

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 7

ANNEXE

IRLANDE

au

Rapport anticorruption de l'UE

IRLANDE

1. INTRODUCTION — PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique Le gouvernement suit un programme ambitieux de réforme politique et législative, qui a pour objectif de renforcer les normes en matière d'ouverture, de transparence, de responsabilité et de lutte contre la corruption¹. Il a remédié à un certain nombre de lacunes recensées à la suite des enquêtes menées dans le cadre de plusieurs affaires de grande envergure dans lesquelles des acteurs politiques et industriels s'étaient entendus d'une manière illégale et corrompue ou licitement mais d'une manière inappropriée ou contraire à l'éthique². Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement a repris les recommandations du tribunal d'enquête Mahon (Mahon Tribunal of Inquiry) et procède actuellement à la mise en œuvre ou à l'examen de la majorité d'entre elles³. Plusieurs mesures législatives supplémentaires ont déjà été adoptées ou sont en cours d'élaboration, comme celles relatives aux enquêtes, aux privilèges et aux procédures parlementaires, celles visant à renforcer le régime de sanctions applicable aux délits de corruption, à la protection des dénonciateurs d'abus et au lobbying⁴.

Cadre juridique L'Irlande a récemment ratifié la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). En 2011, elle a introduit une loi sur la justice pénale qui confère des pouvoirs d'enquête accrus aux services répressifs lorsqu'il s'agit de criminalité en col blanc. Comme l'a confirmé en décembre 2013 le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), la législation pénale est en grande partie conforme aux exigences des instruments du Conseil de l'Europe et s'aligne sur la grande majorité des recommandations du GRECO⁵. De plus, un vaste programme de réforme législative visant à lutter contre la corruption est actuellement mis en œuvre. L'Irlande a renforcé les règles applicables au financement des partis politiques et a encouragé une plus grande transparence en ce qui concerne les comptes des partis⁶. Elle procède actuellement à l'examen d'un projet de loi visant à consolider les sept statuts anticorruption dont les dispositions se recoupent et à instaurer une série de nouveaux délits, incluant le trafic d'influence, ainsi qu'à renforcer les sanctions pour les délits de corruption, comprenant le retrait ou l'interdiction du droit d'exercer une fonction publique⁷. La loi concernant les enquêtes, privilèges et procédures de 2013 du Parlement irlandais (vise à instaurer un cadre statutaire global permettant de mener des enquêtes, en précisant le rôle du Parlement dans l'imputation de la responsabilité, au moyen d'investigations sur des affaires présentant un intérêt public majeur, et en assurant la protection des communications confidentielles émanant de citoyens désireux de porter à l'attention des parlementaires des méfaits sans divulguer leur

1 Merrion Street, Irish Government News Service (2012) Programme for Government: <http://www.merrionstreet.ie/index.php/about/programme-for-government/>; Département des dépenses publiques et de la réforme (2012) Progrès concernant la mise en œuvre du plan de réforme des services publics du gouvernement: <http://per.gov.ie/2012/09/06/progress-on-the-implementation-of-the-governments-public-service-reform-plan/>

2 http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/national_government/tribunals_and_investigations/tribunals_of_inquiry.html.

3 Il ressort de la «réponse du gouvernement aux recommandations du tribunal d'enquête Mahon» que près de la moitié de celles-ci ont été ou sont actuellement mises en œuvre, partiellement ou intégralement, tandis que la plupart des recommandations restantes seront mises en œuvre au moyen de nouvelles initiatives planifiées ou sont en cours d'examen.

4 Pour de plus amples informations, voir le paragraphe ci-dessous sur le cadre juridique, la dénonciation des abus et le lobbying.

5 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_FR.pdf)

6 Irish Statute Book (2012) - Loi électorale de 2012 portant modification de la loi sur le financement des partis politiques <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>.

7 Département de la justice et de l'égalité (2012) - Projet de loi sur la justice pénale concernant la corruption de 2012 - Schéma général: <http://www.iustice.ie/en/JELR/Pages/WP12000178>.

identité⁸. Un projet de loi portant modification a été promulgué en octobre 2012⁹ afin d'étendre le mandat du médiateur¹⁰. Le gouvernement a également présenté un projet de loi concernant la liberté d'information visant à poursuivre l'élimination des obstacles à la liberté d'information et à renforcer les garanties nécessaires pour la communication d'informations dans l'intérêt général¹¹. De plus, il s'est engagé à moderniser le cadre statutaire existant en matière d'éthique et à renforcer la responsabilisation de la fonction publique¹². En janvier 2014, le département des dépenses publiques et de la réforme a publié un document de consultation sur le renforcement de la responsabilisation et des performances de la fonction publique¹³.

Cadre institutionnel La compétence de prévention, de détection, d'enquête et de poursuite pour les délits de corruption et la criminalité en col blanc est répartie entre un certain nombre d'agences dont la mission est d'enrayer la corruption, telles que les tribunaux d'enquête, les commissions d'enquête, les inspecteurs de la cour suprême, l'autorité de régulation financière, la commission des normes dans la fonction publique (SIPO), les autorités locales, le médiateur, les commissions parlementaires concernant les intérêts des membres, le bureau d'enquête sur les fraudes au sein de la police (*Garda Bureau of Fraud Investigation*), le Bureau des avoirs d'origine criminelle (*Criminal Assets Bureau - CAB*), l'*Office of the Director of Corporate Enforcement* (ODCE), le contrôleur et l'auditeur général, la commission des comptes publics et le procureur général (chargé de toutes les poursuites pénales dans les affaires les plus graves).

Sondage d'opinion

Enquêtes d'opinion Selon l'Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2013¹⁴, 27 % des Irlandais ayant participé au sondage estiment que la corruption a une incidence sur leur vie quotidienne (moyenne européenne: 26 %), tandis que 81% d'entre eux pensent que la corruption est un phénomène répandu dans leur pays (moyenne européenne: 76 %).

