 1921*, sous sa forme révisée, le Parlement est habilité à lancer des enquêtes indépendantes sur des questions urgentes d'intérêt général. De plus, la loi de 2013 sur les Chambres du Parlement – « Oireachtas » (Enquêtes, privilèges et procédures) a établi un cadre statutaire pour les enquêtes parlementaires sur des questions revêtant une importance significative pour l'intérêt général.

12. De plus, l'Irlande a développé un système de réglementation complet du financement des partis politiques, assorti d'un rôle de contrôle essentiel confié à la Commission des normes. Le pays a, de surcroît, renforcé la transparence de ce financement suite aux recommandations formulées par le GRECO en 2009².

13. En 2009, le GRECO avait conclu que les règles de droit pénal irlandaises étaient globalement conformes aux dispositions de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173)³, instrument que l'Irlande avait ratifié dès 2003. L'Irlande a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en 2011.

14. Il est à noter que, jusqu'en 2010-2011, les citoyens irlandais jugeaient que le niveau de corruption était bas dans leur pays. L'Irlande figurait alors parmi les 14 pays les moins corrompus selon l'indice annuel de perception de la corruption (IPC) de Transparency International. En 2011 et 2012, le pays a fortement rétrogradé dans ce classement, tombant à la 25^e place en 2012. Ce recul, qui fait suite à plusieurs années de crise financière et bancaire à compter de 2008, a coïncidé avec la publication des conclusions d'une enquête publique ayant duré 15 ans – le « Tribunal Mahon »⁴ – relative à des allégations de corruption mettant en cause des hommes politiques et des entreprises. Cette enquête a essentiellement porté sur des dossiers d'autorisations d'urbanisme et de modification de zonage de terrains dans les années 1990 dans la région du Conseil du comté de Dublin. Dans son rapport final – un énorme document de 3 270 pages – publié en mars 2012, le « Tribunal » a conclu que, pour certains conseillers du comté, « la corruption était devenue un aspect courant de leur rôle public », que la corruption touchait la vie politique irlandaise à tous les niveaux et que les personnes en mesure d'y mettre un terme étaient souvent impliquées. A cette époque, la corruption était un « secret de Polichinelle » et une « façon admise de faire des affaires ».

15. Le « *Tribunal Mahon* » a formulé un certain nombre de recommandations, dont en particulier les suivantes : ériger en infraction le non-respect de la déontologie politique, renforcer la législation applicable aux donneurs d'alerte, notamment, en acceptant les

¹ Rapport du Deuxième Cycle d'Évaluation du GRECO sur l'Irlande (Greco Eval II Rep (2005) 9F, paragraphes 78 et 116.

² Rapport du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO sur l'Irlande, Thème II (Greco Eval III Rep (2009) 4F, paragraphe 111.

³ Rapport du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO sur l'Irlande, Thème I (Greco Eval III Rep (2009) 4F, paragraphe 75.

⁴ Du nom de son dernier Président.

plaintes anonymes, limiter les dons aux partis politiques, réglementer le lobbying, élargir les obligations de déclaration à remplir par les fonctionnaires, dont les responsables politiques, durcir les règles relatives aux cadeaux ou encore fixer des restrictions d'accès aux fonctions publiques pour les responsables politiques condamnés pour corruption, etc. Le gouvernement irlandais met actuellement en œuvre plusieurs des recommandations du « *Tribunal Mahon* ».

16. S'agissant de la prévention de la corruption des parlementaires, qui est l'un des thèmes centraux du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, il convient de noter que, comme dans un grand nombre des pays européens sondés, le Parlement et les partis politiques arrivent en tête des institutions qui inspirent le moins confiance en Irlande, selon l'Eurobaromètre spécial sur la corruption publié par la Commission européenne en 2013. Il ressort de cette enquête que 57 % des Irlandais interrogés estiment que la corruption est courante parmi les responsables politiques, un chiffre similaire au pourcentage moyen des pays sondés dans l'Union européenne. S'agissant de l'appareil judiciaire, la situation est bien différente, puisque les juges sont, de longue date, très respectés en Irlande pour leur haut degré d'indépendance et d'intégrité. Ils bénéficient par conséquent d'une cote de confiance élevée auprès de l'opinion publique. L'Eurobaromètre 2013 fait apparaître que seuls 15 % des Irlandais interrogés pensent que la corruption est très répandue au sein du système judiciaire, un chiffre très en deçà du pourcentage moyen des pays sondés dans l'Union européenne. En ce qui concerne le ministère public, la perception est identique à ce que l'on observe pour les juges selon l'Eurobaromètre précité, puisque seuls 15 % des Irlandais interrogés pensent que la corruption est importante dans cette institution, un chiffre inférieur au pourcentage moyen des pays sondés dans l'Union européenne.

17. L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ont pour objectif d'aider les autorités irlandaises à restaurer et renforcer l'intégrité de plusieurs des institutions clés du pays et de leurs membres, ainsi que la confiance que le public leur témoigne. Le rapport estime que les programmes de réforme actuellement déployés par le gouvernement – découlant, notamment, des conclusions du « *Tribunal Mahon* » et des débats en cours sur la réforme du système judiciaire – doivent remédier aux lacunes identifiées dans plusieurs des domaines examinés.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

18. La République d'Irlande est une démocratie parlementaire fondée sur le modèle de Westminster, avec une constitution écrite et un président, élu au suffrage populaire, dont les fonctions sont essentiellement honorifiques. Le Parlement (l'Oireachtas) se compose d'une chambre basse, la Chambre des représentants (Dáil Eireann, 166 membres) et d'une chambre haute, le Sénat (Seanad Eireann, 60 membres). Le gouvernement est dirigé par le Premier ministre ([Taoiseach](#)) désigné par le Dáil Eireann et nommé par le Président de la République. Les membres du gouvernement sont nommés par le Président sur proposition du Premier ministre, avec l'accord du Dáil Eireann. A l'exception du Premier ministre et du ministre des Finances qui doivent tous deux être membres du Dáil Eireann, les ministres peuvent être choisis au sein de l'une ou l'autre des chambres du Parlement. Ces parlementaires sont également « titulaires d'une fonction publique »⁵.

19. Le corps législatif se compose du Président et des deux chambres du Parlement. Si le Président du Dáil Eireann est automatiquement réélu (il n'a pas à se représenter lors d'une nouvelle élection législative), tous les autres membres de la chambre basse sont élus directement dans des circonscriptions comportant plusieurs sièges. S'agissant du Seanad Eireann, 11 de ses membres sont nommés par le Premier ministre, 3 sont élus par des diplômés de l'Université nationale d'Irlande, 3 par des diplômés du Trinity College de Dublin et 43 membres, désignés soit par des membres du Parlement soit par des organes habilités à cette fin, sont élus sur cinq listes socioprofessionnelles de candidats, par un électorat composé de membres du Parlement et des collectivités locales. Pour tous les sièges pourvus par élection, le système de représentation proportionnelle avec un mode de scrutin à vote unique transférable est utilisé.

20. Il incombe à chaque membre de rechercher un équilibre entre différents intérêts, tels que l'intérêt général national et/ou d'autres intérêts particuliers, et de gérer les conséquences pratiques et politiques de cette recherche. La discipline de parti et les intérêts locaux jouent fréquemment un rôle majeur dans les décisions prises. Tous les ministres sont également parlementaires et, en plus de leurs missions de titulaires d'une fonction publique, sont en droit de représenter leur circonscription. Le paragraphe 2.2.9 du Code de conduite des titulaires d'une fonction publique dispose que : « *En leur qualité de représentants élus, les ministres (dont les ministres d'Etat) peuvent présenter des requêtes pour le compte d'électeurs, notamment à d'autres ministres, sous réserve que les réponses demandées ou attendues à leurs requêtes ou fournies aux requêtes d'autres titulaires d'une fonction publique soient conformes à celles qui auraient été apportées, en règle générale, aux membres des chambres de l'Oireachtas. Les ministres peuvent également recevoir les requêtes d'autres titulaires d'une fonction publique selon les mêmes modalités.* »

21. Aux termes de l'article 16.1.1 de la Constitution : « *tout citoyen, sans distinction de sexe, ayant atteint l'âge de 21 ans et non frappé d'incapacité en application de la présente Constitution ou de la loi, est éligible au Dáil Eireann.* » L'article 18.2 de la Constitution précise que : « *Pour être éligible au Seanad Eireann, une personne doit être éligible au Dáil Eireann.* »

⁵ Les personnes suivantes sont considérées comme titulaires d'une fonction publique : le Premier ministre, le Vice-premier ministre, les ministres du gouvernement et ministres d'Etat, le parlementaire occupant la fonction de conseiller juridique du gouvernement, les présidents et vice-présidents du Dáil Eireann ou du Seanad Eireann et les présidents de commission (qu'il s'agisse de commissions de la Chambre des représentants ou du Sénat ou de commissions mixtes paritaires), la désignation à cette fonction s'effectuant à l'heure actuelle par une résolution de chaque chambre. Le président d'une commission ou commission mixte paritaire n'est actuellement pas désigné comme titulaire d'une fonction publique par une résolution des chambres.

22. La section 41 (Inéligibilité au Dáil) de la loi électorale de 1992, telle que modifiée, dispose qu'en application de la section 42 (3), une personne qui – (a) ne possède pas la nationalité irlandaise, ou (b) n'aura pas atteint l'âge de 21 ans le jour du scrutin ou, en l'absence de scrutin dans la circonscription concernée en vertu de la section 58 (b), le jour où le scrutin pour l'élection concernée se tiendra dans le pays, ou (c) est membre de la Commission des Communautés européennes, ou (d) est juge, avocat général ou greffier à la Cour de Justice des Communautés européennes, ou (e) est membre de la Cour des comptes des Communautés européennes, ou (f) appartient à la Garda Síochána (forces de police), ou (g) est membre permanent des forces de défense, ou (h) est un fonctionnaire que les dispositions applicables à ses fonctions n'autorisent pas expressément à être membre du Dáil, ou (i) ne jouit pas de toutes ses facultés mentales, ou (j) purge une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à six mois prononcée par une juridiction ayant compétence dans l'État, ou (k) a fait faillite et n'a pas été réhabilité suite à la décision d'une juridiction ayant compétence dans l'État, ou (l) est le Cathaoirleach directement élu d'une collectivité locale, ne pourra se présenter à l'élection parlementaire ni, en application de la section 42 (3), être éligible au Dáil, [et] s'agissant du paragraphe (l), une personne ne pourra être investie comme candidate à l'élection, cette incapacité se prolongeant pour une période de 12 mois après que ladite personne ait cessé, pour quelque raison que ce soit, d'occuper cette fonction.

23. L'article 15.14 de la Constitution dispose que personne ne peut être simultanément membre des deux chambres de l'Oireachtas et que, si une personne déjà membre de l'une des chambres devient membre de l'autre, elle sera immédiatement considérée comme ayant abandonné son premier mandat.

Transparence du processus législatif

24. La totalité des ajouts et modifications apportés à la législation primaire s'effectuent par le biais de lois de l'Oireachtas. Avant d'être adopté, un projet de loi doit préalablement être approuvé par la Chambre des représentants et, dans la plupart des cas, aussi par le Sénat (même si la chambre basse peut passer outre le rejet d'un projet de loi par le Sénat), puis être promulgué par le Président. Les projets de loi portant révision de la Constitution doivent également être approuvés lors d'un référendum général avant d'être présentés au Président. Le Président est tenu de promulguer l'ensemble des lois approuvées par le Parlement, même s'il a la possibilité de soumettre les projets de loi à l'examen de la Cour suprême pour qu'elle statue sur leur constitutionnalité. Une fois signé par le Président, un projet de loi devient une loi de l'Oireachtas.

25. Les dispositions constitutionnelles, juridiques et procédurales se rapportant à l'examen des projets de loi par le Parlement visent essentiellement à définir un cadre formel pour l'examen des textes législatifs. La Constitution définit la relation constitutionnelle entre le Gouvernement, le Président et les chambres du Parlement, ainsi que leurs rôles respectifs en matière législative et dans d'autres domaines. Les articles 20 à 27 de la Constitution traitent spécifiquement des textes de loi. La procédure d'examen des projets de loi par le Parlement est définie dans les règles de procédure (règlements intérieurs) adoptées par chaque chambre. S'agissant du Dáil Eireann, ces procédures sont, pour l'essentiel, énoncées aux paragraphes 124 à 153 du Règlement intérieur relatif aux affaires publiques ainsi que dans les amendements correspondants. Le Règlement intérieur du Seanad renferme des dispositions similaires.

26. Depuis le 5 novembre 2013, le Règlement intérieur du Dáil Eireann impose aux ministres de soumettre les versions préliminaires des projets de loi (propositions législatives⁶) à la commission parlementaire compétente ou, s'ils ne le font pas, d'en expliquer la raison à la chambre. Même si la disponibilité des textes législatifs sur

⁶ Également appelées plan général ou grandes lignes d'un projet de loi.

internet et sur d'autres supports contribue à la transparence du processus, elle ne permet pas, en général, de remédier expressément aux problèmes de transparence *au sein du* processus lui-même. Les autorités soulignent que la transparence du processus législatif a été renforcée principalement par le biais de changements culturels, administratifs et techniques qui ne sont étayés par aucun impératif statutaire ou procédural.

27. Le texte des projets de loi et amendements proposés est rendu public. Dès qu'une proposition législative (un « projet de loi ») est déposée devant l'une des deux chambres du Parlement, elle est considérée comme un document public et publiée sur le site internet du Parlement ainsi que sur papier. En règle générale, un projet de loi s'accompagne d'un exposé des motifs donnant des informations sur l'objet du texte et des explications sur ses différentes dispositions formulées dans un langage plus accessible. Lors de l'examen du projet de loi par les deux chambres, les amendements déposés par les parlementaires (et le Gouvernement) sont publiés avant d'être discutés et, lorsqu'un projet de loi est amendé, le texte révisé est également publié.

28. Une commission chargée d'étudier un projet de loi peut se voir demander (ou choisir) de solliciter pour examen des observations écrites et orales sur ledit texte auprès de la population. Qui plus est, l'examen des projets de loi est public. L'article 15.8 de la Constitution dispose que les séances des chambres du Parlement sont publiques sauf si, en cas d'urgence spéciale, les deux tiers des parlementaires présents donnent leur accord pour que les débats se déroulent à huis clos. La Constitution en vigueur avant 1937 (Etat libre d'Irlande) comportait une disposition identique. La dernière séance à huis clos s'est tenue le 6 janvier 1922.

29. Outre la publication des débats des chambres et des commissions parlementaires, le Parlement propose au public et aux médias des diffusions en direct et enregistrées sur internet, ainsi que des émissions diffusées sur internet et à la télévision. Le Parlement possède par ailleurs sa propre chaîne de télévision, *Oireachtas TV*, qui diffuse ses programmes sur le canal 207 d'UPC Irlande.

30. Les autorités ont indiqué qu'un examen des textes préliminaires des projets de loi pouvait occasionnellement avoir lieu. Avant que le projet de loi ne soit finalisé en vue de sa présentation au Parlement, le texte préliminaire ou la proposition législative est alors présenté au Parlement, publié et soumis à une commission parlementaire en vue de son examen obligatoire et/ou transmis directement par le membre du gouvernement concerné à la commission compétente afin que celle-ci examine le texte. Dans ces circonstances, le travail d'examen comporte généralement la prise en compte des observations écrites et orales des parties intéressées. L'EEG a été informée que cette façon de faire devait progressivement devenir la norme. Le Règlement intérieur (règles de procédure) 123A a été adopté à cette fin le 5 novembre 2013 : « *Sauf circonstances exceptionnelles [...], avant qu'un projet de loi soit soumis ou présenté au Dáil, son plan général ou ses grandes lignes devront être transmis par un membre du Gouvernement ou un ministre d'Etat à la commission habilitée à examiner les projets de loi publiés par le membre du gouvernement en vertu du Règlement intérieur 82A* ». Le Règlement intérieur 125 qui dispose que : « *lorsque l'examen pré-législatif prévu par le Règlement intérieur 123A n'a pas eu lieu, ..., il appartient au membre du gouvernement ou ministre d'Etat présentant [la demande de deuxième lecture du projet de loi] d'expliquer ce fait dans ses remarques préliminaires* » a été adopté au même moment.

31. Une page internet donnant accès à l'intégralité des textes publiés relatifs au projet de loi, aux amendements déposés et à l'ensemble des débats parlementaires sur ledit texte lors de son examen par le Parlement est par ailleurs créée pour chaque projet de loi. S'agissant des textes législatifs, il est par ailleurs courant que les ministères publient les projets de plan général et les projets de loi sur leur site. Le public a la possibilité de

faire des observations sur ces documents, observations qui seront ensuite étudiées lors de l'examen pré-législatif du projet de loi par la commission compétente.

32. Comme indiqué ci-dessus, la décision d'avoir recours à une consultation publique (c'est-à-dire à une consultation *du* public par opposition à une consultation *en* public) pour un projet de loi donné appartient à la chambre du Parlement ou à la commission compétente dans ce domaine des affaires publiques. Dans les deux cas, les décisions sont prises par consensus ou à la majorité. Une commission ayant décidé de mener une consultation au sujet d'un projet de loi donné (ou d'une proposition législative) peut publier un appel général à commentaires et/ou se mettre en rapport avec des personnes ou groupes particuliers. Les commissions peuvent également auditionner ou rencontrer des personnes ou des groupes.

33. En général, les nominations des parlementaires aux différentes commissions s'effectuent de telle sorte que le poids des partis ou groupes au sein de la commission reflète les forces en présence dans la chambre correspondante. C'est sur cette base que les parlementaires sont désignés par leur parti ou leur groupe en vue de leur nomination à une commission. La nomination des parlementaires aux commissions et leur renvoi desdites commissions nécessitent une directive (*order*) de la chambre. Cette directive est inscrite dans le compte rendu officiel des débats de la chambre publié comme décrit précédemment. Chaque commission dispose également d'une page internet recensant les noms de ses membres. De manière générale (bien que cela n'ait pas de caractère obligatoire), la liste des membres figure également dans les rapports rédigés par les commissions.

34. La présence des parlementaires aux différentes séances de la commission est consignée dans le compte rendu officiel des débats rédigé à chaque séance. En général, la commission publie sur sa page internet les observations pertinentes qu'elle reçoit. Elle auditionne et débat en public. Les délibérations publiques de la commission sont retransmises via des programmes en direct et enregistrés sur internet, ainsi que via des émissions diffusées sur internet et à la télévision. Enfin, un compte rendu écrit des auditions ou débats est généralement publié, comme tous les rapports que la commission choisit de rédiger.

35. Comme indiqué ci-dessus, les débats parlementaires se déroulent généralement en public. Ils sont retransmis et font l'objet de comptes rendus détaillés sur papier et sur internet. Qu'ils aient lieu en commission ou en séance plénière, les votes sont également considérés comme faisant partie intégrante des délibérations et publiés dans ce cadre.

36. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG n'ont formulé aucune critique quant au niveau d'ouverture du processus législatif en Irlande. L'EEG félicite les autorités irlandaises pour avoir su instaurer une culture de la transparence aussi poussée dans le processus législatif. Elle constate en particulier que la règle constitutionnelle en vertu de laquelle les séances du Parlement sont en général publiques a suffi à produire ce résultat, sans que des dispositions législatives majeures ne soient nécessaires. Tant les débats en séance plénière que le travail pré-législatif en commission font l'objet d'une grande transparence. Il semblerait que l'Irlande fasse un large usage des moyens de communication modernes dans ce contexte pour sensibiliser le grand public au travail législatif.

Rémunération et avantages matériels

37. En 2012, le salaire annuel brut moyen s'élevait à 36 079 EUR en Irlande.

38. Le salaire annuel⁷ de base d'un député (membre du Dáil Eireann) se monte à 87 258 EUR, et celui d'un sénateur (membre du Seanad Eireann) à 65 000 EUR. S'ajoutent à ce salaire parlementaire de base des rémunérations annuelles pour les fonctions supplémentaires exercées. Le Président du Dáil Eireann ou un ministre touche ainsi 70 282 EUR, le Président du Seanad Eireann 38 160 EUR et un président de commission 5 989 EUR au Seanad et 8 740 EUR au Dáil. D'autres fonctions spécifiques, telles que celles de responsable de la discipline de groupe des partis ouvrent également droit à des indemnités. Un parlementaire pouvant prétendre au versement de plusieurs indemnités, par exemple en qualité de membre du Parlement et titulaire d'une fonction publique, ne touchera que la plus élevée de ces indemnités pour cette période. Un parlementaire présidant plus d'une commission parlementaire ne se verra verser qu'une seule indemnité complémentaire.

39. Parmi les autres avantages, on peut citer le versement d'une indemnité parlementaire standard (PSA), le droit de faire appel à du personnel (indemnité de secrétariat), des services postaux gratuits (octroi d'enveloppes prépayées dans la limite d'un plafond mensuel), la gratuité des appels téléphoniques passés depuis le siège du Parlement, des contributions périodiques aux frais d'achat de téléphones portables et d'accessoires et une subvention non renouvelable destinée à créer et équiper une permanence dans la circonscription (Dáil Eireann uniquement). Les présidents de commission pourront recevoir une indemnité annuelle pour les frais de représentation validés. Les autorités ont fourni des détails sur chacune des indemnités existantes.

40. Les parlementaires ne sont pas exonérés des retenues salariales correspondant à l'impôt sur le revenu ordinaire, aux cotisations retraite et à la « contribution sociale universelle ». Ils ne sont pas non plus soumis à un taux d'imposition particulier.

41. Si le salaire est versé jusqu'à l'élection, les parlementaires perdent en général leurs avantages tels que référencés au paragraphe 39, dès qu'ils ne sont plus membres du Parlement. Cela inclut la période entre la dissolution du Parlement et la tenue des élections législatives, que le parlementaire soit ou non réélu.

42. Les parlementaires peuvent compléter le budget alloué à leur fonction avec des ressources personnelles, notamment avec des dons qu'ils reçoivent. Les dons ne peuvent être utilisés qu'à des fins politiques comme défini à la section 49 de la loi électorale de 2001 (amendée). Les parlementaires ne sont nullement tenus de communiquer l'utilisation qu'ils font des dons, hormis pour les dépenses durant les campagnes électorales⁸. Par contre, les parlementaires (des deux chambres) ont l'obligation de déclarer à la Commission des normes dans la fonction publique les dons qu'ils ont reçus à des fins politiques, dès lors que la valeur du ou des dons remis par un même donataire au cours d'une même année civile dépasse 600 EUR. Il leur est par ailleurs interdit d'accepter les dons d'un montant supérieur à 1 000 EUR. En application de la législation électorale, la Commission des normes communique au Président de la Chambre des représentants des rapports sur les déclarations annuelles relatives aux dons reçus par les parlementaires.

43. L'EEG constate que la réglementation encadrant les salaires et avantages des parlementaires semble globalement satisfaisante. Elle relève, non sans inquiétude, que les parlementaires peuvent compléter les indemnités de fonction qui leur sont accordées par l'Etat avec des dons pour frais de bureaux de circonscription provenant d'autres sources, selon des modalités distinctes de celles régissant les autres formes de dons. Ces contributions pourraient constituer une forme d'atteinte à l'intégrité des

⁷ Les salaires ont été réduits suite aux mesures financières d'urgence inscrites dans les lois relatives à l'intérêt général de 2009-2013.

⁸ Il est exigé de rendre compte des dépenses à des fins politiques, notamment pour ce qui est de l'utilisation de locaux, dans la période préalable à une élection, dans le cadre du régime légal régissant les dépenses électorales et les dons politiques.

parlementaires. Fait important, des plafonds s'appliquent à ce type de « dons liés aux fonctions », tout comme des obligations déclaratives. Voir également l'analyse de l'EEG à la section « Cadeaux » ci-dessous.

Principes éthiques et règles déontologiques

44. Le cadre éthique relatif au comportement des parlementaires est régi par l'article 15.10 de la Constitution qui précise que « *Chaque chambre définira ses propres règles et règlements intérieurs, qui pourront être assortis de sanctions en cas d'infractions, et sera habilitée à garantir la liberté de débat, à protéger ses documents officiels ainsi que les documents à caractère privé de ses membres, et à se protéger et protéger ses membres contre toute personne cherchant à leur nuire dans l'exercice de leurs fonctions, à les harceler ou à les corrompre.* » La législation dans ce domaine doit être cohérente avec la position constitutionnelle.

45. Conformément aux dispositions constitutionnelles, les deux chambres du Parlement ont adopté, en 2002, des codes de conduite pour les membres non titulaires d'une fonction publique⁹, rédigés par la Commission chargée des intérêts des membres de chaque chambre, en consultation avec la Commission des normes de la fonction publique. Le gouvernement a par ailleurs rédigé un Code de conduite pour les titulaires d'une fonction publique en consultation avec la Commission des normes.

46. Ces codes de conduite disposent, notamment, que les parlementaires doivent faire leur possible pour conserver la confiance que la population a placée en eux, veiller à ce que leur conduite ne nuise pas gravement à l'intégrité de leur fonction, prêter attention à l'intérêt général et à la prévention des conflits d'intérêts, etc. Ils interdisent aux parlementaires de demander et d'accepter des avantages financiers en échange d'un soutien au Parlement ou de leur vote. Les codes de conduite renferment également une définition des conflits d'intérêts, etc.

47. La loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique¹⁰ et la loi de 2001 sur les normes dans la fonction publique (« lois d'éthique »), sous leur forme révisée, sont les principaux textes législatifs en vigueur encadrant la déontologie dans le secteur public et, en particulier, le contrôle des conflits d'intérêts. Les lois d'éthique instaurent un dispositif statutaire pour la déclaration des intérêts des parlementaires non titulaires d'une fonction publique (Partie II) et des obligations déclaratives supplémentaires pour les parlementaires titulaires d'une fonction publique (Partie III). Ces lois fixent également le cadre dans lequel les deux chambres du Parlement doivent gérer la conduite de leurs membres respectifs non titulaires d'une fonction publique et les plaintes à leur encontre, principalement par l'intermédiaire des commissions chargées des intérêts des membres. Elles instituent et régissent de surcroît la Commission des normes de la fonction publique dont la mission principale s'articule autour de la conduite des titulaires d'une fonction publique.

⁹ Code de conduite des membres du Dáil Eireann non titulaires d'une fonction publique <http://www.theStandardsCommission.gov.ie/en/Codes-of-Conduct/TDs/>

Code de conduite des membres du Seanad Eireann non titulaires d'une fonction publique <http://www.theStandardsCommission.gov.ie/en/Codes-of-Conduct/Senators/>

Code de conduite des titulaires d'une fonction publique (directives incluses) <http://www.theStandardsCommission.gov.ie/en/Codes-of-Conduct/Office-Holders/Code-of-Conduct-for-Office-Holders-.pdf>

¹⁰ La loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique a été modifiée par la loi de 2001 sur les normes dans la fonction publique. Ces deux textes sont parfois désignés collectivement sous le nom de lois relatives aux règles de déontologie dans la fonction publique de 1995 et 2001 et doivent être considérés comme constituant un seul et même texte. Ces deux lois ont été publiées sous forme consolidée par la Commission de réforme des lois.

Loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique <http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0022/index.html>

Loi de 2001 sur les normes dans la fonction publique <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0031/index.html>

48. La section 10 de la loi de 2001 sur les normes dans la fonction publique prévoit la rédaction « régulière » de codes de conduite pour les parlementaires, définissant les règles de conduite et d'intégrité à respecter par les personnes qu'elles visent dans le cadre de leurs fonctions officielles.

49. Il existe en outre des lignes directrices distinctes à l'usage des membres des deux chambres du Parlement non titulaires d'une fonction publique portant sur les mesures qu'il leur incombe de prendre pour mettre en œuvre les dispositions des lois d'éthique¹¹.

50. L'EEG relève que le cadre réglementaire actuel relatif aux normes déontologiques et à la conduite des parlementaires forme un patchwork assez complexe de différentes dispositions, incluant des principes constitutionnels¹², des normes législatives, des dispositions juridiques non contraignantes et des lignes directrices. Cela crée une obligation d'évaluer quelles sont les règles applicables et de savoir lesquelles priment sur les autres, ce qui aux yeux de l'EEG, semble inutilement lourd. De surcroît, les définitions utilisées ne sont pas toujours pleinement compatibles. La notion de conflit d'intérêts fait ainsi l'objet de définitions contradictoires sur lesquelles le rapport revient plus loin. Après s'être entretenue avec divers interlocuteurs, l'EEG croit comprendre que la coexistence de plusieurs dispositions réglementant, parfois différemment, des situations identiques ou similaires, est assez généralement considérée comme compliquant l'interprétation et l'application des règles actuelles. Les interlocuteurs de l'EEG ont indiqué qu'il leur semblait nécessaire d'instituer un nouveau cadre juridique/déontologique unifié encadrant la conduite des parlementaires. L'EEG partage ce point de vue et a donc appris avec satisfaction que le cadre et les règles déontologiques applicables aux fonctionnaires, notamment aux parlementaires, étaient en cours de révision et de réforme par le gouvernement. Le ministère des Dépenses publiques et de la réforme a lancé un projet législatif en faveur de l'élaboration d'un projet de loi intégré sur la déontologie prévoyant une révision complète et une modernisation du cadre législatif actuel en la matière, en particulier des mesures de lutte contre la corruption¹³. Ces efforts de réforme qui découlent, dans une large mesure, des principales conclusions et recommandations du « Tribunal Mahon » précité doivent être soutenus. Dans ce contexte, l'EEG estime que la conduite que l'on attend des parlementaires ne peut être totalement isolée de celle que l'on attend de leurs collaborateurs. Si, en Irlande, les parlementaires sont généralement considérés comme responsables de la conduite de leurs collaborateurs en application du droit du travail, les règles déontologiques normatives relatives aux parlementaires ne s'appliquent pas expressément à leurs collaborateurs. Cette situation peut entraîner des disparités et des considérations différentes selon le statut de la personne qui effectue une tâche donnée, à savoir le parlementaire lui-même ou l'un de ses collaborateurs pour son compte. L'EEG considère que le personnel travaillant pour le compte de membres du Parlement doit être soumis aux mêmes règles que les parlementaires à cette fonction particulière. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande 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**

¹¹ Directives pour les membres du Dáil Eireann non titulaires d'une fonction publique
<http://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/Membersinterests/Final-Guidelines-2012-for-circulation.pdf>

Directives pour les membres du Seanad Eireann non titulaires d'une fonction publique
<http://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/Membersinterests/Final-Guidelines-2012-for-circulation.pdf>

¹² Il convient de noter que l'article 15.10 de la Constitution dispose que : « Chaque chambre définira ses propres règles et règlements intérieurs, qui pourront être assortis de sanctions en cas de violation, et sera habilitée à garantir la liberté de débat, à protéger ses documents officiels ainsi que les documents à caractère privé de ses membres, et à se protéger et protéger ses membres contre toute personne cherchant à leur nuire dans l'exercice de leurs fonctions, à les harceler ou à les corrompre. »

¹³ L'EEG a été informée qu'un cadre juridique statutaire unifié et modernisé régissant les obligations déontologiques des agents de la fonction publique devait être présenté au gouvernement au second semestre 2014.

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.

Conflits d'intérêts

51. Les lois d'éthique de 1995-2001 visent à prévenir les conflits d'intérêts potentiels et avérés par le biais d'une démarche déclarative. Les conflits d'intérêts potentiels doivent être signalés, conformément à la section 5 de la loi sur la déontologie dans la fonction publique qui impose aux parlementaires de communiquer, chaque année, le relevé de leurs intérêts à déclarer, suivant une liste standard de points qui couvre notamment les rémunérations et intérêts divers (actions, terrains, etc. décrits plus en détail à la section « Déclaration de patrimoine » ci-dessous). S'agissant des parlementaires qui sont également titulaires d'une fonction publique (section 13), la prévention des conflits d'intérêts potentiels va plus loin puisqu'elle englobe aussi leurs « intérêts complémentaires », à savoir les intérêts liés au conjoint/concubin et autres membres de la famille.

52. La prévention des conflits d'intérêts avérés est visée à la section 7 de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique, qui dispose qu'un parlementaire souhaitant prendre la parole ou voter au Parlement alors qu'il sait que lui-même ou un « proche »¹⁴ a un intérêt concret en la matière et qu'il ne l'a pas indiqué sur la liste des intérêts à déclarer communiquée à la Commission et présentée à la Chambre, doit signaler ce fait avant ou pendant son discours et, s'agissant des votes, par écrit préalablement au vote. La section 14 de la même loi prévoit une obligation similaire pour les titulaires d'une fonction publique, qui doivent effectuer une déclaration auprès de la Commission des normes.

53. Les codes de conduite des membres du Dáil Eireann et du Seanad Eireann disposent notamment qu'il y a conflit d'intérêts lorsqu'un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions prend part à une décision ou prend une décision, en sachant que celle-ci servira indûment et illégalement ses intérêts financiers personnels ou ceux d'un tiers de manière directe ou indirecte ; qu'il n'y a pas conflit d'intérêts lorsque le parlementaire ou le tiers ne tire avantage de la décision qu'en sa qualité de membre du grand public ou d'une large catégorie de personnes ; que les parlementaires doivent être guidés dans leur conduite par l'intérêt général et sont personnellement tenus d'éviter les conflits d'intérêts ; et que les parlementaires doivent s'efforcer d'organiser leurs finances personnelles de manière à prévenir l'émergence de conflits d'intérêts et prendre toutes les mesures raisonnables requises pour remédier rapidement à tout conflit d'intérêts en tenant compte de l'intérêt général supérieur.

54. L'EEG salue le fait que le système irlandais régissant les conflits d'intérêts soit fondé sur une approche complémentaire qui traite à la fois des conflits potentiels, devant être déclarés à intervalles réguliers suivant un format standard, et des conflits avérés, qui font l'objet d'un signalement *ad hoc* (avant un discours, avant un vote, etc.). Cela étant, elle relève que même si les définitions des conflits d'intérêts sont plus larges dans les codes de conduite que dans les lois d'éthique, ces deux cadres réglementaires ont pour point commun d'être principalement axés sur les intérêts financiers/matériels. Le champ d'application de la réglementation doit être élargi sur la base d'une nouvelle définition commune incluant les autres formes de conflits d'intérêts, telles que les avantages non pécuniaires, qui est actuellement à l'examen par les autorités irlandaises, en tant qu'objectif de leurs réformes en matière d'éthique. Qui plus est, l'EEG ne voit aucune raison valable de cibler uniquement les conflits d'intérêts personnels dans le cas des parlementaires non titulaires d'une fonction publique, alors que les parlementaires

¹⁴ Membre de la famille, administrateur d'un trust, associé, etc.

titulaires d'une fonction publique doivent également mentionner les risques liés à leurs proches. L'EEG considère que les règles actuelles imposant aux titulaires d'une fonction publique de prendre en compte non seulement les conflits d'intérêts qui les concernent, mais aussi ceux qui concernent leurs proches devraient s'appliquer à l'ensemble des parlementaires. Il serait également utile d'envisager l'extension de ces règles aux collaborateurs des parlementaires. Ces propositions ne feront pas l'objet d'une recommandation distincte. Elles doivent néanmoins être prises en compte en liaison avec les recommandations formulées, respectivement, aux paragraphes 50 et 80.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

55. Les codes de conduite des membres du Dáil (section 8) et du Seanad Éireann (section 8) non titulaires d'une fonction publique prévoient des dispositions identiques en matière de cadeaux, à savoir qu'il est interdit aux parlementaires d'accepter des cadeaux susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts ou d'interférer avec l'exercice honnête et impartial de leurs fonctions officielles ; et que les parlementaires peuvent accepter de petits cadeaux et les marques d'hospitalité d'usage.

56. La loi d'éthique de 1995-2001 n'interdit ni ne restreint l'acceptation de cadeaux par les parlementaires non titulaires d'une fonction publique. Cela dit, la section 5 de la loi dispose que les parlementaires (notamment ceux qui sont titulaires d'une fonction publique) doivent déclarer les cadeaux qu'ils reçoivent¹⁵ dont la valeur unitaire, ou la valeur globale pour un même donataire, excède 650 EUR au cours de la période de déclaration.

57. S'agissant des cadeaux remis aux titulaires d'une fonction publique, la section 15 de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique prévoit qu'ils doivent renoncer aux cadeaux qui leur ont été offerts dans le cadre de leurs fonctions dès lors que leur valeur unitaire dépasse 650 EUR ou que la valeur globale des cadeaux offerts par un même donateur dépasse 650 EUR sur une année civile.

58. Qui plus est, le paragraphe 2.2.8 du Code de conduite des titulaires d'une fonction publique dispose qu'il est interdit à ces derniers 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/concubin accompagnateur le cas échéant), dès lors que ces propositions émanent de personnes 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 ou organisation similaire.