Expérience en matière de corruption Dans l'Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2013, l'Irlande figure parmi les pays dont le pourcentage de personnes interrogées déclarant qu'elles connaissent personnellement une personne qui accepte ou a accepté des pots-de-vin est le plus faible (8 % contre 12 % pour la moyenne européenne). De même, seuls 3 % des Irlandais sondés ont déclaré avoir été explicitement ou implicitement invités à payer des pots-de-vin au cours des 12 mois précédents pour obtenir des services (moyenne européenne: 4 %).

Enquêtes de conjoncture D'après l'enquête Eurobaromètre sur les entreprises de 2013, seuls 16 % des entreprises établies en Irlande (pourcentage figurant parmi les quatre plus bas dans l'Union) déclarent que la corruption est un obstacle à l'exercice de leurs activités dans leur pays (moyenne européenne: 43 %)¹⁵. Toutefois, 74 % des entreprises irlandaises participantes affirment que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence entre les entreprises (moyenne européenne: 73 %), tandis que 61 % déclarent que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir certains services publics

8 Projet de loi concernant les enquêtes, privilèges et procédures du Parlement irlandais (*Houses of the Oireachtas*) de 2013, pouvant être consulté à l'adresse suivante: <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23499&&CatID=59>.

9 <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2012/a3812d.pdf>.

10 Depuis mai 2013, plus de 180 organisations supplémentaires financées par des fonds publics font l'objet d'une surveillance indépendante exercée par le médiateur.

11 <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Freedom-of-Info-Bill-13.pdf>.

12 Département des dépenses publiques et de la réforme (2012) - Ministre des dépenses publiques et de la réforme, Brendan Howlin TD, réponse aux recommandations politiques - Rapport «Mahon»: <http://per.gov.ie/2012/07/19/minister-for-public-expenditure-and-reform-brendan-howlin-td-response-to-policy-recommendations-mahon-report>; <http://per.gov.ie/civil-service-accountability/>.

13 <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Consultation-Paper-Strengthening-Civil-Service-Accountability-and-Performance.pdf>

14 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

15 Eurobaromètre Flash 374 (2013).

(moyenne européenne: 69 %). 28 % des personnes interrogées (moyenne européenne: 32 %) affirment que la corruption les a empêchées personnellement ou leur entreprise de remporter un appel d'offres public ou un marché public. 39 % des personnes interrogées ont estimé que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales et ceux gérés par les autorités régionales et locales.

Problèmes de fond

Contexte économique Comme cela est constaté dans le programme d'ajustement économique de l'Irlande pour 2011, le pays a connu une forte croissance à partir du début des années 1990, après des décennies de mauvais résultats économiques¹⁶. Alors que les entreprises se livraient à une intense course aux profits dans une économie et un marché immobilier en plein essor, le rythme d'expansion du crédit s'est fortement accéléré. À l'automne 2010, la perte de confiance des investisseurs en Irlande a déclenché une crise. Les sorties de capitaux du secteur bancaire se sont accélérées et le coût des emprunts publics a atteint des niveaux intenable. La crédibilité et l'efficacité des garanties publiques dans le secteur bancaire se sont écroulées. Ces difficultés ont conduit les autorités irlandaises, en novembre 2010, à demander une aide financière de l'Union européenne, des États membres de la zone euro et du Fonds monétaire international (FMI); elles ont respecté de manière satisfaisante leurs engagements pour 2013. Les longues enquêtes qui n'ont pas encore abouti à des décisions judiciaires concernant les établissements financiers au cœur de la crise bancaire en Irlande ont contribué au climat général de méfiance en ce qui concerne la transparence et la responsabilisation du secteur financier dans le pays, ainsi que la capacité de surveillance et de contrôle de l'application des règles au niveau des entreprises. À titre d'exemple, il aura fallu presque quatre années d'enquête sur les allégations d'irrégularités concernant l'*Anglo Irish Bank* pour parvenir à la mise en accusation de son ancien PDG, inculpé pour 12 chefs d'accusation liés à des irrégularités financières.

Secteur privé L'Irlande a dûment transposé les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JAI relatives à la définition de la corruption active et passive dans le secteur privé, ainsi que celles relatives aux sanctions applicables aux personnes physiques et morales et à la responsabilité des personnes morales¹⁷. Pour ce qui est de la corruption transnationale, dans son rapport de 2013 sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, *Transparency International* place l'Irlande dans le groupe des pays où la répression est inexistante et où aucune enquête n'a été ouverte récemment, n'est en cours ni n'a été close¹⁸. En décembre 2013, l'OCDE s'est inquiétée du fait qu'en 12 ans, l'Irlande n'a engagé aucune poursuite dans des affaires de corruption transnationale, bien qu'elle mène actuellement une enquête concernant une affaire et qu'elle en examine trois¹⁹. L'OCDE a souligné que l'Irlande a adopté une approche qui manque de proactivité en ce qui concerne les enquêtes sur la corruption transnationale, principalement en raison de l'insuffisance de ressources appropriées, et a recommandé une révision de la législation sur la responsabilité des entreprises en matière de corruption transnationale.

Marchés publics Les travaux, biens et services publics en Irlande représentaient 14,6 % de son PIB en 2011²⁰. L'unité nationale chargée de la politique en matière de marchés publics (NPPPU)

16 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf

17 COM(2011) 309 final, deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf

18 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd

19 Rapport de la phase 3 sur la mise en œuvre par l'Irlande de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/IrelandPhase3ReportEN.pdf>

20 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

rattachée au ministère des finances est responsable de la politique en matière de passation de marchés en Irlande. La NPPPU a publié des lignes directrices sur la passation de marchés publics²¹ en vertu desquelles il incombe aux pouvoirs adjudicateurs de se prémunir contre les pratiques de corruption ou de collusion²². La commission d'adjudication du gouvernement et la NPPPU ont également publié des principes d'éthique dans le cadre des lignes directrices sur la passation de marchés publics afin d'aider les acheteurs du secteur public à mener des opérations d'achat dans le respect des normes en matière de probité et de responsabilité²³. Ces lignes directrices contiennent des dispositions détaillées concernant la divulgation des conflits d'intérêt et l'acceptation de cadeaux et d'invitations privées par les intervenants dans les marchés publics.