59. L'EEG prend acte du fait que l'Irlande a mis en place un certain nombre de dispositions en matière de cadeaux. Celles-ci définissent des restrictions concernant l'acceptation des cadeaux ainsi que des obligations de déclaration publique pour les cadeaux dont la valeur dépasse un certain seuil. L'EEG note également que la législation et les normes déontologiques actuelles considérées dans leur ensemble sont source de confusion et inutilement complexes. Les codes de conduite des deux chambres du Parlement interdisent ainsi les cadeaux susceptibles d'interférer avec l'exercice honnête et impartial, par les parlementaires, de leurs fonctions officielles tout en prévoyant, dans le même temps, des exceptions pour les petits cadeaux et marques d'hospitalité d'usage, ce qui, du point de vue de l'EEG, ouvre potentiellement la voie à une interprétation large. En outre, les parlementaires (dont les titulaires d'une fonction publique) doivent déclarer les cadeaux d'une valeur supérieure à un certain montant en application de la

¹⁵ Les cadeaux devant être déclarés n'incluent pas les dons pour les campagnes électorales, les cadeaux offerts à titre personnel ni les indemnités politiques.

loi sur la déontologie, alors que les parlementaires titulaires d'une fonction publique sont les seuls tenus de renoncer à ces cadeaux. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport (paragraphe 42), s'ajoute à cela une autre disposition régissant les dons en lien avec les fonctions des parlementaires, qui sont soumis à des obligations déclaratives légèrement différentes. L'EEG ne saisit pas bien en quoi il est nécessaire d'avoir des règles aussi fragmentées pour les cadeaux offerts aux parlementaires dans diverses situations. Les règles applicables aux cadeaux, qui font partie intégrante de la législation sur les conflits d'intérêts potentiels, doivent être consolidées et, de préférence, harmonisées, qu'elles concernent les parlementaires ordinaires ou ceux qui sont également titulaires d'une fonction publique. Définir des dispositions claires en la matière applicables à l'ensemble des parlementaires serait bénéfique pour ces derniers, pour les donateurs et pour le grand public. A cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 50.

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

60. A l'exception des activités incompatibles avec l'exercice de fonctions parlementaires (section 41 de la loi électorale) (voir paragraphes 19 et 20), le fait, pour un parlementaire, d'occuper une autre fonction ou d'exercer une activité accessoire n'est pas interdit en tant que tel. Les autorités ont souligné que plutôt que d'interdire ou de limiter la possibilité, pour les parlementaires non titulaires d'une fonction publique, d'exercer des activités externes, la législation est axée sur l'obligation faite aux parlementaires de déclarer ces fonctions pour prévenir les conflits d'intérêts.

61. Cela étant, l'EEG relève que le Code de conduite des titulaires d'une fonction publique (paragraphe 2.2.4) va plus loin puisqu'il dispose que les titulaires d'une fonction publique 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. Même en l'absence de rémunération, le fait de siéger au conseil d'administration d'une entreprise est considéré comme inapproprié. 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 prendre part aux décisions ou à la gestion des affaires d'une entreprise ou d'un cabinet libéral. Ils doivent céder ou se séparer d'une autre manière des intérêts financiers susceptibles d'être ou de sembler incompatibles avec leur statut de titulaire d'une fonction publique. L'EEG juge que ce dispositif plus restrictif applicable aux parlementaires qui sont également titulaires d'une fonction publique est parfaitement légitime au vu des rôles différents assumés par les parlementaires et les titulaires d'une fonction publique.

62. Les lois d'éthique ne comportent pas de dispositions ayant une quelconque incidence sur l'exercice d'un emploi ou d'activités non rémunérées par les parlementaires une fois qu'ils ont quitté le Parlement. La question de l'emploi après la cessation des fonctions est toutefois encadrée de la façon suivante dans le Code applicable aux titulaires d'une fonction publique (paragraphe 2.2.4) : « *Lorsqu'ils acceptent un poste après avoir quitté leurs fonctions, les titulaires d'une fonction publique doivent veiller à éviter les conflits d'intérêts avérés ou apparents eu égard à leurs précédentes fonctions. Ils doivent faire preuve d'une grande circonspection dans les premiers mois suivant la cessation de leurs fonctions. Les titulaires d'une fonction publique doivent étudier attentivement le type d'activité choisi après la cessation de leurs fonctions. Bien qu'il soit dans l'intérêt de tous que les anciens titulaires d'une fonction publique puissent exercer une activité dans le secteur privé ou dans d'autres domaines de la vie publique, il est tout aussi important que l'acceptation d'un poste donné ne soulève aucune suspicion de*

conduite répréhensible. Dans ce contexte, les titulaires d'une fonction publique 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. »

63. En résumé, en dehors des règles relatives à l'éligibilité au Parlement (article 41 de la loi électorale) qui disposent qu'une personne ne peut être élue au Parlement si elle occupe certaines autres fonctions publiques répertoriées, il n'existe pas de dispositions générales encadrant les activités accessoires des parlementaires ou exercées suite à la cessation des fonctions. Au lieu de cela, les situations pouvant donner lieu à des conflits d'intérêts pendant le mandat d'un parlementaire doivent être déclarées publiquement (voir le paragraphe « Déclaration d'intérêts » ci-dessous). Aucune obligation de ce type ne s'impose aux parlementaires une fois qu'ils ont quitté le Parlement. Si cela est vrai pour les parlementaires en général, l'EEG observe qu'il existe des règles limitant les possibilités des parlementaires également titulaires d'une fonction publique d'exercer des activités accessoires. Elle constate également que, pour la même catégorie de parlementaires, la loi sur la déontologie fournit des indications claires quant à l'acceptation d'un poste après la cessation des fonctions. L'EEG comprend le raisonnement qui a conduit à faire une distinction entre les parlementaires titulaires d'une fonction publique et ceux qui ne le sont pas. Elle note toutefois que des parlementaires ordinaires pourraient parfaitement prendre certaines initiatives (y compris législatives) au parlement en ayant à l'esprit des intérêts pouvant entrer en jeu au cours de leur mandat ou au terme de celui-ci. A cet égard, l'EEG fait également référence aux conflits d'intérêts particuliers susceptibles de se produire lorsque d'anciens parlementaires exercent des activités de lobbying au Parlement. Compte tenu de la position du GRECO en la matière, l'EEG encourage les autorités à réfléchir à la possibilité de renforcer les règles/lignes directrices en matière d'activité professionnelle après la cessation des fonctions pour l'ensemble des parlementaires, en tant que de besoin. Mais là encore, l'EEG reconnaît le raisonnement qui sous-tend des approches différenciées à cet égard pour les parlementaires ordinaires et les titulaires d'une fonction publique, et que toute restriction doit être proportionnée afin de compenser les intérêts opposés en jeu. L'EEG renvoie à cet égard à la recommandation formulée au paragraphe 50.

Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)

64. La détention d'intérêts financiers par les parlementaires ne fait l'objet d'aucune interdiction ni restriction. Les parlementaires sont toutefois tenus de déclarer les intérêts de cette nature, comme décrit en détail ci-dessous (« Déclaration de patrimoine, etc. »).

65. Il n'existe pas non plus de règles spécifiques concernant la conclusion, par les parlementaires, de contrats avec les pouvoirs publics, autres que les règles générales visant à éviter les conflits d'intérêts et à signaler les situations de ce type. Les dispositions générales encadrant les contrats publics s'appliquent également.

66. Les codes de conduite des membres du Dáil et du Seanad traitent tous deux de l'utilisation des ressources publiques (section 9 des deux documents) : « *Dans l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires doivent utiliser les ressources publiques avec parcimonie et uniquement aux fins prévues.* » Par ailleurs, le Code de conduite des titulaires d'une fonction publique prévoit notamment que les équipements publics ne peuvent être utilisés que dans un but officiel, que les titulaires d'une fonction publique doivent veiller à ce que les équipements mis à leur disposition officiellement soient utilisés de manière optimale, et éviter toute utilisation abusive des privilèges rattachés à la fonction (2.2.3.). Les parlementaires sont de surcroît – comme tous les autres citoyens – soumis aux dispositions générales du droit pénal et, notamment, à celles

relatives aux infractions de vol, de détournement et de fraude. Ils entrent également dans le champ de la définition de « fonctionnaires » pour ce qui est des infractions de corruption dans l'exercice de fonctions officielles visées à la section 8 de la loi de 2001 relative à prévention de la corruption (amendement) qui dispose que : « *Un fonctionnaire qui, dans le cadre de ses fonctions ou de son poste, se livre à un acte dans le but d'obtenir, par la corruption, un cadeau, une rémunération ou un avantage pour lui-même ou pour un tiers est coupable d'une infraction...* »¹⁶.

67. Les contacts des parlementaires avec les tiers sont encadrés par les dispositions générales du Code de conduite du Dáil applicables aux relations entre les parlementaires et les tiers qui visent à prévenir les conflits d'intérêts (paragraphe 4) et interdisent de solliciter, d'accepter ou de recevoir un avantage financier en contrepartie d'un soutien au Parlement ou d'un vote, etc. (section 6). Des règles identiques figurent dans le Code de conduite du Seanad (paragraphe 5 et 6). Le Code de conduite des titulaires d'une fonction publique (2.2.5.) va un peu plus loin puisqu'il indique que les contacts entre les titulaires d'une fonction publique et les lobbyistes doivent être établis de manière à éviter l'émergence d'un conflit entre les responsabilités publiques et les intérêts privés. L'EEG constate avec satisfaction que les codes de conduite des deux chambres traitent des contacts entre les parlementaires et les tiers, mais fait toutefois remarquer que, là encore, les règles applicables aux titulaires d'une fonction publique vont plus loin que celles visant les parlementaires ordinaires. L'EEG note à cet égard que le ministère des Dépenses publiques et de la réforme a publié le projet de loi 2014 sur la déclaration du lobbying le 20 juin 2014. Ce projet de loi vise à créer un registre en ligne des activités de lobbying et à assurer une transparence suffisante en ce qui concerne « qui contacte qui et à quel sujet ». Aux termes de la section 6 dudit texte, tous les membres du Dáil Eireann et du Seanad Eireann sont considérés comme des fonctionnaires désignés ou des « cibles d'actions de lobbying ». Le projet de loi prévoit que le responsable du registre rédige un code de conduite à l'attention des personnes exerçant des activités de lobbying, afin de promouvoir des règles professionnelles strictes et de bonnes pratiques. La Commission des normes de la fonction publique assumera la fonction de responsable du registre du lobbying. Un réexamen de la législation – après son adoption – un an après son entrée en vigueur permettra de s'assurer qu'elle a atteint ses objectifs. Même si les règles générales en matière de lobbying ne sont pas au cœur des points évalués dans le présent rapport, le lobbying est un phénomène qui gagne en ampleur et qui a des liens évidents avec la prévention de la corruption des parlementaires. A cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 50.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

68. Les codes de conduite des membres du Dáil et du Seanad comportent des dispositions encadrant l'utilisation d'informations officielles ou d'informations obtenues à titre confidentiel (paragraphe 10 de ces deux documents). « *Il est interdit aux membres d'utiliser, pour leur avantage personnel ou celui de tiers, des informations officielles non publiques ou des informations obtenues à titre confidentiel dans l'exercice de leurs fonctions officielles.* »

69. En application de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique (section 35 (1)) : « *Il est interdit aux membres de dévoiler des informations obtenues en vertu de la présente loi ou du fait de leur présence à une séance à huis clos d'une commission ou d'un comité* ». Toute personne contrevenant à cette disposition se rendra coupable d'une infraction. Cette disposition s'applique à tous les parlementaires.

70. A cet égard, certaines dispositions de la loi de 2013 sur les chambres du Parlement (enquêtes, privilèges et procédures) (section 111) sont également à prendre en considération. Ainsi, si un document à caractère privé appartenant à un parlementaire

¹⁶ <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0027/sec0008.html#sec8>

ou une communication confidentielle est divulgué volontairement ou par négligence par un tiers et que ladite divulgation est interdite, le tiers en question a commis une infraction passible d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois.

71. Il existe par ailleurs toute une série de dispositions concernant la confidentialité des informations officielles et leur accès qui s'appliquent aux parlementaires également titulaires d'une fonction publique.

72. L'EEG note avec quelque inquiétude que la divulgation d'informations confidentielles, telle que définie à la section 111 de la loi de 2013 sur les chambres du Parlement, puisse donner lieu à une peine de six mois d'emprisonnement, quelles qu'aient été les raisons de leur divulgation. Elle estime que cette disposition est de nature à dissuader les donneurs d'alerte de faire part de leurs soupçons ou de présenter des preuves d'agissements illicites, en particulier pour les faits de corruption et autres actes délictueux similaires. A cet égard, les autorités irlandaises renvoient à la loi de 2014 sur les divulgations protégées entrée en vigueur en juillet 2014. La section 15 de ce texte dispose que : « *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 que* » ... « *elle avait estimé que cette divulgation était protégée ou pouvait raisonnablement être considérée comme telle* ». Les autorités irlandaises ont par ailleurs souligné que la loi sur les divulgations protégées a été rédigée de sorte à ce que les donneurs d'alerte potentiels ne se trouvent confrontés à aucun obstacle susceptible de les dissuader d'agir. Elles ont aussi fait valoir que les dispositions de la Loi de 2013, plutôt que de décourager les donneurs d'alerte, les encourageraient au contraire à franchir le pas, puisque a) les parlementaires eux-mêmes sont exonérés des dispositions de la section 111 ; b) la section 106 autorise une personne communiquant des informations de manière confidentielle à la divulguer sans violer la section 211 ; c) un parlementaire peut autoriser la communication d'un document privé à un tiers conformément à la section 105(1)(a) et d) sur saisine de la Haute Cour, un document privé peut être divulgué conformément à la section 105(1)(b) s'il est pertinent pour une enquête d'un parlementaire ou dans les cas d'intérêt public supérieur qui émergeraient dans le contexte d'une procédure judiciaire, d'une enquête judiciaire, d'une enquête de commission ou d'une enquête parlementaire. De surcroît, les autorités renvoient à l'article 15.10 de la Constitution qui dispose que chaque chambre est en droit de protéger ses documents officiels et les documents à caractère privé de ses membres. Les notions de « document à caractère privé » et de « communication confidentielle » sont définies dans la loi de 2013 sur les Chambres du Parlement (Enquêtes, privilèges et procédures).

73. L'EEG tient à souligner que si la loi de 2013 sur les Chambres du Parlement garantit une protection légitime des informations confidentielles, elle prévoit à la section 111 des sanctions relativement sévères en cas de divulgation d'informations, ce qui risque de décourager les personnes qui ne sont pas parlementaires ou pas les auteurs de communications confidentielles de « dénoncer les abus », nonobstant les protections sous la section 15 de la loi de 2014 sur les divulgations protégées. Ainsi, si un membre du personnel ou une autre tierce partie non expressément exemptée des dispositions de la loi de 2013 souhaite faire une communication concernant des faits potentiels de corruption ou autre comportement répréhensible, il ou elle devrait pouvoir le faire sans craindre de poursuites au titre de la section 111. Pour répondre à cette problématique, **le GRECO recommande que les autorités clarifient la portée de la loi de 2013 sur les Chambres du Parlement (enquêtes, privilèges et procédures) de sorte à ce que les protections et encouragements à l'égard des donneurs d'alerte prévus dans la Loi de 2014 sur les divulgations protégées soient entièrement compris et mis en application.**

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

74. En application de la section 5 de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique, les parlementaires, dont les titulaires d'une fonction publique, doivent déclarer leurs intérêts (mais pas leur valeur individuelle), ainsi que les facteurs concrets susceptibles de les influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles suivant la liste ci-dessous¹⁷ :

- profession libérale rémunérée (plus de 2 600 EUR par an) ;
- actions et autres investissements (d'une valeur supérieure à 13 000 EUR) ;
- poste de membre du conseil d'administration d'une entreprise quelle qu'elle soit ;
- intérêts fonciers (d'une valeur supérieure à 13 000 EUR) ;
- intérêts dans un contrat d'achat de terrains ;
- certains cadeaux (cadeaux personnels exclus) (tout cadeau d'une valeur supérieure à 650 EUR) ;
- fourniture à perte de services de transport et de divertissements ;
- poste rémunéré de lobbyiste politique ou consultant ;
- certains contrats liés à la fourniture de biens et services à un organisme public ;
- fourniture à perte de biens ou de services.

75. La procédure et les obligations déclaratives annuelles peuvent être résumées comme suit. Tout parlementaire (dont les titulaires d'une fonction publique) siégeant au Parlement au 31 décembre d'une année donnée doit soumettre à la Commission des normes dans la fonction publique (« la Commission »), au plus tard le 31 janvier de l'année suivante, une déclaration écrite de l'ensemble de ses intérêts à déclarer sur un formulaire fourni par la Commission. Cette déclaration couvre toutes les périodes pendant lesquelles il a été membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre. La période de déclaration pourra faire l'objet de modifications si le Dáil et le Seanad sont dissous avant cette date.

76. Les déclarations d'intérêts des parlementaires sont saisies dans un registre tenu par le greffier de chaque chambre du Parlement, présentées devant les deux chambres et publiées dans l'Iris Oifigiúil (journal officiel) et sur le site internet de l'Oireachtas. Une copie des registres est par ailleurs transmise par les greffiers à la Commission des normes de la fonction publique.

77. La loi sur la déontologie prévoit par ailleurs qu'un parlementaire qui souhaite prendre la parole ou voter au Parlement et a connaissance du fait que lui-même ou un « proche »¹⁸ a un intérêt concret en la matière doit signaler cet intérêt avant ou pendant son discours et, s'agissant des votes, par écrit, avant de voter. La section 14 de la même loi énonce une obligation similaire pour les titulaires d'une fonction publique qui se proposent d'effectuer une mission rattachée à leur fonction et ont un intérêt concret en la matière. Ils sont tenus de signaler ce fait, dans le cas du Premier ministre, au Président de la Commission des normes, pour tout autre ministre du gouvernement ou ministre d'Etat, au Premier ministre et à la Commission et, s'agissant de l'ensemble des autres titulaires d'une fonction publique, aux membres de la Commission. Les titulaires d'une fonction publique peuvent également soumettre des déclarations volontaires à tout moment durant l'année si leurs intérêts changent, s'il leur est conseillé de déclarer un intérêt, ou s'ils n'ont pas respecté l'obligation de déclarer un intérêt (section 30 de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique).

¹⁷ Les autorités ont communiqué des informations détaillées sur les obligations rattachées à chaque type d'intérêt.

¹⁸ Membre de la famille, administrateur d'un trust, associé, etc.

78. L'EEG constate avec satisfaction que les intérêts financiers déclarés par les parlementaires doivent être inscrits dans un registre et rendus publics. Elle relève toutefois avec préoccupation que la loi sur la déontologie n'impose pas aux parlementaires de déclarer leur passif ni de mentionner certains intérêts potentiels, tels que des propositions d'activités rémunérées ou non et des accords ayant trait à des activités/intérêts futurs. Les parlementaires ont la possibilité de déclarer, volontairement, tous types d'intérêts, mais rien n'indique qu'ils communiqueraient davantage d'informations que ce qui leur est imposé. Il est par conséquent manifeste que ces possibilités de déclarations volontaires sont, en règle générale, insuffisantes. Plusieurs des interlocuteurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue estiment que les obligations déclaratives devraient être modifiées pour inclure le passif des parlementaires et les autres intérêts potentiels pouvant être sources de conflits d'intérêts. L'EEG partage totalement ce point de vue.

79. L'EEG a par ailleurs constaté que, si les parlementaires ordinaires ne doivent signaler que leurs intérêts personnels dans les déclarations d'intérêts annuelles visées à la section 5 de la loi de 1995, la législation impose à ceux qui sont également titulaires d'une fonction publique de déclarer dans les formulaires annuels tous les intérêts connus de leur conjoint/concubin, de leurs enfants et des enfants de leur conjoint/concubin, susceptibles de les influencer sensiblement dans l'exercice de leurs fonctions. L'EEG est convaincue que le dispositif applicable à l'ensemble des parlementaires doit être révisé pour englober les personnes en lien étroit avec les parlementaires, comme dans le cas des titulaires d'une fonction publique.

80. L'EEG s'inquiète aussi du fait que la loi n'impose pas de déclarer la valeur effective des intérêts personnels. Les seules indications quant à la valeur de ces intérêts sont les seuils fixés par la loi. L'EEG estime qu'une indication de la valeur réelle des actifs, des revenus et du passif est indispensable pour évaluer les intérêts des parlementaires.

81. Au vu de ce qui précède et pour garantir un niveau de transparence suffisant et faciliter l'identification des possibles conflits d'intérêts, **le GRECO recommande 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.**

Contrôle et mise en œuvre

82. La loi sur la déontologie prévoit deux voies principales d'examen des violations présumées des dispositions réglementaires par les parlementaires : i) s'agissant des parlementaires non titulaires d'une fonction publique, la commission chargée des intérêts des membres du Dáil Eireann¹⁹ et celle chargée des intérêts des membres du Seanad Eireann²⁰ peuvent, en plus de leurs autres attributions²¹, mener des enquêtes sur leurs membres respectifs et, ii) les plaintes visant les parlementaires également titulaires d'une fonction publique doivent être soumises à la Commission des normes dans la fonction publique (Commission des normes) pour réalisation d'une enquête.

83. En application de la section 8, (2) et (4) de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique, toute personne ou membre du Parlement peut déposer, auprès des *commissions chargées des intérêts des membres* de chacune des chambres, une plainte

¹⁹ Composé de 5 membres du Dáil, le quorum étant fixé à 3.

²⁰ Composé de 7 membres du Seanad, le quorum étant fixé à 3.

²¹ Ces comités sont également chargés de rédiger des directives et codes de conduite pour les parlementaires et de dispenser des conseils à ces derniers.

à l'encontre d'un parlementaire (non titulaire d'une fonction publique) pour n'avoir pas respecté les codes de conduite ou la loi sur la déontologie. La législation dispose que ces plaintes doivent être effectuées par écrit. Une fois qu'une plainte d'une personne externe à l'Oireachtas, comportant une allégation spécifique à l'encontre d'un parlementaire nommément désigné (non titulaire d'une fonction publique) a été reçue par le Greffier du Dáil/Seanad, ce dernier étudie les informations fournies et détermine si la plainte est abusive ou malveillante ou si les preuves sont insuffisantes pour en établir la recevabilité. Si la plainte franchit cette étape préliminaire, elle est transmise à la commissions à laquelle il appartient de déterminer si l'ouverture d'une enquête initiale est justifiée (à savoir, une évaluation visant à déterminer si, au moment de l'examen du dossier, ou à l'avenir, il existera des preuves suffisantes pour appuyer une plainte). La commission peut décider de ne pas mener d'enquête ou interrompre une enquête en cours si, à quelque moment que ce soit, elle estime que les preuves suffisantes ne sont ou ne seront pas réunies dans le dossier examiné. Si la commission compétente choisit de ne pas réaliser d'enquête ou de mettre un terme à une enquête, elle doit préparer et soumettre une déclaration écrite motivant sa décision. Les déclarations de ce type devront être transmises au plaignant et au parlementaire visé par la plainte.

84. L'EEG s'inquiète que les greffiers du Dáil/Seanad aient la possibilité de rejeter des plaintes sans saisir la commission et que, par ailleurs, les rejets consécutifs à l'examen de la plainte par le greffier ou à l'enquête menée par la commission compétente ne soient pas rendus publics. Seules les décisions faisant suite à une enquête ayant établi un manquement d'un parlementaire sont rendues publiques. L'EEG est absolument convaincue que la confidentialité qui entoure généralement les décisions de rejet des plaintes peut nuire fortement à la confiance que les citoyens placent dans l'important travail accompli par ces commissions pour garantir le respect des règles qu'elles ont édictées. Il est également difficile de comprendre pourquoi le plaignant est également tenu à la même obligation de confidentialité. L'EEG estime par conséquent que toutes les décisions finales (y compris les rejets de plainte) des organes de contrôle compétents chargés d'étudier les plaintes visant la conduite des parlementaires doivent, de manière générale, être publiques. A cet égard, elle renvoie également à l'analyse et à la recommandation figurant au paragraphe 102.

85. Une fois que la commission accepte de se saisir d'une plainte, elle organise une séance afin de mener une enquête et donne au parlementaire visé par la plainte la possibilité de présenter sa version des faits. La commission respecte ses propres règles de procédure, dans le respect des dispositions régissant les pouvoirs qui lui ont été conférés par la Constitution et d'autres textes législatifs.

86. En règle générale, les plaintes ne peuvent être déposées qu'à l'encontre des membres actuels de l'une ou l'autre chambre du Parlement. Les commissions ne peuvent enquêter que sur les membres appartenant à la chambre pour laquelle elles sont compétentes et en aucun cas sur les anciens parlementaires des deux chambres (sauf si ceux-ci leur demandent de poursuivre leur enquête). Si la personne visée par la plainte cesse d'être membre du Parlement, en application de la section 9 (3) de la loi sur la déontologie dans la fonction publique, la commission ne peut plus prendre aucune mesure sauf si l'ancien parlementaire lui demande, par écrit, d'effectuer ou de terminer son enquête. De même, la commission ne peut enquêter sur un parlementaire qui est ou était, au moment des faits, titulaire d'une fonction publique.

87. Les commissions enquêtent, notamment, sur les allégations de non-respect des sections 5 et/ou 7 des lois d'éthique. Il peut par exemple s'agir de l'obligation de déclaration des intérêts, de l'obligation de déclarer un intérêt dans les débats au cours desquels un membre du Parlement souhaite s'exprimer ou voter, ou encore de l'obligation, pour un parlementaire, de respecter les conseils et/ou directives qui lui ont été donnés par la commission, etc. Les commissions peuvent également enquêter en cas de plainte invoquant qu'un parlementaire a accompli ou omis d'accomplir un « acte

spécifié » (à savoir, un acte incompatible avec le bon exercice de ses fonctions ou de nature à nuire à la confiance placée par la population dans ce bon exercice et tout acte revêtant un intérêt général). L'EEG a été informée que la définition de la notion « d'acte spécifié » donnait lieu à controverse et qu'une clarification législative était envisagée²².

88. Pour déterminer si un dossier est d'intérêt général, les parlementaires sont invités à se référer aux indications figurant à la section 4 (5) (b) de la loi de 2001, à savoir que l'avantage dont une personne donnée ou un proche aurait bénéficié s'élève ou pourrait s'être élevé à un montant minimum de 12 697 EUR. Il est toutefois précisé aux parlementaires qu'il ne faut pas déduire de cette section que les dossiers dans lesquels la valeur est inférieure à ce seuil doivent nécessairement être considérés comme n'étant pas d'intérêt général. Pour déterminer si un dossier est d'intérêt général, la commission doit tenir compte de « l'ensemble des circonstances », le seuil de 12 697 EUR est par conséquent uniquement indicatif.

89. Si, lors d'une enquête portant sur un acte spécifié, la commission estime que le parlementaire n'a pas enfreint la disposition sur laquelle la plainte est fondée, mais est susceptible d'avoir contrevenu à d'autres règles, rien ne l'empêche d'enquêter également sur le manquement qu'elle a identifié.

90. S'agissant des pouvoirs d'enquête, il convient de noter que la Commission est autorisée à fixer ses propres règles de procédure en la matière. Elle peut recevoir les avis et preuves qu'elle juge appropriés. La Commission peut ainsi décider de ne recevoir que des preuves écrites. Son Président peut également convoquer un parlementaire ou toute autre personne devant la Commission. Par contre, il ne peut pas imposer au parlementaire (visé par l'enquête) de produire des preuves. A l'inverse, toute autre personne dont l'audition est nécessaire peut se voir ordonner de produire ou communiquer des preuves ou de témoigner devant la Commission, sous peine de sanctions.

91. Les commissions chargées des intérêts des membres recherchent généralement le consensus. Lorsque l'une ou l'autre d'entre elles ne parvient pas à dégager un consensus sur une question particulière, elle peut procéder à un vote. Dans ce cas, la décision est prise à la majorité des membres présents et votants, le Président n'ayant qu'une voix ordinaire. En cas d'égalité de voix, la question est tranchée par la négative.

92. Au terme d'une enquête, la commission compétente chargée des intérêts des membres du Dáil ou du Seanad Éireann peut décider de rédiger un rapport attestant qu'un parlementaire a enfreint la loi sur la déontologie dans la fonction publique. En application de la section 28.2 de ladite loi, un parlementaire qui contrevient aux dispositions en vigueur encourt les sanctions suivantes : (a) prise en compte du rapport, (b) blâme, et (c) suspension pour une durée maximale de 30 jours au cours de laquelle la Chambre a siégé, voire jusqu'à ce qu'il ait pris les mesures spécifiées dans la résolution en vue de se conformer à la loi. Aux termes de la section 28 (2A) (a), cette sanction peut s'accompagner d'une suspension du salaire pour la période en question.

93. Si la Commission estime que le parlementaire a pu commettre une infraction, elle doit (il s'agit d'une obligation légale) préparer un rapport écrit et le remettre, accompagné de tout document pertinent, au Procureur général. Ce dernier doit ensuite la tenir informée des éventuelles mesures prises ou de leurs résultats.

²² La Commission des normes a indiqué dans son rapport annuel 2006 qu'elle avait fréquemment trouvé difficile de déterminer clairement si l'objet de la plainte qui lui était soumise était un « acte spécifié ». Elle a également relevé que de nombreux plaignants, potentiels ou autres, avaient du mal à comprendre le sens des dispositions en vigueur. Dans un dossier, elle a bénéficié d'un avis juridique décrivant les dispositions comme « passablement nébuleuses ». La Commission a recommandé au ministre de remédier à ce problème en révisant la législation.

94. Tous les rapports finaux rédigés par les commissions chargées des intérêts des membres du Dáil ou du Seanad Éireann sont publics et peuvent être consultés sur le [site internet de l'Oireachtas](#). Une synthèse des informations relatives aux plaintes déposées auprès des commissions entre 2010 et 2013 figure ci-après :

Commission chargée des intérêts des membres du Dáil Éireann (à compter du 1^{er} août 2010)

Plaintes déposées ou étudiées	Rapports publiés et/ou autres mesures prises ²³			Dossier transmis à la SIPO (Commission des normes)	Enquête abandonnée	En cours
	Sanctions recommandées	Autres actions recommandées	Aucune action recommandée			
6 ²⁴	0	1	3	1	1	0

Commission chargée des intérêts des membres du Seanad Éireann (à compter du 1^{er} août 2010)

Plaintes déposées ou étudiées	Rapports publiés et/ou autres mesures prises			Dossier transmis à la SIPO (Commission des normes)	Enquête abandonnée	En cours
	Sanctions recommandées	Autres actions recommandées	Aucune action recommandée			
9	0	0	4 ²⁵ et ²⁶	2	2	1

95. *La Commission des normes de la fonction publique*, instituée en application de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique, est l'organe de surveillance des agents de la fonction publique et des titulaires d'une fonction publique. Les parlementaires, qui sont également titulaires d'une fonction publique, relèvent de sa compétence exclusive. La Commission est un organe indépendant formé de six membres : un juge en exercice ou retraité de la Haute Cour ou de la Cour suprême, le Président de la Cour des comptes (Comptroller and Auditor General), l'Ombudsman, le Greffier du Dáil, le Greffier du Sénat et un membre ordinaire (ancien membre du Parlement) ne siégeant pas au Parlement. Les décisions de la Commission sont prises à la majorité de l'ensemble des membres. La Commission est secondée par un secrétariat composé de neuf collaborateurs. L'une de ses principales missions est de donner des conseils et des lignes directrices aux titulaires d'une fonction publique sur le respect des lois d'éthique.

²³ Voir http://www.oireachtas.ie/parliament/oireachtasbusiness/committees_list/dailMembersinterests/ pour les rapports rédigés. Inclut également un dossier suite auquel la Commission a fait présenter une motion au Dáil citant une conclusion de la Commission des normes selon laquelle un parlementaire avait omis de lui communiquer, dans les 9 mois suivant la date de son élection, une déclaration statutaire et une attestation/demande d'attestation de paiement de ses impôts. Le parlementaire ayant régularisé sa situation, la Commission a considéré qu'aucune mesure complémentaire n'était nécessaire. Le Dáil a conclu en ce sens – voir la [mention correspondante dans le compte rendu des débats du Dáil du 3 mai 2012](#).

²⁴ Inclut 388 plaintes identiques recensées comme une seule et même plainte. Le dossier a été soumis à la Commission des normes – voir paragraphe 100.

²⁵ Inclut un dossier suite auquel la Commission a fait présenter une motion au Seanad citant une conclusion de la Commission des normes selon laquelle un parlementaire avait omis de lui communiquer, dans les 9 mois suivant la date de son élection, une déclaration statutaire et une attestation/demande d'attestation de paiement de ses impôts. Le parlementaire ayant régularisé sa situation, la Commission a considéré qu'aucune mesure complémentaire n'était nécessaire. Le Seanad a conclu en ce sens – voir la [mention correspondante dans le compte rendu des débats du Seanad du 4 juillet 2012](#).

²⁶ Dans les trois affaires restantes, la Commission a conclu qu'au vu de la teneur de la législation, les plaintes ne reposaient sur aucun motif valable. Aucune mesure n'a par conséquent été prise à l'encontre des sénateurs concernés.

96. Toute personne peut déposer une plainte à l'encontre d'un parlementaire également titulaire d'une fonction publique invoquant un manquement présumé aux obligations déclaratives prévues par la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique. Ces plaintes doivent être formulées par écrit et les plaignants ne peuvent demeurer anonymes.

97. La Commission des normes peut nommer un enquêteur pour l'aider à déterminer si une enquête est justifiée (section 6 de la loi de 2001). Cet enquêteur procède à un examen préliminaire de la plainte. Les lois d'éthique l'autorisent à se procurer des preuves, à interroger le plaignant, à confronter et interroger la personne visée par la plainte, à demander la communication de documents pertinents et, enfin, à soumettre un rapport écrit à la Commission des normes. Ce rapport qui ne comporte pas d'appréciation ni de conclusions peut, si la Commission le demande, inclure l'avis de l'enquêteur quant à l'existence de preuves suffisantes à première vue pour établir la recevabilité de la plainte.

98. La Commission peut également décider d'ouvrir une enquête de sa propre initiative sur une possible violation des règles en vigueur. Par contre, elle n'est pas autorisée à nommer un enquêteur si elle n'a pas reçu de plainte. L'EEG a été informée que ce point était considéré comme une lacune essentielle, qui empêche de fait la Commission de traiter des dossiers d'office. La Commission elle-même avait recommandé en 2004 qu'on lui accorde davantage de prérogatives dans ce domaine. L'EEG partage l'opinion de la Commission et préconise vivement aux autorités irlandaises d'envisager diverses mesures pour renforcer les pouvoirs d'enquête de la Commission. Une recommandation générale en ce sens a été figure ci-dessous (paragraphe 102).

99. A l'issue de son enquête, la Commission prépare un rapport réunissant ses conclusions et préconisations à l'attention de la commission chargée des intérêts des membres de la chambre concernée. La Commission n'est pas habilitée à décider des mesures à prendre. Par contre, son rapport peut conduire à une proposition de résolution réclamant la mise en œuvre de certaines actions par la chambre du Parlement compétente (section 28 de la loi de 1995). La section 28 s'applique également lorsque la Commission a enquêté sur un parlementaire non titulaire d'une fonction publique. Les actions possibles sont identiques à celles décrites ci-dessus pour les parlementaires non titulaires d'une fonction publique, sachant que les titulaires d'une fonction publique peuvent également se voir imposer une suspension de leur salaire.

100. Si la Commission des normes conclut que la personne faisant l'objet de l'enquête peut avoir commis une infraction dans l'exercice de sa charge publique, elle doit préparer et soumettre un rapport écrit à l'examen du Procureur général.

101. En novembre 2012, la Commission des normes a reçu 388 plaintes différentes à l'encontre d'un parlementaire qui n'aurait pas déclaré des terrains dont il était partiellement propriétaire à l'étranger. La Commission a constaté que 70 de ces plaintes étaient irrecevables en application des dispositions des lois d'éthique, car l'identité des plaignants était inconnue. En septembre 2013, elle a conclu à l'absence de preuves suffisantes pour appuyer les plaintes. Elle a par conséquent décidé d'interrompre son enquête. La Commission a par ailleurs reçu directement deux plaintes portant sur le même dossier. Le parlementaire n'étant pas titulaire d'une fonction publique au moment où les infractions présumées ont eu lieu, les plaintes ont été jugées irrecevables et les plaignants informés que s'ils souhaitent poursuivre leur action, ils devaient s'adresser au Greffier du Dáil Eireann. Entre 2011 et 2013, la Commission n'a reçu aucune autre plainte portant sur de possibles violations des lois d'éthique par des parlementaires.