Conflit d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale L'Irlande a mis en place un cadre éthique (juridique et institutionnel) pour les fonctions publiques qui porte sur la divulgation des intérêts et des éléments du patrimoine, les codes de conduite, les obligations fiscales et la commission des normes dans la fonction publique (SIPO)²⁴. Un grand nombre des recommandations formulées par le tribunal d'enquête Mahon concernaient les conflits d'intérêts, présentés par le tribunal d'enquête comme la «cause première de la corruption»²⁵. Les codes de conduite applicables aux agents publics déconseillent, mais n'interdisent pas, la recherche ou l'acceptation d'un emploi dans le secteur privé durant une période transitoire. Toutefois, les anciens hauts fonctionnaires du secteur public et des autorités locales ayant exercé leurs fonctions dans certains domaines sensibles doivent attendre 12 mois avant d'accepter un emploi dans le secteur privé. En outre, le schéma général de 2013 du projet de loi visant à réglementer le lobbying jette les bases pour d'autres dispositions concernant les pratiques de pantouflage²⁶. Plus récemment, les principaux partis politiques ont inscrit dans leurs programmes politiques l'élimination du népotisme dans la vie politique irlandaise. Le système de transparence et de responsabilisation pour les personnes nommées par les ministères à des postes de direction ou à d'autres fonctions au sein des organismes publics devrait être examiné de manière approfondie, car l'analyse du réseau des personnes occupant ces postes a révélé l'existence de risques en ce qui concerne le favoritisme, le népotisme et le clientélisme²⁷. Le département des dépenses publiques et de la réforme a lancé un projet visant à revoir le cadre juridique en matière d'éthique et à réformer le système actuel afin d'élaborer un texte législatif unique et général.

Dénonciation d'abus Le projet de loi sur les divulgations protégées a été publié en juillet 2013 et devrait être promulgué prochainement. Ce projet de loi définit un cadre juridique général et de grande portée visant à protéger les dénonciateurs d'abus dans les secteurs public et privé des représailles qu'ils pourraient subir pour avoir divulgué des informations sur les malversations, les dissimulations et d'autres atteintes à l'intérêt général dont ils sont témoins sur leur lieu de travail²⁸.

21 Unité nationale chargée de la politique en matière de marchés publics (2004) - Ligne directrices sur la passation de marchés publics - Jeu de la concurrence:

<http://www.viron.ie/en/Publications/LocalGovernment/ProcurementModernisation/FileDownload,15592,en.pdf>.

22 Direction des affaires financières et des entreprises (2010) - Collusion et corruption dans le cadre de marchés publics: contribution de l'Irlande. Paris: OCDE, DAF/COMP/GF/WD(2010)30.

23 Unité nationale chargée de la politique en matière de marchés publics (2005) - L'éthique dans le cadre des marchés publics: <http://etenders.gov.ie/generalproguide.aspx>.

24 Loi sur l'éthique dans la fonction publique de 1995, loi sur les normes régissant la fonction publique de 2001 et partie 15 de la loi sur les pouvoirs publics locaux de 2011.

25 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

26 Schéma général du projet de loi visant à réglementer le lobbying de 2013: <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>.

27 Une étude intitulée «*Mapping out the Golden Circle*» réalisée par le groupe de réflexion en faveur de l'action pour le changement social a révélé qu'un réseau de 39 personnes occupaient des positions influentes dans 33 des 40 principaux organismes publics et entreprises privées irlandaises pendant trois années au cours de la période critique du «tigre celtique» (2005 à 2007), et cumulaient plus de 93 fonctions de direction dans ces entreprises durant cette période; ils exerçaient également une moyenne de dix fonctions de direction chacun dans d'autres entreprises.» Plus récemment, des nominations au Conseil du patrimoine et au ministère de la santé qui auraient été effectuées sans recourir à une procédure formelle fondée sur les mérites ont retenu l'attention des citoyens.

28 Projet de loi sur les divulgations protégées de 2013: <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23966&&CatID=59>.

Le projet de loi propose une définition étendue de la malversation et les mesures de protection prévues dans la législation sont étendues à une définition générale du terme «travailleurs». Les dénonciateurs d'abus bénéficieront de l'immunité civile pour les actions en dommages et intérêts et d'une immunité relative au titre de la loi sur la diffamation²⁹. Le projet de loi vise à faire en sorte d'inciter le travailleur à faire part de toute inquiétude, dans un premier temps à son employeur, la seule exigence étant que le dénonciateur estime, de bonne foi, que les informations divulguées indiquent ou tendent à montrer l'existence d'une malversation. Il a également pour objectif, dans toute la mesure du possible, d'assurer la protection de l'identité du dénonciateur d'abus. Des dispositions particulières sont mises en place pour les divulgations relatives à des questions de répression et pour celles susceptibles d'avoir une incidence négative sur la sécurité, la défense ou les relations internationales de l'Irlande.

Transparence des activités de lobbying À ce jour, l'Irlande ne dispose d'aucune législation en matière de lobbying. Au printemps 2013, le schéma général du projet de loi visant à réglementer le lobbying qui définit l'approche politique à adopter pour l'élaboration de la législation dans ce domaine a été approuvé par le gouvernement³⁰. Le projet de loi prévoit l'inscription obligatoire dans un registre des groupes de pression afin que les citoyens puissent disposer d'informations sur l'identité des personnes qui communiquent avec les agents publics ou responsables publics désignés à propos de sujets politiques et législatifs spécifiques ou de décisions futures. Il prévoit également un cadre permettant de responsabiliser les personnes qui se livrent à des activités de lobbying quant à la manière dont elles exercent ces activités. Le schéma général du projet de loi visant à réglementer le lobbying de 2013 fixe des limites et des conditions, applicables pendant une période déterminée, concernant la désignation d'agents et de responsables à certains postes en cas d'éventuels conflits d'intérêts. Dans l'ensemble, le projet de loi semble se concentrer sur les responsabilités des groupes de pression et, dans une moindre mesure, sur les agents publics.

Médias Les médias irlandais jouent un rôle important en dévoilant les soupçons de corruption et en assurant le suivi des affaires. Certaines inquiétudes ont toutefois été exprimées au fil du temps en ce qui concerne la concentration des médias. Le ministre des communications, de l'énergie et des ressources nationales a constaté qu'il existe une concentration croissante du point de vue de la propriété des médias et a également souligné que le «gouvernement maintient son engagement de veiller à garantir à la fois la diversité du contenu et la diversité de la propriété dans les médias». Dans son rapport sur l'Irlande, le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme a constaté que le recours à des poursuites judiciaires et la menace de poursuites judiciaires dont il a été fait état ont pour effet d'intimider les journalistes. Le rapporteur souligne «l'importance du médiateur de la presse et du conseil de la presse, institués pour protéger et promouvoir des normes professionnelles et éthiques dans la presse écrite irlandaise, et qui peuvent résoudre les problèmes dénoncés concernant la précision et le caractère équitable de la couverture médiatique»³¹.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Poursuites en matière de corruption

La loi sur la justice pénale de 2011 a renforcé les pouvoirs de l'*Office of the Director of Corporate Enforcement* (ODCE), notamment en ce qui concerne la collecte des preuves liées aux témoins, qui peuvent désormais être contraints à fournir certains documents et informations. Elle définit également de nouvelles catégories de crimes en col blanc, de sorte que davantage de pratiques de

29 Effectuer une divulgation protégée ou estimer en toute bonne foi qu'une divulgation est protégée constituent des arguments de défense à l'encontre de toute charge de violation des dispositions interdisant ou limitant la divulgation d'informations.

30 Schéma général du projet de loi visant à réglementer le lobbying de 2013: <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>

31 M. Sekagya (2013), «Rapport du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme», disponible à l'adresse suivante: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-47-Add-3_en.pdf

corruption sont couvertes. Cependant, depuis février 2009, les efforts de l'ODCE se sont concentrés en grande partie sur l'enquête portant sur l'*Anglo Irish Bank*, qui est au cœur de la crise bancaire irlandaise. Les investigations menées dans le cadre de cette affaire complexe se sont avérées plutôt longues.

La capacité globale des agences de contrôle à appliquer des sanctions dissuasives à l'encontre des personnes identifiées comme s'étant livrées à des pratiques de corruption ou ayant enfreint les principes éthiques paraît limitée. Le nombre d'inculpations et de condamnations dans des affaires de ce type est relativement faible et très peu de sanctions dissuasives sont appliquées. Il ressort des statistiques que les condamnations pour des crimes en col blanc ont considérablement diminué entre 2003 et 2010, même si le nombre d'affaires a augmenté³².

La commission des normes dans la fonction publique (SIPO) dispose d'un mandat pour superviser la réglementation en matière de financement politique et pour faire appliquer les lois sur l'éthique, qui régissent les conflits d'intérêts au niveau national, essentiellement au moyen de règles de divulgation. Toutefois, comme l'a souligné la SIPO elle-même, depuis 2004, sa position s'est affaiblie car elle n'a pas le droit d'ouvrir des enquêtes et ne peut intervenir que si une plainte a été introduite³³. Elle a demandé à plusieurs reprises aux autorités d'accroître ses pouvoirs³⁴. De plus, le tribunal d'enquête Mahon a recommandé d'introduire une procédure de plainte simplifiée, permettant le dépôt de plaintes anonymes et étendant le rôle de la SIPO aux niveaux local et régional, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêt. Ce même tribunal d'enquête a critiqué ouvertement l'incapacité de la police à enquêter correctement sur les personnes impliquées pendant la période considérée par le tribunal d'enquête, ainsi que son approche générale non-interventionniste lorsque des membres de la classe politique étaient impliqués³⁵.

Les tribunaux d'enquête sont créés conformément à la loi sur les tribunaux d'enquête concernant les éléments de preuve de 2005, et dotés de mandats spécifiques pour enquêter sur certaines affaires présentant un intérêt public, et sont généralement présidés par des juges ou des juristes expérimentés³⁶. À la fin de l'enquête, le tribunal d'enquête présente un rapport au Parlement qui peut contenir des recommandations. Les tribunaux d'enquête ne sont pas habilités à imputer la responsabilité pénale ou civile et ne peuvent donc pas sanctionner des particuliers ou des entreprises. Les tribunaux d'enquête ont examiné diverses affaires, et notamment des catastrophes majeures à l'origine de décès, ainsi que des allégations de corruption, y compris des malversations dans les procédures d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Les tribunaux d'enquête dotés de mandats spécifiques pour mener des enquêtes concernant des allégations de corruption ont été à l'avant-garde des efforts déployés pour mettre au jour la corruption en Irlande. La multitude de preuves produites et de témoignages entendus par les tribunaux d'enquête au fil des ans a révélé l'existence de pratiques de corruption dans divers domaines de la vie publique et a révélé une collusion entre des hommes politiques et des hommes d'affaires.

Les deux tribunaux d'enquête les plus récents (appelés les tribunaux d'enquête Moriarty et Mahon d'après le nom des juges qui les ont présidés) ont retenu l'attention des médias et du public ces dix

32 Bureau central des statistiques: le nombre de condamnations pour des crimes en col blanc est passé de 579 en 2003 à 178 en 2010.

33 Cela signifie que la police ne peut pas ouvrir une enquête d'office mais uniquement après avoir été informée d'un crime présumé.

34 Rapport annuel de la SIPO de 2011, op. cit. 49-52.

35 Il a critiqué l'absence d'enquête concernant un ancien conseiller local qui était également membre du Parlement et se livrait à des pratiques de corruption, selon les constatations du tribunal d'enquête.