102. L'EEG constate que le contrôle du respect, par les parlementaires, des codes de conduite parlementaires et des lois d'éthique incombe principalement au Parlement lui-même. Les plaintes émises de membres visant des parlementaires non titulaires

d'une fonction publique doivent être déposées auprès de la Commission chargée des intérêts des membres du Dáil ou de la commission équivalente du Seanad, selon la chambre dans laquelle le parlementaire concerné siège. Dans le cas des parlementaires également titulaires d'une fonction publique, c'est la Commission des normes de la fonction publique qui enquête sur les plaintes. L'EEG a été informée par les autorités irlandaises que cette approche distincte reflète une interprétation de la position constitutionnelle. L'EEG n'en estime pas moins que la segmentation actuelle des fonctions de contrôle n'est pas particulièrement convaincante. Il semble qu'un très faible nombre de plaintes soient déposées par le biais de ces dispositifs et que, sous réserve de disposer de ressources suffisantes, un organe unique, la Commission des normes par exemple, serait bien placé pour exercer un contrôle sur l'ensemble des parlementaires des deux chambres, que ceux-ci soient ou non titulaires d'une fonction publique. Une démarche unifiée de ce type serait pour le moins nettement plus claire aux yeux du grand public. Elle permettrait par ailleurs un meilleur contrôle et favoriserait l'adoption d'une approche cohérente dans la prise de décisions. Il serait également plus convaincant pour l'opinion publique que les enquêtes sur les plaintes visant les parlementaires soient menées par un organe indépendant et non par d'autres parlementaires. L'EEG s'inquiète par ailleurs du fait que les dispositifs actuels ne permettent pas le dépôt de plaintes anonymes et que la Commission des normes ne soit pas autorisée à nommer des enquêteurs si aucune plainte formelle n'a été déposée. Elle se trouve ainsi, de fait, dans l'incapacité d'enquêter d'office sur des actes délictueux. De surcroît, l'EEG estime que l'ensemble des plaintes, que celles-ci soient rejetées ou qu'elles conduisent à l'arrêt de l'enquête ou à une décision finale devraient, dans la mesure du possible, être rendues publiques. Le contrôle public est une composante bien ancrée dans le système irlandais et rendre publiques la totalité des décisions ne ferait que le renforcer. Enfin, l'EEG estime qu'un mécanisme de contrôle indépendant et unifié doit être doté de pouvoirs suffisants pour mener des enquêtes (y compris de sa propre initiative) et, éventuellement, appliquer des sanctions. Pour ces différentes raisons, **le GRECO recommande que les autorités envisagent de mettre en place un mécanisme indépendant et consolidé de contrôle des parlementaires, de le doter des moyens nécessaires pour enquêter sur les plaintes et sanctionner les fautes commises, et de donner un degré de publicité suffisant à l'ensemble des décisions prises, dont les plaintes rejetées.**

Conseils, formation et sensibilisation

103. Lors de leur élection au Dáil Eireann ou au Seanad Eireann, les parlementaires se voient remettre un guide de présentation des pratiques et procédures parlementaires. L'objectif est, notamment, de les informer sur les lois d'éthique dans la fonction publique de 1995 et 2001. Ce guide renferme un court résumé des principales dispositions des lois d'éthique, le Code de conduite applicable aux parlementaires, ainsi que les obligations déclaratives statutaires et fiscales en vigueur.

104. Conformément aux dispositions des lois d'éthique dans la fonction publique de 1995 et 2001, les lignes directrices statutaires sont préparées par les commissions chargées des intérêts des membres pour les non titulaires d'une fonction publique et par la Commission des normes pour les titulaires d'une fonction publique.

105. En outre, la Commission des normes informe par écrit les nouveaux titulaires d'une fonction publique de leurs obligations en application des lois d'éthique et du Code de conduite des titulaires d'une fonction publique. Les titulaires d'une fonction publique peuvent solliciter des avis contraignants sur ces obligations dans toutes les situations particulières. En début de chaque année, la Commission des normes rappelle également à l'ensemble des parlementaires (dont les titulaires d'une fonction publique) qu'ils sont tenus de remplir un formulaire de déclaration des intérêts à déclarer et qu'ils peuvent demander des conseils ou se reporter aux lignes directrices en vigueur.

106. En janvier de chaque année, le ministre des Dépenses publiques et de la réforme rappelle par écrit à l'ensemble des ministres et parlementaires titulaires d'une fonction publique leurs obligations annuelles en application des lois d'éthique. Plus particulièrement, le ministre rappelle aux titulaires d'une fonction publique qu'ils sont tenus de transmettre (a) la déclaration annuelle des intérêts à déclarer à la Commission des normes et (b) la déclaration des intérêts complémentaires au Greffier et (c) de présenter la déclaration annuelle des intérêts propres des conseillers spéciaux devant l'Oireachtas.

107. Tous les ministères sont par ailleurs tenus, en vertu de la section 7 de la circulaire 4/2002²⁷ du ministère des Finances, d'informer chaque nouveau titulaire d'une fonction publique de ses obligations en application des lois d'éthique par le biais d'une note du chef de cabinet du ministère auquel le titulaire d'une fonction publique a été nommé. La circulaire 4/2002 prévoit également des rappels réguliers des obligations déontologiques des titulaires d'une fonction publique.

108. Aux termes de la section 12 des lois d'éthique, la commission chargée des intérêts des membres de chaque chambre et la Commission des normes doivent conseiller les parlementaires et titulaires d'une fonction publique de façon confidentielle sur ces lois. Dans ce cas, les parlementaires, dont les titulaires d'une fonction publique, sont tenus de suivre les conseils qu'ils ont reçus. Le secrétariat de chaque commission et de la Commission des normes peut également conseiller les parlementaires de façon informelle.

109. En application de la section 12 des lois d'éthique, les membres du Dáil et du Seanad Eireann peuvent demandeur conseil à la Commission chargée des intérêts des membres du Dáil ou du Seanad Eireann (selon le cas). Les parlementaires doivent suivre cette procédure préventive s'ils ont des doutes quant à une disposition des lois d'éthique. Si rien ne leur impose de solliciter des conseils, une fois qu'ils en ont reçu, les parlementaires sont tenus de les suivre. Une disposition semblable existe pour les titulaires d'une fonction publique qui ont la possibilité de se faire conseiller par la Commission des normes. L'EEG craint que le fait d'imposer aux parlementaires de suivre les conseils donnés puisse les dissuader de chercher, en toute bonne foi, de l'aide en matière de déontologie. Cela étant, il lui a été assuré qu'il existe également un processus informel permettant de solliciter des conseils non contraignants.

110. L'EEG prend note des nombreuses mesures régulièrement prises pour sensibiliser les parlementaires et titulaires d'une fonction publique aux règles applicables et à leurs obligations, en matière de déclaration des intérêts par exemple, et de la possibilité offerte aux parlementaires de solliciter, de façon informelle ou formelle, des conseils auprès des commissions chargées des intérêts des membres ou de la Commission des normes. Ces mesures sont de bons exemples des actions à mettre en œuvre pour aider les parlementaires dans ce domaine. Il semble toutefois qu'aucune attention particulière ne soit accordée à la formation aux règles de déontologie et de conduite, à la prévention des conflits d'intérêts et à d'autres aspects liés à la prévention de la corruption. Une formation de ce type semble d'autant plus importante que le système normatif actuel est complexe et serait également nécessaire si un nouveau cadre juridique devait être mis en place. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités parlementaires dispensent régulièrement des formations spécifiques aux parlementaires sur des thèmes tels que la déontologie, la conduite en cas de conflit d'intérêts et la prévention de la corruption.**

²⁷ Circulaire 4/2002 - Loi de 2001 sur les normes dans la fonction publique <http://circulars.gov.ie/pdf/circular/finance/2002/04.pdf>.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

111. Aux termes de la Constitution (article 34.1) : « *La justice est administrée dans des tribunaux institués par la loi, par des magistrats nommés selon les modalités définies dans la présente Constitution et, sauf dans certains cas spécifiques et limités visés par la loi, rendue en public.* » La Constitution dispose également que les tribunaux comprennent des juridictions de première instance, dont une Haute Cour et des tribunaux ayant une compétence locale et limitée, et une cour d'appel statuant en dernier ressort, la Cour suprême, présidée par le juge en chef (*Chief Justice*).

112. En application de l'article 35.2 de la Constitution : « *Tous les magistrats sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles et soumis uniquement à la présente Constitution et à la loi* ». Nul individu ni organe ne peut donner des directives à un juge sur la décision qu'il doit rendre dans une affaire donnée. En Irlande, tous les titulaires de fonctions juridictionnelles sont des juges professionnels à plein temps ; il n'existe pas de juges non professionnels.

113. En règle générale²⁸, les tribunaux des différents niveaux de juridiction ont une compétence générale et les juges qui y siègent peuvent être amenés à entendre des affaires en matière pénale et civile (et familiale)²⁹. La Haute Cour est organisée en chambres pour les divers types de procédures judiciaires (par exemple, Chancery, contrôle judiciaire, droit commercial, droit d'asile, dépôts de bilan) et les juges peuvent être affectés à ces chambres pour des périodes données. Tous les juges de la Haute Cour peuvent toutefois être désignés pour statuer sur n'importe laquelle des procédures entrant dans le champ de compétence de cette instance.

114. La Cour suprême se compose actuellement d'un président et de 9 juges ordinaires, le Président de la Haute Cour en étant membre d'office. Elle est le tribunal d'appel qui statue en dernier recours. Elle est compétente en appel pour toutes les décisions de la Haute Cour (sauf exceptions inscrites dans la loi) et (selon les modalités définies dans la loi) pour les décisions des autres tribunaux. La Cour suprême siège généralement en collèges tournants de 3 juges désignés par son Président. Elle a également pour mission de statuer sur la constitutionnalité des projets de loi votés par le pouvoir législatif qui lui sont soumis. En matière de validité constitutionnelle des lois, la Constitution dispose que la législation ne peut exclure aucun dossier du champ de compétence de la Cour suprême. Lorsqu'il lui est demandé de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi, la Cour suprême doit rendre un seul arrêt, aucun autre avis n'étant exprimé ni dévoilé. La Cour suprême réunie en collège d'au moins 5 juges se prononce sur toute question susceptible de se poser en lien avec une incapacité permanente du Président de la République d'Irlande à exercer sa charge.

115. La Cour d'appel en matière pénale n'est pas spécifiquement citée dans la Constitution. Elle a été créée par une loi du Parlement (les chambres de l'Oireachtas) et est généralement composée de trois magistrats : un juge appartenant à la Cour suprême (le Président de la Cour suprême ou une personne désignée par ce dernier) et deux autres juges de la Haute Cour nommés par le Président de la Cour suprême. Il convient toutefois de noter que d'autres juges de la Cour suprême ou de la Haute Cour peuvent siéger sur demande du Président de la Cour suprême. La Cour d'appel en matière pénale est la juridiction de recours pour les affaires jugées par voie de mise en accusation, à savoir les condamnations prononcées par la Haute Cour, les tribunaux d'arrondissement et le Tribunal pénal spécial.

²⁸ Exception faite du Tribunal pénal à compétence spéciale et de la Cour d'appel en matière pénale.

²⁹ Exception faite des juges spécialisés du tribunal d'arrondissement qui se limitent, dans leur juridiction, à se prononcer sur certains types de procédures collectives d'insolvabilité personnelle.

116. Un amendement à la Constitution visant à permettre la création d'une nouvelle cour d'appel, comme prescrit par la loi de 2013 portant adoption du 33^e amendement à la Constitution (Cour d'appel), a été approuvé par référendum le 4 octobre 2013 et promulgué le 1^{er} novembre 2013. Cette nouvelle cour d'appel qui siègera de manière permanente disposera de plusieurs chambres compétentes pour statuer en appel en matière civile et pénale. Elle remplacera l'actuelle Cour d'appel en matière pénale (voir ci-dessous). Cette nouvelle instance sera compétente pour connaître de tous les appels de la Haute Cour (dans le respect des exceptions et selon les règles définies dans la loi), soit la majorité des dossiers actuellement instruits par la Cour suprême. La création de la cour d'appel nécessitera l'adoption d'une « loi d'application » qui traitera de nombreuses questions pratiques ayant trait à cette nouvelle instance et, notamment, de la création formelle de la cour d'appel et des juges appelés à y siéger, de la nomination de ces magistrats, de l'organisation de la cour et des dispositions applicables à la fonction de greffier. Cette cour d'appel devrait être mise en place au second semestre 2014 et comprendre 10 juges (9 juges ordinaires et un président).

117. La Haute Cour se compose d'un président et de 35 juges ordinaires. Les présidents des tribunaux d'arrondissement en sont membres d'office. La Haute Cour a « pleine compétence et est habilitée à statuer sur toutes matières et questions, qu'il s'agisse de points de droit ou de faits, en matière civile ou pénale ». Cette compétence s'étend à la question de la validité de toute loi au regard des dispositions de la Constitution. En application de la Constitution, la Haute Cour a compétence exclusive pour les questions d'*habeas corpus*, ainsi que pour le contrôle judiciaire et divers domaines spécialisés du droit, tels que le droit de l'insolvabilité ou le droit maritime. Lorsqu'elle siège en tant que juridiction pénale, la Haute Cour prend le nom de Cour pénale centrale. Elle peut connaître de l'ensemble des affaires jugées par voie de mise en accusation (à savoir, les procès devant se tenir devant un juge et un jury) et a compétence exclusive pour les affaires de trahison, certaines infractions subversives, les meurtres, tentatives de meurtre, associations en vue de commettre un meurtre, les viols, agressions sexuelles aggravées et tentatives d'agressions sexuelles aggravées, certaines infractions ayant trait au droit de la concurrence et diverses infractions visées dans des conventions internationales intégrées au droit irlandais. La Haute Cour statue en appel sur les décisions rendues par les tribunaux d'arrondissement dans les affaires civiles. Dans ce cadre, elle réexamine l'affaire depuis le début.

118. Juridictions de première instance prévues par la Constitution, les tribunaux ayant une compétence locale (à savoir territoriale) et limitée (à savoir limitée en fonction de la valeur de l'objet du litige ou de la gravité des infractions qu'ils peuvent être amenés à juger) ont été institués par une loi votée par le Parlement, le droit de faire appel étant inscrit dans la loi. La législation a prévu deux instances ayant une compétence locale et limitée, à savoir les tribunaux d'arrondissement et les tribunaux de district.

119. Le tribunal d'arrondissement (Circuit Court) est la juridiction de première instance intermédiaire. Il est composé d'un président, de 37 juges ordinaires et de 6 juges spécialisés. Le Président du tribunal d'arrondissement est membre d'office du tribunal. Ce tribunal est organisé en huit arrondissements régionaux, au moins 10 juges étant affectés à l'arrondissement de Dublin, 3 à l'arrondissement de Cork et 1 à chacun des autres arrondissements restants. Le tribunal d'arrondissement a généralement une compétence civile dans les affaires pour lesquelles la valeur de l'objet du litige ne dépasse pas 38 000 EUR et une compétence pénale pour toutes les infractions pouvant être jugées sur acte d'inculpation, à l'exception de celles relevant de la compétence exclusive de la Haute Cour comme indiqué précédemment. Des textes législatifs ont été adoptés relevant à 75 000 EUR la valeur de l'objet du litige pour la compétence civile générale du tribunal d'arrondissement et à 60 000 EUR pour les actions pour préjudice corporel.

120. Le tribunal de district (District Court) est le premier échelon juridictionnel de première instance, l'équivalent d'un tribunal de police. Il est composé d'un président et de 63 juges ordinaires. Il est présent au niveau local dans 24 districts, un juge étant affecté dans chacun d'entre eux, à l'exception du district métropolitain de Dublin (le président et 20 juges) et du district de Cork (3 juges). Le tribunal de district est généralement compétent en matière civile pour les affaires où la valeur de l'objet du litige est inférieure à 6 300 EUR et compétent en matière pénale pour statuer en référé (à savoir, sans jury) sur toutes les infractions mineures pouvant être jugées, en application de la loi, (a) seulement en référé, (b) en référé si le procureur le juge opportun, et (c) en référé à la demande de l'accusé. Des textes de loi ont été adoptés (ils devaient entrer en vigueur sous peu au moment de la rédaction du présent rapport), relevant à 15 000 EUR la valeur de l'objet du litige pour la compétence du tribunal de district.

121. La Constitution envisage l'institution par la loi de tribunaux spéciaux chargés de juger les affaires pour lesquelles il a été déterminé, conformément à la loi, que les tribunaux ordinaires ne permettent pas de rendre efficacement la justice et de préserver la paix et l'ordre public. En application de cette disposition, un Tribunal pénal à compétence spéciale a été créé en 1972. Il statue essentiellement, bien que non exclusivement, sur les infractions liées aux activités subversives et à la criminalité organisée.

122. La Constitution prévoit également l'existence de tribunaux militaires (cours martiales) appelés à juger les infractions au droit militaire et à gérer un état de guerre ou de rébellion armée.

123. Contrairement à ce qui existe dans plusieurs autres Etats membres, l'Irlande ne possède pas de conseil de la magistrature. Les conseils de la magistrature sont, selon les normes du Conseil de l'Europe, des organes indépendants qui s'efforcent de préserver l'indépendance de la justice et des magistrats, afin de promouvoir le bon fonctionnement du système judiciaire³⁰, notamment en matière de nominations, de sanctions disciplinaires et de formation au sein de l'institution.

124. Selon les informations recueillies par l'EEG, la nécessité d'une telle structure – un conseil de la magistrature permanent – est un fait reconnu de longue date en Irlande. Malgré un consensus général sur cette question et un soutien historique massif des principaux partis politiques, et bien que ce projet ait été décrit comme une priorité législative du gouvernement actuel, cette instance n'a toujours pas été créée. L'EEG a été informée de la teneur du « Projet de loi instituant un conseil de la magistrature », lequel serait chargé d'organiser la formation et de préparer des lignes directrices et des codes de conduite mais aussi de mener les enquêtes disciplinaires. Il a été précisé à l'EEG que, dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette loi, un conseil de la magistrature provisoire avait été créé sur une base extra légale en vertu d'une décision prise lors d'une conférence nationale sur le système judiciaire en novembre 2011. Ce conseil réunit l'ensemble des magistrats des tribunaux chargés de préparer la mise en place d'un conseil de la magistrature officiel. Le conseil d'administration du conseil de la magistrature provisoire comprend le Président de la Cour suprême, les présidents de la Haute Cour, des tribunaux d'arrondissement et de district, ainsi qu'un magistrat de chacune de ces juridictions élu par ses collègues. Compte tenu des récentes évolutions défavorables au système judiciaire (voir ci-dessous les paragraphes traitant des garanties constitutionnelles, etc.) et des réformes préconisées dans le présent rapport, la nécessité d'instituer un conseil de la magistrature indépendant est manifeste. Toutefois, lorsqu'elles définiront précisément les structures et missions de cette instance, les autorités auront besoin d'un large soutien de l'appareil judiciaire lui-même. Par ailleurs,

³⁰ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

la création d'un organe officiel de ce type doit s'accompagner de ressources humaines et financières, adaptées à ses missions. **Le GRECO recommande que les autorités créent rapidement un conseil de la magistrature officiel indépendant, doté des ressources, humaines et financières, nécessaires à son organisation et à son fonctionnement.**

Recrutement, carrière et conditions de service

125. En Irlande, tous les titulaires de fonctions juridictionnelles sont des juges professionnels à temps plein. Dans une juridiction supérieure, les fonctions juridictionnelles ne peuvent pas être exercées autrement qu'à titre permanent. La Loi de 1936 relative aux cours de justice autorise le gouvernement à nommer temporairement des juges dans des tribunaux d'arrondissement ou de district en cas d'absence temporaire d'un juge ou d'augmentation inhabituelle et temporaire de la charge de travail, etc. Ces dispositions relatives aux nominations temporaires sont considérées conformes à la Constitution, en partant du principe que l'indépendance du magistrat nommé serait garantie par la Constitution pendant toute mission temporaire de durée courte et déterminée. Aucune nomination temporaire dans un tribunal d'arrondissement ou de district n'a eu lieu ces dernières années.

126. Tous les juges des tribunaux de droit commun sont nommés par le Président de la République sur les conseils du Gouvernement. La Commission consultative pour la nomination des magistrats (*Judicial Appointments Advisory Board* ou *JAAB*) a été créée en vertu de la loi en 1995, avec pour mission « d'identifier les candidats aux nominations judiciaires et d'informer le gouvernement de leur aptitude à exercer les fonctions juridictionnelles visées ». La JAAB intervient à la demande du ministre de la Justice et de l'Égalité lorsque des postes de magistrats sont vacants ou en prévision d'une vacance. Elle est composée du Président de la Cour suprême (Président), des présidents de la Haute Cour, des tribunaux d'arrondissement et des tribunaux de district, du Procureur général, d'un avocat (*barrister*) en exercice nommé par le Président du Conseil du Barreau, d'un avoué (*solicitor*) en exercice nommé par le Président de l'Ordre des avoués (*Law Society*) d'Irlande et d'un maximum de trois personnes désignées par le ministre de la Justice et de l'Égalité actives ou ayant des connaissances ou de l'expérience dans les domaines du commerce, des finances, de l'administration, ou des personnes ayant une expérience d'usager de tribunaux. Les membres qui ne sont pas des membres de droit sont nommés pour une période ne pouvant pas excéder trois ans et sont rééligibles pour un autre mandat.

127. Il n'existe pas de dispositions légales prévoyant spécifiquement une évaluation de l'intégrité de la JAAB en tant qu'organe. Un membre de la JAAB peut, du fait des fonctions qu'il exerce, être soumis aux obligations légales de déclaration visées dans les lois d'éthique. Tel est notamment le cas du Procureur général. Les titulaires de fonctions juridictionnelles ne sont pas soumis à la Loi d'éthique. Le régime de la Loi d'éthique s'applique aussi au secrétaire de la JAAB – le directeur du Service des tribunaux.

128. La JAAB est tenue de vérifier que les candidats remplissent les conditions requises pour les fonctions juridictionnelles qu'ils souhaitent occuper (nombre d'années de pratique du droit prescrit – 12 ans pour la Cour suprême et la Haute Cour, 10 ans pour les tribunaux d'arrondissement et de district), sans quoi elle ne peut pas recommander un candidat. Dans le cadre de l'examen des candidatures, la JAAB peut vérifier auprès de certaines personnes (organisme professionnel auquel le praticien du droit est affilié, par exemple) que les candidats remplissent les conditions requises et inviter ces derniers à un entretien. En outre, les candidats doivent remplir un formulaire de candidature standardisé détaillé, qui comprend des questions sur leur pratique, leurs qualifications, leur formation, leurs références, etc., préciser ce qui fait d'eux de bons candidats à la fonction juridictionnelle visée et s'engager à suivre les formations, théoriques ou pratiques, que le Président de la Cour suprême ou le président du tribunal concerné

exigerait. Par ailleurs, la section 22 de la Loi de 2001 relative aux normes dans la fonction publique, telle que modifiée, interdit à la JAAB de recommander une personne au ministre de la Justice et de l'Égalité pour une nomination judiciaire, avant que ladite personne ne lui ait soumis une attestation justifiant de la régularité de sa situation fiscale et du règlement de l'ensemble de ses impôts, intérêts et pénalités.

129. La JAAB doit proposer au moins sept personnes à une nomination pour chaque position (sauf s'il y a moins de sept candidats) en précisant la nature de leur formation, leurs qualifications professionnelles, leur expérience et leurs références. Avant de conseiller le Président sur une nomination judiciaire, le Gouvernement est tenu d'examiner les candidatures recommandées par la JAAB au ministre de la Justice et de l'Égalité.

130. Les juges du Tribunal pénal spécial sont nommés et peuvent être révoqués à tout moment par le Gouvernement. Dans la pratique, les magistrats affectés à ce tribunal en vertu de la Loi de 1939 relative aux crimes contre l'État sont sélectionnés parmi les juges en poste dans les tribunaux d'arrondissement ou de district ou à la Haute Cour. En général, le juge qui quitte le tribunal est remplacé par un juge de la même juridiction. Lorsque sa mission s'arrête au sein du Tribunal pénal spécial, par exemple à la suite de sa nomination à la Cour suprême ou de sa démission du Tribunal pénal spécial, un juge peut continuer à exercer ses fonctions dans la juridiction compétente.

131. La procédure de promotion des juges est moins élaborée que celle de sélection et de recrutement des nouveaux juges. Il est à noter qu'en Irlande, les juges sont des titulaires de fonctions indépendants en vertu de la loi. Ils n'exercent pas leurs fonctions dans le cadre d'un contrat de travail, n'entrent pas dans la catégorie des fonctionnaires ou agents publics, ne sont pas soumis aux structures d'encadrement et d'information et ne bénéficient pas de barèmes de traitement contrairement aux fonctionnaires et agents publics. Les nominations de juges en poste à d'autres fonctions juridictionnelles sont faites par le Président de la République sur les conseils du Gouvernement, sans passer par le processus de la JAAB. Lorsque le gouvernement recommande au Président une nomination aux fonctions de Président de la Cour suprême, de Président de la Haute Cour, de Président de tribunal d'arrondissement ou de Président de tribunal de district, il doit tenir compte, en premier lieu, des qualifications du juge et de son aptitude à exercer ces fonctions.

132. L'EEG a examiné l'actuelle structure de recrutement des juges avec différents interlocuteurs, dont des membres du pouvoir judiciaire, des représentants du pouvoir exécutif, de l'Ordre des avocats, de l'Ordre des avoués, du ministère public, de la société civile et des médias. Ils ont tous semblé convenir du fait qu'en Irlande, les juges sont respectés en tant que professionnels hautement qualifiés, faisant preuve d'une grande intégrité dans l'exercice de leurs fonctions. Par contre, l'actuel système de recrutement est largement perçu comme étant politisé. En particulier, le processus mis en œuvre par la JAAB a été critiqué au motif qu'il se limite à une procédure écrite et que la JAAB est tenue de produire une liste trop longue de candidats qualifiés plutôt que de sélectionner uniquement les meilleurs candidats par ordre de priorité. De ce fait, actuellement, les nominations sont susceptibles de faire l'objet de pressions et de favoritisme politiques une fois que les longues listes de candidats, qui doivent renfermer au moins sept noms et en comprennent souvent plus (parfois jusqu'à 20 noms voire encore plus dans des cas extrêmes) ont été présentées sans ordre de priorité au Gouvernement. Les interlocuteurs du secteur juridique semblent partager l'avis que l'actuel système de sélection de la JAAB a besoin d'être réformé en se concentrant sur deux éléments essentiels : i) une sélection plus rigoureuse, basée sur le mérite, comportant des entretiens et conduisant à ii) une petite liste ciblée ne comprenant que les tout meilleurs candidats classés par ordre de priorité. En outre, l'EEG a noté que la promotion des juges est d'autant plus susceptible de subir des ingérences politiques qu'aucune présélection n'a lieu en dehors du pouvoir exécutif. Elle ne voit pas pourquoi cette

procédure devrait être traitée complètement différemment de la procédure de recrutement. L'EEG estime qu'une réforme des procédures de recrutement et de promotion telle que décrite ci-dessus permettrait de limiter le risque d'une influence injustifiée. En conséquence, **le GRECO recommande 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.** L'EEG prend acte du fait que la composition de la JAAB semblerait adaptée à une procédure de sélection plus rigoureuse. Ceci étant, cette mission pourrait également être confiée à un conseil de la magistrature pour peu qu'un tel organe soit mis en place (comme recommandé au paragraphe 124). Quelle que soit l'option retenue au final par les autorités irlandaises, l'EEG souhaite insister sur le fait que les nouvelles procédures de recrutement et de promotion des juges nécessiteront un niveau de ressources suffisant.

133. La mobilité (mutations et rotation) des juges au sein du tribunal auquel ils sont affectés relève de la compétence du président du tribunal concerné. S'agissant des mutations entre tribunaux d'arrondissement et de district, un juge – qui y consent – peut être muté par le gouvernement dans un autre tribunal d'arrondissement ou de district.

134. L'inamovibilité des juges de la Cour suprême et de la Haute Cour est garantie par la Constitution. L'âge de la retraite est fixé à 70 ans pour les juges de la Cour suprême, de la Haute Cour et des tribunaux d'arrondissement, et à 65 ans pour les juges des tribunaux de district. Toutefois, sur autorisation spéciale, les juges des tribunaux de district peuvent être maintenus en poste pour des périodes successives d'un an jusqu'à l'âge de 70 ans. L'EEG a recueilli des critiques au sujet de ces différences, décrites par certains comme une anomalie historique, mais n'a entendu aucune raison les justifiant et recommande donc que l'ensemble des juges soient soumis au même régime de retraite.

135. La Constitution dispose qu'un juge de la Cour suprême ou de la Haute Cour ne peut être démis de ses fonctions qu'en cas de faute ou d'incompétence avérée et ce, uniquement en application de résolutions adoptées par chacune des chambres du parlement exigeant sa révocation. Le terme de « faute avérée » dépasserait le cadre des comportements dans l'exercice des fonctions de juge. Pour adopter une telle résolution, les membres des chambres du Parlement seraient tenus d'agir dans le respect des règles d'équité de la procédure garanties par la Constitution. En application de la loi, la durée du mandat des juges des juridictions inférieures est la même que celle des juges des juridictions supérieures.

136. Le salaires annuel brut des juges varie de 127 234 EUR pour un juge de tribunal de district à 202 622 EUR pour un juge de la Cour suprême. Toutefois, les juges nommés à compter du 1^{er} janvier 2012 touchent respectivement 114 711 EUR dans un tribunal de district et 182 895 EUR à la Cour suprême. Le salaire annuel des présidents de ces tribunaux est supérieur d'environ 20 000 EUR – 30 000 EUR à celui des juges ordinaires. En dehors d'une indemnité de déplacement et de séjour et d'une indemnité pour les coûts afférents à l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, les juges ne bénéficient pas d'autres avantages.

137. En Irlande, le salaire net des magistrats a considérablement diminué du fait de la récente crise financière. Protégés dans le passé par une disposition constitutionnelle en vertu de laquelle leur salaire ne pouvait pas être réduit, les juges ont d'abord échappé à une baisse de salaire appliquée aux autres fonctionnaires, avant qu'une réaction politique hostile ne se manifeste lorsque le pouvoir judiciaire dans son ensemble a refusé une réduction volontaire ; la protection constitutionnelle a alors été révoquée et

modifiée³¹ par référendum et une série de réductions des salaires et des retraites a été mise en œuvre. Ces mesures ont eu pour effet cumulatif d'entraîner une baisse de la rémunération globale des magistrats, cette baisse pouvant atteindre 40 % à 50 %, selon les représentants du corps judiciaire. Selon les explications fournies à l'EEG, les répercussions les plus directes ont été subies par les juges en poste. Un grand nombre d'entre eux seraient démoralisés depuis la campagne du gouvernement en faveur du référendum ; certains rencontreraient des difficultés financières ; ils ne bénéficient plus de la même protection constitutionnelle contre de nouvelles diminutions de leur salaire mais restent soumis aux restrictions drastiques relatives à la possibilité de toucher d'autres revenus. Qui plus est, le nouveau système a introduit une différence de salaire entre les juges, en fonction de leur date d'entrée en service, ce qui, à l'avenir, nuira forcément au recrutement de très bons juges. Or, selon la plupart des interlocuteurs rencontrés par l'EEG, il va probablement falloir recruter plus de juges étant donné qu'un grand nombre de ceux en poste envisagent de partir en préretraite compte tenu de l'évolution de leurs conditions de service. L'EEG prend acte de la situation à venir, qui est particulièrement difficile dans un pays de *common law* comme l'Irlande, où les juges sont recrutés parmi des membres du Barreau qualifiés, justifiant de longues années d'expérience, et entrent donc en service tardivement avec une courte période d'acquisition des droits à la retraite.

138. Pour résumer, l'EEG a bien noté que l'ensemble des fonctionnaires irlandais ont subi une baisse de leur traitement du fait de la crise financière. Toutefois, il semblerait que les juges aient été particulièrement touchés non seulement sur le plan financier, mais aussi pour ce qui concerne les garanties constitutionnelles dont ils bénéficieront à l'avenir. Ces mesures dépassent les simples aspects financiers dans la mesure où elles ont de fortes répercussions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'EEG a cru comprendre que faute de l'existence d'un conseil de la magistrature ou d'autres formes d'associations professionnelles³², les juges ont été particulièrement exposés pendant la campagne menée par le gouvernement pour expliquer la nécessité de réduire le niveau de leur salaire et des avantages dont ils bénéficient. La création d'un conseil de la magistrature est donc d'autant plus importante pour établir un lien entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, comme recommandé au paragraphe 124. Ceci étant, la situation à venir exige aussi d'autres mesures visant à rétablir une situation de stabilité à long terme au sein du pouvoir judiciaire et à renforcer l'intégrité et le respect témoigné à un pouvoir judiciaire indépendant, fier à juste titre de son passé et pouvant le rester pour son avenir. **Le GRECO recommande 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.**

Gestion des affaires et procédure

139. Le président de chaque tribunal ou, en son absence, le doyen des juges ordinaires est habilité à répartir et attribuer les différentes affaires dont son tribunal a été saisi. Les nouvelles affaires sont enregistrées chronologiquement et distribuées de manière aléatoire aux juges. Une fois qu'une affaire lui a été affectée et qu'il a commencé à l'instruire, un juge ne peut être dessaisi d'une affaire, sauf dans les circonstances énumérées ci-après résultant d'un contrôle judiciaire ou d'une procédure d'appel. Ceci

³¹ Depuis cette modification, le corps judiciaire continue à bénéficier d'une protection constitutionnelle générale à titre de protection individuelle mais peut, en tant que groupe, subir une diminution proportionnelle de sa rémunération lorsque la rémunération de groupes de fonctionnaires similaires est abaissée dans l'intérêt général.

³² L'Association des magistrats irlandais a été créée fin 2011 pour promouvoir la profession et doter les magistrats d'un moyen d'expression collectif.

étant, les juges ont pour pratique courante de se récuser lorsqu'ils ont des intérêts dans une affaire leur ayant été confiée, voir ci-dessous (conflit d'intérêts).

140. Selon la jurisprudence établie, les tribunaux irlandais sont compétents pour (a) faire en sorte que la procédure judiciaire soit menée à bien rapidement et efficacement afin de garantir l'accès effectif à la justice (voir par ex. *O'Connor v Nurendale Ltd t/a Panda Waste Services* [2010] IEHC 387 et *Donnellan v Westport Textiles Limited (In Voluntary Liquidation) and Others* [2011] IEHC 11) et pour rejeter une action (b) au motif d'un retard excessif et injustifié (voir, par ex., *Byrne v. The Minister for Defence and Others* [[2005] IEHC 147).

141. Lorsqu'une affaire doit être prioritairement inscrite au rôle pour audience, chacune des parties peut en faire la demande, dans le cas de la Haute Cour, au juge en charge de la liste des audiences pour le type d'affaires concerné ou si celui-ci n'est pas en mesure d'y répondre favorablement, au président de la Cour ou, dans le cas d'un tribunal d'arrondissement ou de district, au juge concerné.

142. Aux termes de la section 46 de la Loi de 2002 relative aux tribunaux et aux auxiliaires de justice, telle que modifiée par la section 55 (a) de la Loi de 2004 sur la responsabilité civile et les tribunaux, si une décision de justice a été ajournée et n'est pas rendue dans un délai de deux mois suivant la date à laquelle elle a été ajournée, le président du tribunal concerné doit, dès que possible après expiration dudit délai, et au terme de chaque période de deux mois suivante (si la décision n'est pas rendue) inscrire la procédure ou veiller à ce qu'elle soit inscrite à la liste des affaires pendantes du juge ayant ajourné sa décision et informer les parties par écrit de la date à laquelle la procédure est inscrite.

143. La Constitution exige que les audiences soient publiques sauf dans les quelques exceptions à prescrire dans la loi, dans le cas d'une requête urgente de mise en liberté par le biais d'une demande d'*habea corpus*, d'une ordonnance ou sous caution ; en matière matrimoniale ; dans les procédures concernant des personnes souffrant de troubles mentaux ou des mineurs ; dans les procédures entraînant la divulgation d'un secret de fabrication, etc. (section 45 de la Loi de 1961 relative aux tribunaux (dispositions supplémentaires)). Les procédures relevant du droit de la famille ou relatives à des abus sexuels sur des enfants peuvent aussi se tenir à huis clos

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

144. Quelques principes éthiques de base sont prescrits dans la Constitution : l'article 35.2 dispose que l'ensemble des juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles et qu'ils ne sont soumis qu'à la présente Constitution et à la loi. Aux termes de l'article 34.5.1 de la Constitution, toute personne nommée juge doit prêter serment : « *Je, NN, promets et déclare solennellement et sincèrement devant Dieu tout-puissant que j'assumerai la fonction de juge en chef (ou suivant le cas) dûment, fidèlement et au mieux de mes connaissances et de mes capacités, sans crainte ni faveur, affection ou animosité envers autrui et que je respecterai la Constitution et les lois. Que Dieu me guide et me soutienne.* »

145. Actuellement, il n'existe pas de documents officiels énonçant les règles déontologiques à respecter par les juges. Comme indiqué précédemment (paragraphe 124), un conseil de la magistrature provisoire a été mis en place par les juges de manière non officielle pour ouvrir la voie à la création d'un tel organe reposant sur des bases légales. Dans ce cadre informel, une commission d'éthique de la magistrature, présidée par un juge de la Cour suprême, a réfléchi au contenu de lignes directrices en matière de règles de déontologie et d'éthique judiciaire et produit un projet de texte correspondant.

146. L'EEG salue l'initiative prise par le pouvoir judiciaire d'introduire un code de déontologie de la magistrature, travail qui a visiblement débuté dès 2011. Elle souscrit également à l'idée d'associer les lignes directrices énoncées dans le projet de texte à des mesures disciplinaires, le tout dans le cadre d'un futur conseil de la magistrature. Malheureusement, ces mesures ont apparemment été retardées par la lenteur du processus de création d'un conseil de la magistrature. A ce sujet, l'EEG estime que si le pouvoir judiciaire y est favorable, un code de déontologie de la magistrature pourrait tout à fait être élaboré même en l'absence d'un conseil de la magistrature, dans l'hypothèse où le processus de création de cet organe prendrait davantage de retard. **Le GRECO recommande 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.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

147. Aux termes de la Constitution, les juges ne peuvent pas être membres du pouvoir législatif ni exercer aucune autre activité rémunérée. En revanche, ils peuvent toucher des droits d'auteur sur des livres (sans qu'il y ait de rémunération) et exercer des fonctions honorifiques (comme enseigner) ou siéger dans des commissions ou tribunaux ne remplissant pas de fonctions exécutives ou législatives, à condition d'avoir l'autorisation de leur président et que cela n'ait pas de répercussions sur le travail de leur tribunal. L'EEG prend acte du fait que la Constitution est stricte pour ce qui est des activités accessoires et de la rémunération. Ces points pourraient tout à fait être développés dans un code de déontologie, comme évoqué au paragraphe précédent.