36 Il ressort du rapport du tribunal d'enquête Mahon que l'«instauration d'un tribunal d'enquête est généralement motivée par le trouble que suscite une affaire dans l'opinion publique» et celui-ci est «généralement utilisé en dernier ressort, lorsque d'autres agences d'enquête ont échoué ou qu'il est peu probable qu'elles réussissent...»; p. 22, paragraphe 1.84, du rapport final du tribunal d'enquête Mahon.

dernières années³⁷. Même si certains des faits examinés par les tribunaux d'enquête remontent à plus de dix ans, leurs constatations, récemment publiées, ont constitué un catalyseur déterminant de changement, qui s'est accompagné d'implications profondes pour la politique anticorruption en Irlande.

Le tribunal d'enquête Moriarty s'est concentré sur les circonstances entourant l'attribution du plus important marché d'Irlande à l'époque. Son rapport final a été publié en mars 2011 et est axé sur les circonstances dans lesquelles le ministre de l'époque chargé des transports, de l'énergie et des communications a attribué la deuxième licence de téléphonie mobile à une entreprise en 1996. Cette licence représentait l'attribution du plus grand marché unique dans l'histoire de l'Irlande. Le tribunal d'enquête a constaté que l'influence du ministre, qui passait notamment outre les considérations de ses collègues du cabinet, était telle qu'il avait des «interactions irrégulières avec les parties intéressées lors de la phase la plus sensible [...], ce qui lui permettait non seulement d'influencer mais aussi de dicter le résultat» qui a permis à l'entreprise en question de réussir le processus d'évaluation³⁸. Le tribunal d'enquête a conclu qu'il était «incontestable» que le ministre avait communiqué «au PDG de l'entreprise des informations substantielles d'une grande valeur et utilité pour celui-ci afin d'obtenir la licence». Selon le tribunal d'enquête, le PDG de l'entreprise a consenti des prêts au ministre et effectué des versements en sa faveur dans des «circonstances obscures». Ces versements ont été effectués en trois tranches pour lesquelles «un lien pouvait manifestement être établi avec les agissements et le comportement du [ministre] dans le cadre de la procédure relative à la téléphonie mobile qui ont profité au consortium retenu du [PDG]». Ce même PDG a également fait des dons très substantiels au parti politique du ministre qui sont intervenus, selon le tribunal d'enquête, «pendant le déroulement de la mise en concurrence de la téléphonie mobile et des négociations concernant les licences qui ont suivi». Le tribunal d'enquête a également constaté que le ministre avait cherché à influencer le résultat d'un arbitrage portant sur le loyer à verser par une entreprise publique pour une propriété détenue et contrôlée par un autre homme d'affaires puissant. La hausse des loyers accordée par les services du ministre a permis à l'homme d'affaires de gagner plusieurs millions. Il a été reproché au ministre d'avoir commis un abus de fonction et de ne pas avoir reconnu le caractère inapproprié de ses arrangements financiers avec les deux hommes d'affaires. Il a été exclu du parti auquel il appartenait au moment des faits en 1996 mais reste un membre indépendant du Parlement.

Le gouvernement avait promis de réagir avec force, indiquant qu'il ne resterait pas passif face aux constatations du tribunal d'enquête. On a toutefois le sentiment que, à la suite des constatations du tribunal d'enquête Moriarty, le gouvernement n'a pas pris ses distances de manière adéquate avec les personnes impliquées dans cette affaire³⁹. Les hommes d'affaires en cause n'ont fait l'objet d'aucune poursuite pénale.

Le tribunal d'enquête Mahon a enquêté sur des allégations de corruption liées à des permis d'urbanisme et à l'aménagement du territoire, mais ses constatations sont allées plus loin en raison de l'existence de liens avec d'autres domaines de la vie publique. Le tribunal d'enquête a mené des enquêtes à la suite de soupçons concernant des pratiques de corruption dans les procédures d'aménagement entre la fin des années 80 et la fin des années 90. Selon les conclusions du rapport final de 2012, ces soupçons étaient fondés. D'après le tribunal d'enquête, «[...] la corruption touchait tous les niveaux de la vie politique irlandaise [et] ceux qui avaient le pouvoir d'y mettre

37 Le tribunal d'enquête Moriarty a siégé pendant huit ans et le tribunal d'enquête Mahon pendant 15 ans, ce dernier constituant la plus longue enquête dans l'histoire de l'Irlande.

38 Tribunal d'enquête Moriarty (2011) Rapport du tribunal d'enquête concernant les paiements en faveur d'hommes politiques et les questions connexes, Partie II, Volume 1, Dublin. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.moriarty-tribunal.ie/>

39 Sept mois après la publication du rapport, le PDG concerné figurait parmi les invités du gouvernement au *Global Ireland Forum*. Un an après la publication du rapport, il a accompagné le premier ministre lorsque ce dernier a ouvert la bourse de New York en mars 2012 à l'occasion de la Saint Patrick.

un terme étaient souvent impliqués»⁴⁰. Il a révélé des faits de corruption concernant 11 conseillers de comté. Selon les constatations, ces hommes politiques locaux ont reçu des pots-de-vin en vue de garantir l'adoption de certaines décisions d'aménagement. Le tribunal d'enquête a reproché à certains chefs de cabinet d'avoir cherché à obtenir des contributions financières auprès d'un homme d'affaires à une époque où il faisait pression sur le gouvernement pour soutenir une entreprise commerciale. Il a constaté qu'un ancien premier ministre n'avait pu «véritablement justifier l'origine de dépôts en espèce spécifiques» et qu'«un abus de pouvoir politique et d'autorité publique» avait été commis lorsqu'en tant que ministre des finances, il avait, avec le premier ministre de l'époque, fait pression sur un promoteur pour qu'il fasse un don au parti⁴¹. Il a été constaté qu'un autre homme politique a tenté d'obtenir un don d'un promoteur qu'il a ensuite utilisé à des fins personnelles. Le tribunal d'enquête Mahon a formulé 64 recommandations pour améliorer la transparence et la responsabilité dans divers domaines politiques⁴².

En juillet 2012, le gouvernement a publié sa réponse aux recommandations du rapport final du tribunal d'enquête Mahon⁴³. Un projet de loi de 2012 sur un schéma général de justice pénale concernant la corruption, approuvé par le gouvernement, intègre plusieurs des recommandations du tribunal d'enquête Mahon, et notamment l'introduction d'une nouvelle infraction de corruption au moyen d'un intermédiaire, la responsabilité des entreprises pour les délits de corruption, la présomption selon laquelle les agents publics qui ont accepté des cadeaux ou des dons occultes ont commis un acte de corruption et la possibilité pour les juridictions de relever de leur fonction des agents publics s'ils sont condamnés pour faits de corruption et de les empêcher d'exercer à nouveau une fonction publique pendant une période pouvant aller jusqu'à dix ans⁴⁴.

Un tribunal d'enquête suit une procédure inquisitoire, et non une procédure judiciaire accusatoire. Ce n'est pas une instance juridictionnelle et ses activités ne consistent pas en l'administration de la justice. Par conséquent, il ne peut qu'enquêter sur les faits et formuler des recommandations, et non imputer la responsabilité pénale ou civile⁴⁵. Les preuves produites par une personne devant un tribunal d'enquête ne peuvent pas être utilisées ultérieurement contre celle-ci dans le cadre de procédures pénales⁴⁶. Bien que les constatations des tribunaux d'enquête aient joué un rôle déterminant dans la poursuite des réformes législatives et institutionnelles, elles n'ont conduit qu'à un nombre limité de poursuites. De plus, la longue durée des procédures devant les tribunaux d'enquête et les coûts considérables engendrés ont fait l'objet de débats publics. À la suite de la publication du rapport Mahon, seule une personne mentionnée dans le rapport a dû répondre de charges liées à des faits de corruption et a été condamnée à une peine d'emprisonnement. Toutefois, certains des hommes politiques influents concernés ont démissionné de leur parti. Des inquiétudes concernant une dépendance excessive vis-à-vis du système des tribunaux d'enquêtes

40 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

41 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

42 Idem.

43 <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload.30749.en.pdf>.

44 Projet de loi de 2012 sur la justice pénale concernant la corruption: www.justice.ie/en/JELR/Pages/PB12000183.

45 Section 5 de la loi modifiée de 1979 sur le tribunal d'enquête concernant les éléments de preuve. Le juge de la cour suprême, le juge Adrian Hardiman, a fait valoir que les preuves réunies par le tribunal d'enquête étaient «dépourvues de conséquences juridiques» et ne pouvaient pas être utilisées dans des procédures judiciaires en tant qu'élément d'accusation ou de défense. *Bovale Developments DCE contre Bailey & anor* [2011] IESC 2.

46 Dans l'affaire *Goodman contre Hamilton* [1992] 2 IR 542, le juge Finlay a statué comme suit: «En ce qui concerne l'argument avancé selon lequel les constatations du tribunal d'enquête, si elles ne constituent pas une administration de la justice inacceptable exercée par toute autre personne qu'une juridiction, sont une usurpation des activités des juridictions dans les cas où des affaires civiles sont pendantes ou peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires, il me semble qu'une fois encore, cet argument découle d'une totale incompréhension de la fonction du tribunal d'enquête. Une constatation de ce tribunal d'enquête, établissant la véracité ou le fausseté de toute allégation particulière susceptible d'être l'objet du litige existant ou potentiel, ne fait pas partie des éléments sur lesquels une juridiction qui doit se prononcer sur ce litige peut se baser. Elle ne peut pas être utilisée comme un moyen d'accusation ou de défense par un justiciable qui, dans le cadre de la même affaire, se dispute avec une autre partie des droits découlant de certaines allégations de rupture de contrat, de contrat illégal ou de mauvaises pratiques.» (Au point 590).

sont ressorties d'une récente recommandation de la commission de réforme de la législation irlandaise (*Irish Law Reform Commission*), lorsque celle-ci a examiné la loi sur les tribunaux d'enquête. Elle a estimé que, compte tenu de la nature des tribunaux d'enquête, «les personnes habilitées à ouvrir des enquêtes devraient accorder une attention particulière à l'intérêt général dans l'affaire examinée avant de décider d'ouvrir une enquête»⁴⁷.

Le temps nécessaire pour achever une enquête peut également avoir une incidence sur les éventuelles procédures pénales ou civiles. Lorsque les soumissionnaires qui n'avaient pas obtenu le marché marqué, selon les constatations du tribunal d'enquête Moriarty, par des faits de corruption ont intenté une action contre l'État irlandais, ce dernier a tenté d'invoquer l'argument de la durée dans sa défense. La Cour suprême irlandaise a toutefois rejeté cet argument et jugé que les soumissionnaires devaient toujours être autorisés à demander réparation à l'État car il était évident que les plaignants attendaient les résultats de l'enquête du tribunal d'enquête et aussi parce que «la question de savoir si un ministre du gouvernement avait corrompu une procédure publique présentait un intérêt public»⁴⁸. Même si les procédures pénales ne sont pas limitées dans le temps, on court le risque que celles-ci soient affaiblies par l'attente des conclusions des tribunaux d'enquête.