148. Il n'existe pas de règles spécifiques concernant les activités susceptibles d'être exercées par les juges une fois qu'ils ont quitté leurs fonctions juridictionnelles, et l'EEG n'en voit pas la nécessité ni de base juridique pour de telles mesures.

Récusation et retrait

149. Les principes et les circonstances dans lesquelles un juge doit se récuser sont énoncés dans la jurisprudence³³. En outre, il est d'usage que les juges se récuse dans les affaires où ils ont des intérêts ou lorsqu'une personne peut raisonnablement craindre que son affaire ne soit pas instruite en toute indépendance. Toute partie à une procédure peut demander à un juge de se récuser dès lors qu'elle craint un manque d'objectivité de sa part. Lorsque le refus du juge d'accéder à cette demande est justifié, la demande de contrôle judiciaire ou d'appel peut légitimement être rejetée. L'EEG prend acte du fait qu'il existe une jurisprudence clairement établie pour les situations de conflit d'intérêts ou de conflits potentiels qu'il serait utile d'intégrer à un futur code de déontologie de la magistrature (voir paragraphe 146). Des lignes directrices à ce sujet permettraient à l'opinion publique d'y voir plus clair en la matière.

Cadeaux

150. L'EEG prend aussi note du fait qu'il n'existe pas de règles sur l'acceptation des cadeaux qui soient spécifiquement applicables aux juges. Les autorités insistent sur le fait qu'accepter un cadeau en guise d'incitation à abuser de ses fonctions constitue pour

³³ Arrêt de principe (de la Cour suprême) dans l'affaire *Dublin Wellwoman Centre Ltd & Ors. v Ireland v & Ors.* [[1995] 1 I.L.R.M. 408]

un juge une infraction pénale qui justifie une mise en accusation pour forfaiture. Selon les informations recueillies par l'EEG, les cadeaux aux juges ne représenteraient pas un problème particulier en Irlande. Ceci étant, il serait utile que le futur code de déontologie mentionne clairement une interdiction des cadeaux (voir recommandation au paragraphe 146).

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

151. Il n'existe pas de dispositions régissant spécifiquement ce point dans le cas des juges. Pour autant, il est d'usage qu'un juge ne communique pas à un tiers d'informations en lien avec une affaire dont il a la charge. L'EEG prend acte de cette pratique importante et recommande qu'elle figure dans un futur code de déontologie, au même titre que le traitement des informations confidentielles (recommandation au paragraphe 146).

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

152. Il n'existe pas de dispositions, d'obligations ni de règles particulières imposant aux juges et à leur famille de produire une déclaration de patrimoine. Ceci étant, les autorités soulignent que lorsqu'il a des intérêts dans une affaire qui lui a été attribuée, un juge est tenu de se récuser conformément aux principes énoncés dans la jurisprudence, voir ci-dessus.

153. L'EEG a soulevé la question de la pertinence d'introduire une obligation de produire une déclaration de patrimoine pour les membres du pouvoir judiciaire et n'a pas recueilli d'objection de principe à ce sujet. Elle a par ailleurs relevé que le pouvoir judiciaire est l'une des institutions publiques les plus respectées en Irlande, soumise par la Constitution à des règles strictes en matière d'activités accessoires et autres activités de ce type, si bien qu'elle ne voit pas de nécessité immédiate d'instaurer une déclaration de patrimoine obligatoire. Ceci étant, ce type de mesure mériterait d'être envisagée lorsqu'il est question des garanties constitutionnelles applicables aux membres du pouvoir judiciaire et de leurs conditions de service, voir paragraphe 138.

Contrôle et mise en œuvre

154. Il n'existe pas de régime de surveillance particulier pour les juges dans l'exercice de leurs fonctions. Comme indiqué ci-dessus, toute partie à une procédure peut demander à un juge de se récuser dès lors qu'elle craint un manque d'objectivité de sa part. Qui plus est, les accusations à l'encontre d'un juge peuvent être examinées par le président du tribunal concerné.

155. Les juges encourent des poursuites pénales, au même titre que tout autre individu. Le droit irlandais ne prévoit aucune immunité ni procédure particulière dans ce cadre. S'agissant de l'applicabilité des infractions de corruption, les juges entrent dans la catégorie des « fonctionnaires » au regard de l'infraction de corruption dans l'exercice de fonctions publiques, visée à la section 8 de la Loi de 2001 relative à la prévention de la corruption (amendement), en plus d'encourir des poursuites pour les infractions générales de corruption active et passive, prévues à la section 1 de la loi de 1906 relative à la prévention de la corruption (telle que modifiée par la section 2 de la Loi de 2001 relative à la prévention de la corruption (amendement) et de la section 2 de la Loi de 2010 relative à la prévention de la corruption (amendement).

156. Les entretiens menés par l'EEG avec des juges des quatre niveaux de juridiction confirment que le pouvoir judiciaire est bien conscient de la nécessité de créer un conseil de magistrature pour établir un lien indispensable entre le pouvoir judiciaire et les autres branches du pouvoir de l'Etat. Selon les informations recueillies par l'EEG, cet organe serait chargé d'élaborer mais aussi de faire respecter des lignes directrices et des

règles de déontologie. Comme indiqué précédemment, l'EEG estime qu'il est essentiel de mettre un conseil de la magistrature en place. Elle souhaite ajouter ici que l'actuelle absence d'une quelconque instance disciplinaire pour le corps judiciaire peut donner l'impression que les magistrats ne sont pas en mesure de faire respecter les règles dans leurs propres rangs faute d'une infraction susceptible d'être poursuivie et d'un code de déontologie uniforme. L'EEG a toutefois constaté que l'inverse est vrai. Les juges irlandais souhaitent que des lignes directrices claires destinées à guider leur conduite soient accompagnées d'un processus transparent pour l'examen et le règlement des allégations de faute. L'EEG approuve cette position et a déjà recommandé, au paragraphe 124, la création d'un conseil de la magistrature qui serait chargé de remplir ces fonctions.

Conseils, formation et sensibilisation

157. Nul individu ni organe ne peut donner des directives à un juge sur la décision qu'il doit rendre dans une affaire donnée. Une procédure appelée « case stated procedure » permet, dans certaines circonstances, à un juge d'une juridiction inférieure de demander conseil – une décision d'une juridiction supérieure – lors d'une audience formelle contradictoire – sur un point particulier du droit en rapport avec l'affaire jugée en première instance.

158. Actuellement, la formation judiciaire est supervisée par une Commission des études judiciaires, présidée par le Président de la Cour suprême et regroupant les présidents des différentes juridictions ainsi que d'autres membres du corps judiciaire spécialement nommés. Cette formation comprend un programme à l'entrée en service et une formation continue.

159. Concernant le programme à l'entrée en service, chaque nouveau titulaire de fonctions juridictionnelles reçoit un kit d'information comprenant un exemplaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et différents supports d'information de l'ONU sur la déontologie judiciaire et les règles de conduite. Sous l'égide de la commission en charge du programme d'entrée en service et du mentorat juridique (*Committee on Judicial Induction and Mentorig* ou *CJIM*), présidée par le Président de la Cour suprême, chaque nouveau magistrat se voit attribuer un mentor parmi ses collègues, qui est chargé de lui donner des recommandations et des conseils sur différents aspects, tels que la déontologie judiciaire et les règles de conduite, au cours des trois premiers mois suivant sa nomination et qui doit se tenir à sa disposition pour lui prodiguer des conseils à chaque fois qu'il en a besoin pendant les 12 premiers mois suivant son entrée en service. Les mentors judiciaires ont eux-mêmes suivi une formation spécialisée, portant notamment sur la déontologie et les règles de conduite.

160. L'EEG a cru comprendre qu'aucun type de formation continue formalisé n'est en place. Les juges sont sporadiquement invités à participer à des formations théoriques ou pratiques et à assister à des conférences. Les interlocuteurs rencontrés ont indiqué que ce type d'événement a été organisé en 2013 par un juge de la Haute Cour à la conférence des juges de tribunaux de district en 2013.

161. Si la formation d'entrée en service semble reposer sur ensemble cohérent de formation et de mentorat, l'EEG fait remarquer que la formation continue des magistrats n'a absolument aucune structure formelle. Pendant ses échanges avec des représentants du pouvoir judiciaire, elle a appris que les tentatives d'institutionnalisation de la formation les plus récentes ne s'étaient pas accompagnées d'un financement dédié et que l'actuelle Commission des études judiciaires, dirigée directement par le Président de la Cour suprême, ne disposait que d'un assistant temporaire. L'EEG a cru comprendre que ces tentatives constituaient en fait les premières initiatives à mettre en œuvre par le conseil de la magistrature pour peu qu'il soit mis en place. Elle salue les actions menées en matière de formation à l'entrée en service, mais souhaite souligner que d'autres

mesures sont indispensables pour institutionnaliser la formation et, surtout, fournir les ressources et le financement nécessaires. **Le GRECO recommande 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.**

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Vue d'ensemble du ministère public

162. En Irlande, le ministère public repose sur la Constitution et le droit législatif, en particulier la Loi de 1974 relative à la poursuite des infractions. L'ensemble des délits et infractions poursuivis dans une juridiction autre qu'une juridiction des référés doivent être poursuivis au nom de la société et à l'initiative du Procureur général ou de toute autre personne autorisée à le faire en vertu de la loi. Aux termes de la Loi de 1974, c'est le Procureur général (*Director of Public Prosecutions* ou *DPP*) qui est l'agent habilité à mener ce type de procédure. Un membre de la Garda Síochána (Police nationale) peut engager et conduire des poursuites auprès d'un tribunal des référés, mais seulement au nom et suivant les instructions de le Procureur général.

163. Le Procureur général fait respecter le droit pénal dans les tribunaux de façon indépendante. A cette fin, il dirige et supervise les poursuites par voie de mise en accusation dans les tribunaux et donne une orientation générale et des conseils à la Garda Síochána pour les affaires en référé ainsi que des instructions spécifiques pour les affaires où il est sollicité. Le Procureur général décide si un individu doit être inculpé d'une infraction pénale et, le cas échéant, fixe le chef d'inculpation. Le Bureau a défini sa mission comme suit : « *exercer au nom de la société irlandaise une action publique indépendante, équitable et efficace* ».

164. En 2001, après publication d'un rapport d'un groupe d'étude indépendant, une division dirigée par le *Chief Prosecution Solicitor* (avocat en chef) a été créé au sein du Bureau où elle est placée sous la responsabilité du Procureur général pour fournir des services d'avoués. En Irlande, les procureurs rattachés au Bureau du Procureur général sont membres de la fonction publique et, à ce titre, soumis aux conditions, à la législation, aux codes de déontologie et au code disciplinaire applicables à l'ensemble des fonctionnaires. La grande majorité des procureurs du Bureau du Procureur général sont des avoués, qui sont aussi soumis au code de déontologie et aux règles de l'Ordre des avoués. Lorsqu'il y a mise en accusation, les poursuites sont exercées par des avocats indépendants, soumis au code de déontologie et aux règles du Conseil du Barreau. En outre, le Procureur général a produit plusieurs publications, dont des lignes directrices à l'usage des procureurs³⁴, un code de déontologie pour les procureurs³⁵, des orientations stratégiques³⁶ et des rapports annuels³⁷.

165. Le Procureur général n'est pas habilité à conduire des enquêtes, cette fonction étant réservée, en Irlande, principalement à la Garda Síochána. D'autres organismes spécialisés, comme l'Office du directeur en charge de l'application du droit des sociétés et l'Autorité de la concurrence, sont chargés de conduire les enquêtes et les procédures de référé pour les infractions relevant de leur domaine de compétence.

166. Le Bureau du Procureur général ne fait pas partie intégrante du pouvoir judiciaire. En application la loi, le Procureur général est indépendant dans l'exercice de ses fonctions. La section 6 de la Loi de 1974 souligne cette indépendance en interdisant à toute personne autre qu'un défendeur ou un plaignant dans une procédure pénale, ainsi qu'à toute personne susceptible d'être un défendeur ou son conseiller juridique ou médical, aux membres de sa famille et à des travailleurs sociaux de communiquer avec des agents du Bureau du Procureur général en vue d'influencer leur décision d'annuler ou de ne pas engager de poursuites pénales ou un chef d'inculpation particulier dans une procédure pénale.

³⁴ http://www.dppireland.ie/filestore/documents/GUIDELINES - Revised NOV 2010_eng.pdf

³⁵ http://www.dppireland.ie/filestore/documents/Code_of_Ethics_ENG.pdf

³⁶ [http://www.dppireland.ie/filestore/documents/Strategy_Statement_2013-2015_\[Eng\].pdf](http://www.dppireland.ie/filestore/documents/Strategy_Statement_2013-2015_[Eng].pdf)

³⁷ [http://www.dppireland.ie/filestore/documents/AR_2012_\[eng\].pdf](http://www.dppireland.ie/filestore/documents/AR_2012_[eng].pdf)

167. Le Procureur général est le seul habilité à exercer des poursuites par voie de mise en accusation (en dehors des affaires relevant toujours de la compétence du Procureur général³⁸). Le Bureau du Procureur général comprend deux divisions juridiques, la division de la direction et la division des avoués. S'y ajoute une division administrative qui fournit les services dont le Bureau a besoin en matière d'organisation, d'infrastructure et d'administration. Actuellement, le Bureau compte 185 agents permanents.

168. La division de la direction regroupe un petit nombre de professionnels, avocats et avoués, qui ont pour principale mission d'informer le Procureur général, de prendre des décisions concernant l'ouverture ou la poursuite de procédures pénales et de donner en permanence des instructions et des orientations à la division des avoués et aux avoués locaux ainsi que des conseils concernant la conduite des procédures pénales. Ces agents sont divisés en trois unités ayant chacune un directeur à sa tête. Un directeur d'unité, le directeur de la division de la direction, le Procureur général et son adjoint sont habilités à valider ou invalider les décisions prises par des agents. Les membres de la Garda Síochána et les victimes d'un crime ou délit peuvent demander et obtiennent généralement le réexamen de toute décision de ne pas poursuivre un agent.

169. La mission consistant à représenter le Procureur général devant un tribunal est remplie soit par les juristes à temps plein de la division des avoués à Dublin soit par les avoués locaux dans les tribunaux en dehors de Dublin. La division des avoués est dirigée par un avoué en chef, qui rend compte au Procureur général, et constituée d'avoués et de juristes. La conduite des poursuites par voie de mise en accusation est assurée par des avocats nommés, au cas par cas, par le Procureur général, qui suivent ses instructions.

170. La plupart des procédures en référé conduites devant les tribunaux de district le sont au nom du Procureur général. Dans la pratique, la grande majorité sont présentées par des fonctionnaires de la Garda Síochána sans que ceux-ci en réfèrent spécialement au Bureau du Procureur général, sauf lorsqu'ils ont besoin ou sont tenus par leur direction de demander des instructions. L'introduction et la conduite de ce type de poursuites sont généralement contrôlées par des membres expérimentés de la Garda Síochána. Le Procureur général peut, à tout moment, diriger des poursuites engagées par un membre de la Garda Síochána.

171. Il existe en outre des autorités d'enquête spécialisées pour certaines catégories particulières de crimes ou délits, dont l'Autorité de la concurrence, le service d'enquête de l'administration fiscale, l'autorité de la santé et la sécurité et l'Office du directeur en charge de l'application du droit des sociétés, qui sont habilités à poursuivre les infractions mineures relevant de leur compétence.

172. L'EEG a rencontré des représentants du Procureur général au siège de cette institution publique indépendante sur le plan constitutionnel et a été globalement impressionnée par sa structure organisationnelle claire et son personnel dévoué.

Recrutement, carrière et conditions de service

173. Le Procureur général est un agent de la fonction publique nommé par le Gouvernement à partir d'une sélection de candidats lui ayant été recommandés par une commission publique, constituée du Président de la Cour suprême, du Président du Conseil général du barreau d'Irlande, du Président de l'Ordre des avoués, du Secrétaire du gouvernement et du directeur général du Bureau du procureur général.³⁹ La durée de

³⁸ À noter, les sections 3 (5) et 5 de la Loi de 1974 relative à la poursuite des infractions – désormais, le procureur général poursuit uniquement les infractions de pollution des mers et d'immersion de déchets en mer.

³⁹ Section 2 de la Loi de 1974 relative à la poursuite de toutes les infractions.

son mandat est fixée par le gouvernement à sa nomination. L'actuel Procureur général a été nommé pour un mandat de 10 ans non renouvelable. Tous les autres procureurs, même s'ils ne sont pas fonctionnaires, sont nommés en vertu des règles applicables aux fonctionnaires permanents avec un âge limite de départ à la retraite. Les avoués sont actuellement nommés par le Procureur général sur la base d'un contrat de prestation de services de 10 ans renouvelable.

174. Le Procureur général est chargé de la nomination et de la promotion des procureurs. Toutefois, son bureau est assisté par le service de nomination des fonctionnaires afin de garantir l'indépendance et l'intégrité des procédures de recrutement. Les recrutements sont réalisés conformément aux codes de bonnes pratiques établis par la commission de nomination des agents publics. Les procureurs principaux et d'un niveau supérieur sont démis de leurs fonctions par le Procureur général ; ceux d'un niveau inférieur sont démis de leurs fonctions par le Procureur général adjoint.

175. Lorsqu'un candidat est retenu pour une nomination au ministère public, il est soumis par la Garda Síochána à une vérification approfondie de ses antécédents, portant notamment sur son intégrité et sa moralité. Les fonctionnaires membre des jurys sont sélectionnés au Bureau du Procureur général après avoir eux-mêmes subi une procédure de sélection similaire et d'experts indépendants recommandés par le service de nomination des fonctionnaires.

176. Les procureurs du Bureau sont soumis aux conditions générales d'emploi des fonctionnaires ; leur barème de salaire correspond à celui des grades équivalents de la fonction publique. Actuellement, le salaire d'un avoué du ministère public varie de 31 928 EUR à 76 224 EUR. Les procureurs principaux, qui dirigent la division des avoués, touchent un salaire compris entre 81 080 EUR et 103 976 EUR. Les agents de la division de direction, qui ont pour mission de statuer sur l'ouverture ou la poursuite de procédures pénales et de donner en permanence des instructions et des orientations sur la manière de conduire ces procédures comprennent quelques procureurs de rang supérieur. Le barème de leur salaire varie de 65 000 EUR à 143 535 EUR. Les salaires augmentent progressivement chaque année. Le niveau de barème appliqué à un procureur particulier dépend de nombreuses variables, dont l'expérience, le nombre d'années de service, le niveau de qualification, etc. Le salaire annuel brut du Procureur général correspond à celui du secrétaire général d'un département d'Etat, grade 3. Il s'élève actuellement à 176 350 EUR. Les procureurs ne bénéficient pas d'avantages supplémentaires, hormis le régime de retraite applicable à l'ensemble des agents de la fonction publique.