Une réforme et une consolidation complètes de la législation sur les tribunaux d'enquête sont prévues. Le projet de loi de 2005 sur les tribunaux d'enquête est actuellement examiné au Parlement irlandais⁴⁹. La réforme vise à mettre en place un cadre statutaire moderne régissant tous les aspects du fonctionnement d'un tribunal d'enquête, de sa mise en place à la publication de son rapport final. Elle définit des procédures détaillées concernant le fonctionnement et la présentation des rapports ainsi que la suspension et la dissolution d'un tribunal d'enquête. Le projet de loi a tenu compte du rapport de la commission de réforme de la législation de l'Irlande de 2005 sur les enquêtes publiques, y compris les tribunaux d'enquête, ainsi que des recommandations figurant dans le rapport de 2009 sur les tribunaux d'enquête établi par le contrôleur et l'auditeur général. En ce qui concerne l'admissibilité des rapports dans des procédures ultérieures, la réforme a proposé qu'un rapport final, intermédiaire ou divisionnaire du tribunal d'enquête soit recevable dans certaines procédures civiles⁵⁰. Cette proposition est actuellement examinée au regard de la jurisprudence plus récente dans laquelle la Cour suprême a constaté que des extraits des rapports intermédiaires du tribunal d'enquête Mahon pouvaient ne pas être admis comme preuves par l'Office of the Director of Corporate Enforcement⁵¹.

Financement des partis politiques

Depuis les années 1990, l'Irlande a élaboré son système de réglementation concernant le financement des partis politiques, en y apportant d'importantes modifications pour ce qui est du financement tant public que privé. Jusqu'à récemment, il était difficile de dresser un tableau complet des sources de financement politique en Irlande, puisque les comptes annuels des partis

47 Rapport sur les enquêtes publiques, y compris les tribunaux d'enquête (LRC 73-2005), résumé des recommandations, p. 169; disponible à l'adresse suivante: http://www.lawreform.ie/_fileupload/Reports/rPublicInquiries.pdf

48 *Bovale Developments DCE contre Bailey & anor* [2011] IESC 2: «l'objet du présent litige est véritablement exceptionnel, voire unique [...]. Si les plaignants ont effectivement subi un préjudice en raison de faits de corruption aux plus hauts niveaux du gouvernement et de l'administration publique, il s'agit manifestement d'une exigence de la justice commutative de base qu'ils obtiennent une compensation, s'ils démontrent le bien-fondé de leur point de vue. En procédant de la sorte, les constatations du tribunal d'enquête Moriarty sont irrecevables. Mais les preuves accumulées pendant neuf ans ne sont pas sans intérêt et sont mises à la disposition des plaignants comme à celle de tout autre citoyen et de l'État lui-même. L'État ne semble pas avoir rejeté ou critiqué ces preuves.» [2012] IESC 50.

49 <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>.

50 À titre de preuve des constatations des faits par le tribunal d'enquête figurant dans le rapport sans autre élément probant, sauf preuve du contraire, et de l'avis du tribunal d'enquête concernant toute question exposée dans le rapport.

51 Affaire *ODCE contre Bovale*, 14 juillet 2011.

politiques n'étaient que partiellement déclarés. En raison des seuils de divulgation élevés pour les dons politiques, seule une petite partie des revenus des partis a été publiée lors des deux élections précédentes⁵².

Bonne pratique: renforcement des règles applicables au financement des partis politiques

Grâce à l'adoption de la loi électorale de 2012 portant modification de la loi sur le financement des partis politiques⁵³, l'Irlande a accompli de grands progrès dans ce domaine et s'est conformée aux recommandations de 2009 du GRECO qui consistaient à abaisser le seuil de divulgation et à présenter des comptes ayant fait l'objet d'un audit indépendant. En décembre 2013, le GRECO a conclu que la majorité de ses recommandations dans ce domaine ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante et a évalué positivement les efforts accomplis par l'Irlande pour améliorer la transparence du financement des partis et pour renforcer la discipline financière des partis politiques⁵⁴.

Les dons effectués par les entreprises d'un montant supérieur à 200 euros ne peuvent être réalisés que par des sociétés inscrites dans le registre des donateurs (entreprises) ou si une déclaration est faite à l'agence de surveillance (SIPO) indiquant au bénéficiaire que l'entreprise donatrice a approuvé le don. Les cotisations versées à un parti politique sont considérées comme des dons conformément aux recommandations du tribunal d'enquête Mahon d'étendre la définition de «don» à «toute contribution versée, utilisée ou reçue à des fins politiques». Les dons anonymes sont acceptés à la seule condition qu'ils n'excèdent pas 100 euros. Le plafond applicable aux dons en faveur de partis politiques a été abaissé (de 6 349 euros à 2 500 euros), de même que le plafond applicable aux dons en faveur d'un candidat aux élections ou d'un représentant élu (de 2 539 euros à 1 000 euros). Par ailleurs, le seuil à partir duquel les partis politiques doivent déclarer publiquement les dons et en informer la SIPO a été considérablement réduit (de 5 080 euros à 200 euros).

Tous les partis politiques sont à présent tenus de présenter à la SIPO un état des comptes ayant fait l'objet d'un audit indépendant au plus tard le 30 juin de chaque année. Il convient que ces comptes comprennent des informations détaillées sur les revenus provenant de sources publiques et privées et sur les dépenses effectuées par le parti politique concerné et puissent être consultés sur le site web de la SIPO⁵⁵. Le rapport de l'auditeur est également publié. Les sections applicables de la loi de 2012 concernant les comptes des partis politiques sont entrées en vigueur en septembre 2012.

52 Par exemple, sur les 10,1 millions d'euros dépensés par les partis et les candidats dans le cadre des élections générales de 2007, seuls 1,3 million d'euros ont fait l'objet d'une divulgation et aucune information n'était disponible quant à l'origine des 8,8 millions d'euros restants. Lors des élections générales de 2011, 9,28 millions d'euros ont été dépensés alors que seuls 30 997 euros ont été déclarés comme dons. Fianna Fáil, Fine Gael et Labour ont déclaré que les dons déclarés n'avaient fait l'objet d'aucun relevé pour 2009, année au cours de laquelle les trois partis ont mené d'importantes campagnes locales, européennes et dans le cadre d'une élection partielle et organisé un référendum sur le traité de Lisbonne. Fine Gael et Labour n'ont déclaré aucun don pour 2011, tandis que Fianna Fáil et Sinn Féin ont respectivement déclaré un montant de 6 348 euros et 12 000 euros. Cela laisse entendre que la principale source de financement politique provenait des dons d'un montant inférieur au seuil maximal de l'époque qui était de 5 078,95 euros.