Gestion des affaires et procédure

177. Toutes les nouvelles affaires, hormis certaines catégories d'affaires mineures qui sont déléguées, sont d'abord affectées à la division de direction. Un responsable de cette division attribue chaque affaire à un agent en fonction de son expérience, de sa spécialité et de sa charge de travail. Lorsque des poursuites doivent être engagées, l'affaire est transférée à la division des avoués, qui est divisée en six sections distinctes par fonctionnalité et spécialité. Chaque section est dirigée par un responsable qui répartit les affaires entre ses différents agents en fonction de leur expérience, de leur spécialité et de leur charge de travail. Un agent ne se voit jamais confier une affaire dans laquelle il pourrait y avoir conflit d'intérêts.

178. Le Procureur général ou l'un de ses responsables peut retirer une affaire à un procureur dans certaines circonstances, à savoir lorsqu'il y a risque de conflit d'intérêts, en cas d'incompétence, en application de la stratégie de mobilité de fonction ou dans l'intérêt d'une répartition équitable de la charge de travail.

179. Un système de gestion informatisé est en place pour assurer le suivi de l'ensemble des dossiers reçus par le Bureau et alerter la direction de tout risque de retard excessif. Une structure secondaire, comprenant une procédure d'escalade, permet aussi d'identifier les éventuels retards dans le délai de réponse aux demandes d'information transmises par des organismes extérieurs.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

180. Tous les procureurs doivent remplir les obligations visées dans la Loi de 1995 relative à la déontologie de la fonction publique et dans la Loi de 2001 relative aux normes dans la fonction publique. A ce titre, ils doivent produire une déclaration annuelle de tous les intérêts susceptibles de les influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Leurs conditions d'emploi leur imposent aussi d'éviter tout conflit d'intérêts susceptible d'être incompatible avec leurs fonctions officielles ou d'entraver leur travail.

181. En outre, le code de déontologie et normes d'exercice de la fonction publique⁴⁰, publié par le ministre des Finances en vertu de la section 10 (3) de la Loi de 2001, énumère les règles d'intégrité à appliquer et traite de différents points comme l'exercice d'une influence induite, les conflits d'intérêts, les règles relatives à l'acceptation de cadeaux, etc. Le non-respect de ce code est passible de sanctions disciplinaires en vertu du Code disciplinaire de la fonction publique⁴¹.

182. Le chapitre 3 des lignes directrices à l'usage des procureurs comprend le code de déontologie et des sections spécifiques sur les questions d'indépendance, de responsabilité, d'intégrité et de compétence.

183. L'EEG a noté avec satisfaction que les procureurs irlandais sont guidés par une législation et des codes de conduite détaillés s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique. Ils disposent en outre de lignes directrices complémentaires spécifiques à leurs fonctions au sein du ministère public. L'EEG a trouvé que ce cadre était particulièrement clair et précis (pour plus de détails, voir ci-après).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

184. Outre les dispositions du code de déontologie des procureurs, le code de déontologie et normes d'exercice de la fonction publique dispose au paragraphe 14.1 que « *les fonctionnaires ne peuvent à aucun moment démarrer ou avoir des liens avec une entreprise ou une activité susceptible de nuire aux intérêts de leur service/bureau, d'être incompatible avec leurs fonctions officielles ou d'entraver leur capacité à remplir leurs missions de fonctionnaires. En conséquence, les fonctionnaires envisageant d'entamer une relation avec une entreprise ou d'exercer une activité externe doivent en informer leur section des ressources humaines. Les fonctionnaires à temps plein dont les fonctions ont un caractère professionnel (médecins, ingénieurs, architectes, vétérinaire, avoués, etc.) ne sont pas autorisés à exercer des activités dans leur profession à titre privé. A chaque fois qu'un fonctionnaire envisage d'entreprendre une activité particulière et que le bien-fondé de cette décision peut être contesté, il doit en référer au secrétaire général ou à son responsable.* »

185. Le paragraphe 20 du code de déontologie et normes d'exercice de la fonction publique énumère les restrictions auxquelles l'ensemble des fonctionnaires sont soumis

⁴⁰ <http://hr.per.gov.ie/files/2011/06/Civil-Service-Code-of-Standards-and-Behaviour.pdf>

⁴¹ <http://hr.per.gov.ie/files/2011/04/Disciplinary-Code.pdf>

en ce qui concerne les activités qu'ils peuvent exercer en dehors de leurs fonctions ou après avoir quitté leurs fonctions. Aucun règlement n'interdit aux procureurs d'occuper certains postes/fonctions, ou de se livrer à d'autres activités rémunérées ou pas, après avoir cessé leurs fonctions. Ceci étant, selon les informations recueillies par l'EEG, cela ne poserait pas de problème particulier.

Récusation et retrait

186. Le paragraphe 1.7 (n) du code de déontologie impose aux procureurs de ne pas prendre part à la conduite d'une procédure dans laquelle ils ne sont pas en mesure d'agir ou pourraient raisonnablement être soupçonnés de ne pas agir en toute impartialité. Le code cite notamment les cas où le procureur a un parti pris ou un préjugé à l'égard d'un accusé, d'un plaignant ou d'un témoin ; a précédemment été l'avocat d'une autre partie ou a été un témoin-clé dans la procédure ; un membre de sa famille est concerné par l'issue de la procédure ou une personne ayant un lien avec lui est concernée par l'issue de la procédure dont il a connaissance.

187. Selon le même code, un procureur est tenu de signaler au Procureur général les situations où un justiciable ou une partie à une affaire pourrait raisonnablement craindre un conflit d'intérêts ou un manque d'impartialité de sa part.

Cadeaux

188. Aux termes du paragraphe 1.7 du code de déontologie des procureurs, les procureurs doivent, entres autres, « *ne pas accepter de cadeau, prix, prêt, faveur, récompense, marque d'hospitalité ou autres avantages pour des actes accomplis, à accomplir ou à ne pas accomplir dans l'exercice de leurs fonctions ou qui pourraient être perçus comme compromettant leur intégrité, leur équité ou leur indépendance. Un procureur peut, dans les limites prévues par la loi et dans le respect des dispositions légales en matière de communication au public, recevoir un cadeau symbolique, une récompense ou un avantage selon les circonstances, à condition que le cadeau, la récompense ou l'avantage en question ne puisse pas être raisonnablement perçu comme destiné à l'influencer dans l'exercice de ses fonctions ni être interprété comme une forme d'incitation à la partialité.* »

189. En outre, le fait pour un procureur d'accepter un cadeau à titre de contrepartie dans une affaire où il intervient constitue une infraction pénale.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

190. Le paragraphe 1.7 du code de déontologie des procureurs dispose, entre autres, que les procureurs doivent éviter toute inconvenance réelle ou apparente ainsi que toute situation pouvant raisonnablement faire soupçonner ou avoir l'apparence de signes de favoritisme ou de partialité (d) ; qu'il est interdit aux membres de leur famille ainsi qu'à leurs relations sociales et autres connaissances de les influencer indûment dans l'exercice de leurs fonctions (g) ; qu'ils ne doivent pas utiliser ou permettre que l'on utilise le prestige de la fonction de procureur pour favoriser leurs intérêts personnels, ceux d'un membre de leur famille ou de toute autre personne ni donner ou permettre à d'autres de donner l'impression que quiconque est en mesure de les influencer indûment dans l'exercice de leurs fonctions (h) ; ne doivent pas permettre sciemment à toute personne soumise à leur influence, leurs instructions ou leur autorité, de demander ou accepter un quelconque cadeau, legs, prêt ou faveur pour une action accomplie, à accomplir ou à ne pas accomplir dans d'exercice de leurs missions ou fonctions ; et doivent exercer leurs fonctions honnêtement, équitablement, en toute impartialité et objectivité, et sans crainte, faveur, parti pris ou préjugé (k).

191. Aux termes du paragraphe 1.7 (j) de ce même code, les procureurs ne doivent pas utiliser ou divulguer des informations confidentielles qu'ils ont recueillies en leur qualité de procureur à d'autres fins que l'exercice de leurs fonctions ou pour les besoins de la justice. En outre, un manquement à la Loi de 1963 relative aux secrets officiels constitue une infraction pénale.

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

192. L'ensemble des procureurs rattachés au Bureau du Procureur général, étant soumis aux mêmes obligations que les fonctionnaires, doivent à ce titre remplir les obligations visées dans la Loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique et dans la Loi de 2001 sur les normes dans la fonction publique. Ils doivent notamment produire des déclarations d'intérêts pour les besoins de la section 18 de cette loi. Pour ce faire, ils sont tenus de déclarer tous les intérêts qu'ils détiennent (mais pas leur valeur) ou que leur conjoint ou leurs enfants détiennent et qui pourraient les influencer sensiblement dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent remplir un formulaire spécial, qui comprend les points suivants : revenu professionnel, actions, fonctions d'administrateur, propriétés foncières, frais de déplacement et de séjour, contrats de service public, cadeaux, biens et services et autres intérêts. Ce formulaire est accompagné de notes explicatives.

193. A ce sujet, l'EEG fait remarquer que les règles relatives aux déclarations de patrimoine sont faibles à plusieurs égards : il n'est pas obligatoire de fournir des données quantitatives sur les différents intérêts, engagements et intérêts potentiels tels que les offres d'activités rémunérées/non rémunérées, et les accords concernant de futures activités/intérêts ne sont pas déclarés. Les règles pourraient fort bien être renforcées sur ces points. Toutefois, comme elles ne concernent pas particulièrement les procureurs mais l'ensemble de la fonction publique, il conviendrait de les examiner dans ce contexte plus large. En conséquence, l'EEG ne voit pas la nécessité de réserver un traitement particulier aux procureurs à cet égard.

Contrôle et mise en œuvre

194. En Irlande, les procureurs sont, comme toute autre personne, passibles de poursuites pénales. Le droit irlandais ne prévoit pas d'immunités ni de procédures spéciales pour les procureurs soumis à des poursuites pénales. Les procureurs entrent dans la catégorie des « fonctionnaires » pour ce qui est des infractions de corruption.

195. Le contrôle de la mise en œuvre de la Loi d'éthique et du Code de la fonction publique au niveau du ministère public concerne l'*ensemble* des procureurs habilités à décider de l'ouverture ou de la conduite de poursuites (« postes désignés »). Les manquements à ces instruments entrent dans le champ d'application du code disciplinaire de la fonction publique et sont examinés par la Commission des normes dans la fonction publique. Cette dernière consigne ses conclusions dans un rapport qu'elle soumet à l'organisme public compétent. Si elle conclut à un manquement grave, son rapport est transmis au Parlement. L'organisme public auquel le rapport est adressé peut prendre les actions disciplinaires qui s'imposent.

196. Toutes les autres procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs relèvent de la compétence du Procureur général ou, le cas échéant, de son adjoint et sont conduites conformément au code disciplinaire de la fonction publique.

197. Ce dernier prévoit différentes actions disciplinaires comme :

- des rappels à l'ordre écrits
- un report d'augmentation
- l'interdiction de passer un concours ou de prétendre à une promotion pendant une durée déterminée

- une mutation dans un autre bureau ou une autre division
- la suppression d'avantages ou d'indemnités
- une baisse de rémunération, un refus d'augmentation
- une rétrogradation
- une suspension sans solde
- une révocation.

198. Les plaintes mettant en cause les actes de procureurs doivent être adressées au Procureur général. A cet effet, ce dernier donne sur son site internet des instructions claires à suivre par le grand public pour déposer une plainte contre le ministère public si ce dernier ne répond pas aux attentes. De plus, le grand public peut trouver sur ce site une description des procédures mises en œuvre par le Procureur général.

199. Le Bureau du Procureur général ne dispose pas d'un service interne dédié au traitement des plaintes déposées contre des procureurs. Dans le système en place, en règle générale, ces plaintes doivent être traitées par le procureur mis en cause et, ensuite, par sa hiérarchie. En octobre 2012, le Procureur général a élaboré un document d'orientation interne pilote sur le traitement de ce type de plaintes. Ce document a été revu en mai 2013 et est actuellement en vigueur. Il dispose, entre autres, que les plaintes doivent être enregistrées et traitées par la division concernée (où le problème présumé s'est produit) et que le cabinet du Procureur général et l'unité de communication et de développement (*Communication and Development Unit* ou *CDU*) de la division administrative doivent être tenus informés des plaintes qui arrivent. En outre, la CDU doit coordonner le traitement des plaintes, vérifier leur enregistrement, etc. L'EEG se félicite des lignes directrices diffusées pour consolider cette structure quelque peu dispersée. Ceci étant, elle note aussi avec préoccupation qu'avec le mécanisme en place, les plaintes sont le plus souvent examinées par le procureur mis en cause (en consultation de sa hiérarchie).

200. Des statistiques sur les plaintes déposées auprès du Procureur général existent depuis 2013 (à savoir, depuis la date d'entrée en vigueur du document d'orientation relatif aux plaintes précité). Il ressort de ce document, transmis à l'EEG après sa mission sur place, qu'en 2013, le Procureur général a reçu six plaintes, qui ont été traitées par six avocats, que deux de ces plaintes ont été prises en compte et que des réponses finales ont été données à l'ensemble des plaignants dans un délai de 5 à 12 jours ouvrables. L'EEG considère que ces statistiques pourraient être développées et donner, en particulier, une brève description de l'objet de la plainte et des motifs ayant motivé la décision du Procureur général.

201. Pour résumer, l'EEG a déjà salué l'action des autorités irlandaises, qui ont mis en place une législation détaillée, des codes de déontologie pour les fonctionnaires, également applicables aux procureurs, et des lignes directrices particulières à l'usage des procureurs. Au vu de cet ensemble de dispositions bien développé, le mécanisme de contrôle mis en œuvre par le Bureau du Procureur général pour vérifier leur mise en œuvre se doit d'être considérablement renforcé. L'EEG estime qu'il serait préférable qu'une structure indépendante soit créée au sein du Bureau du Procureur général ou, en fin de compte, qu'un mécanisme externe soit mis en place pour le traitement des plaintes contre des procureurs afin d'éviter que les plaintes ne soient examinées par la personne incriminée.

202. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que la politique de traitement des plaintes déposées contre le ministère public soit améliorée en vue i) d'établir un mode de traitement plus indépendant des plaintes mettant en cause l'intégrité ou la déontologie de procureurs et ii) d'étoffer les statistiques relatives à ces plaintes.**

Conseils, formation et sensibilisation

203. Les procureurs peuvent demander au Bureau du Procureur général des conseils en matière d'éthique, notamment en ce qui concerne les situations de conflit d'intérêts et d'autres questions annexes.

204. Le Bureau du Procureur général dispose d'une unité de formation spécialisée, dirigée par un agent formateur du Procureur général, qui organise des formations à l'entrée en service pour les nouveaux arrivants ainsi que des actions de formation continue régulières.

205. Dans le cadre de la formation à l'entrée en service, les nouveaux arrivants suivent tous une formation sur le code de déontologie et normes d'exercices de la fonction publique, sur les dispositions réglementaires applicables à la fonction publique, sur la Loi relative aux secrets officiels, sur la Loi relative aux normes dans la fonction publique, sur la Loi relative à la déontologie dans la fonction publique, sur la Loi relative à la liberté d'information et sur la protection des données. Les nouveaux agents sont également informés des informations confidentielles détenues par le Bureau et sensibilisés à leur obligation de rendre compte de leur action. Cette formation est organisée chaque année.

206. En outre, des actions de formation continue sont régulièrement mises en place. Ces dernières années, elles ont été consacrées à des sujets particuliers, tels que différentes formes de crimes et délits économiques, de fraude et de corruption. Elles ont aussi porté sur les questions de la bonne gouvernance et de la passation des marchés publics, sur les instruments internationaux et le droit interne relatif aux procureurs et à l'action pénale ainsi que sur les sujets d'introduction à la déontologie précités.

207. Les autorités indiquent par ailleurs que pour compléter la formation continue, le Procureur général diffuse des communications et des directives concernant des sujets sensibles, comme le partage d'information et l'accès aux données personnelles.

208. L'EEG se félicite que le Procureur général organise régulièrement des formations spécialisées et structurées couvrant des questions essentielles pour le ministère public, dont des mesures visant à renforcer un comportement éthique et à amplifier la prévention de la corruption.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

Concernant les parlementaires

- i) **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 (paragraphe 50) ;**
- ii) **que les autorités clarifient la portée de la loi de 2013 sur les Chambres du Parlement (enquêtes, privilèges et procédures) de sorte à ce que les protections et encouragements à l'égard des donneurs d'alerte prévus dans la Loi de 2014 sur les divulgations protégées soient entièrement compris et mis en application (paragraphe 73) ;**
- iii) **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 (paragraphe 81) ;**
- iv) **que les autorités envisagent de mettre en place un mécanisme indépendant et consolidé de contrôle des parlementaires, de le doter des moyens nécessaires pour enquêter sur les plaintes et sanctionner les fautes commises, et de donner un degré de publicité suffisant à l'ensemble des décisions prises, dont les plaintes rejetées (paragraphe 102) ;**
- v) **que les autorités parlementaires dispensent régulièrement des formations spécifiques aux parlementaires sur des thèmes tels que la déontologie, la conduite en cas de conflit d'intérêts et la prévention de la corruption (paragraphe 110) ;**

Concernant les juges

- vi) **que les autorités créent rapidement un conseil de la magistrature officiel indépendant, doté des ressources, humaines et financières, nécessaires à son organisation et à son fonctionnement (paragraphe 124) ;**
- vii) **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 (paragraphe 132) ;**

- viii) **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** (paragraphe 138) ;
- ix) **i) 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) associer cet instrument à une obligation de rendre des comptes** (paragraphe 146) ;
- x) **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** (paragraphe 161) ;

Concernant les procureurs

- xi) **que la politique de traitement des plaintes déposées contre le ministère public soit améliorée en vue i) d'établir un mode de traitement plus indépendant des plaintes mettant en cause l'intégrité ou la déontologie de procureurs et ii) d'étoffer les statistiques relatives à ces plaintes** (paragraphe 202).

210. 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 30 avril 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO suivant sa procédure de conformité spécifique.

211. Le GRECO invite les autorités irlandaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport et à le rendre public.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du 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 à des visites effectuées sur place, et 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 mis en œuvre, 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 nationaux, 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/.