53 Loi électorale de 2012 portant modification de la loi sur le financement des partis politiques, n° 36 de 2012.

<http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>.

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_FR.pdf)

55 En 2013, les partis politiques ont déclaré à la commission des normes dans la fonction publique des dons pour un montant total de 33 606 euros pour l'année 2012. Les dons déclarés par le parti socialiste s'élevaient à 24 600 euros; Sinn Féin a déclaré 6 000 euros et Comhar Chríostaí (le parti de solidarité chrétienne) a déclaré 3 006 euros. Aucun autre parti n'a déclaré de dons en 2012, y compris les partenaires de coalition, Fine Gael et Labour et le principal parti de l'opposition, Fianna Fail. Ils étaient tenus de déclarer les dons d'une valeur supérieure à 5 078,95 euros qu'ils ont reçus durant l'année 2012. Le montant maximal des dons qu'un parti politique pouvait accepter de la part d'un même donateur au cours de la même année s'élevait à 6 348,69 euros: <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/News/Press-Releases/2013-Press-Releases/Political-parties-disclose-donations-received-in-2012.html>.

Les partis qui ne se conforment pas à ces exigences perdront leur financement public. Lorsque des comptes certifiés ne sont pas fournis, la SIPO est habilitée à désigner son propre auditeur pour accomplir cette tâche et à en imputer le coût au parti politique concerné. Les candidats aux élections ou les représentants élus ne sont toutefois pas tenus de présenter des comptes. En outre, le projet de loi de 2012 sur la justice pénale concernant la corruption prévoit une présomption de corruption lorsqu'un don interdit en vertu de la législation électorale est reçu.

La nouvelle loi sur le financement politique prévoit également l'élaboration de lignes directrices sur la manière de présenter les comptes d'un parti politique. La SIPO a publié le projet de lignes directrices en juin 2013 et les a soumises à une consultation publique⁵⁶. Les consultations publiques se sont terminées à l'automne 2013.⁵⁷

Malgré ces changements positifs, certains problèmes subsistent. Le rapport du tribunal d'enquête Mahon a mis en évidence les éventuelles façons de contourner les nouveaux seuils et a constaté que rien ne peut empêcher un donateur (particulier) d'effectuer un don à un parti politique ou à chacun des membres du même parti⁵⁸, ce qui peut constituer une somme d'argent considérable, susceptible de donner lieu à des actes de corruption ou un semblant de corruption. De plus, la nouvelle législation ne fixe pas de délais spécifiques impartis aux partis politiques pour s'acquitter de leurs obligations de déclaration. Il s'agit d'une lacune importante puisqu'il est plus difficile de recenser les liens potentiels entre un don et un pot-de-vin si un laps de temps considérable s'est écoulé entre la réception du don et la déclaration de celui-ci⁵⁹.

Dans son rapport de décembre 2013, le GRECO a souligné qu'il était toujours possible d'améliorer la transparence dans les comptes des antennes locales et des tiers, et a demandé des efforts supplémentaires pour renforcer le régime répressif des infractions aux règles de financement des partis⁶⁰.

Il n'existe aucune législation permettant de réglementer le financement des campagnes de référendum, même si les référendums sont assez fréquents en Irlande. Le rapport annuel de 2012 de la commission des normes a mis en exergue les difficultés persistantes qu'elle rencontre pour superviser les dispositions de la législation électorale en ce qui concerne les unités comptables qui sont invitées à fournir un certificat de dons monétaires et un relevé bancaire⁶¹. La SIPO a demandé que les «tiers» et les partis politiques soient tenus de communiquer des informations détaillées sur les dépenses liées aux campagnes de référendums aux fins d'une plus grande transparence. Elle a également demandé à ce que des informations soient rendues publiques à propos des sources de financement disponibles à la fois pour les tiers et les partis politiques⁶². Les autorités irlandaises se penchent actuellement sur des solutions législatives permettant de combler cette lacune juridique.

Aménagement urbain

56 <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Draft-Political-Party-Account-Guidelines/>.

57 <http://www.sipo.gov.ie/en/guidelines/draft-political-party-account-guidelines/submissions-received/>

58 <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>

59 Systèmes nationaux d'intégrité, Addendum à l'étude par pays, 2012, p.23.

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/nis_ireland_2012.

60 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_FR.pdf)

61 Rapport annuel de la commission des normes dans la fonction publique (2013), disponible à l'adresse suivante:

http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Annual-Reports/2012-Annual-Report/AnnualReport2012/media/sipoc_ar_2012_english.pdf.

62 Idem.

Les secteurs de la construction et l'aménagement du territoire se sont révélés être vulnérables à la corruption, selon le tribunal d'enquête Mahon dont les audiences ont mis au jour des failles dans le système d'administration publique⁶³.

Étant donné que la plupart des décisions d'aménagement sont prises par les conseillers locaux élus, les conflits d'intérêt constituent un facteur de risque manifeste, d'où la nécessité de contrôler que des obligations de divulgation sont mises en place et qu'elles sont respectées et appliquées de manière appropriée. Selon le tribunal d'enquête Mahon, ce n'était apparemment pas le cas. Le tribunal d'enquête a également révélé la mesure dans laquelle les élus locaux ou des hommes politiques plus influents siégeant au gouvernement central sont exposés à un risque accru de corruption impliquant des promoteurs souhaitant un reclassement des zones dans lesquelles ils veulent investir afin d'accroître la valeur de leur terrain⁶⁴. Le tribunal d'enquête a constaté que 11 conseillers gouvernementaux locaux ont reçu des paiements de nature corruptive de ce type. Auparavant, en 2007, le président de la commission des recours en matière d'aménagement du territoire avait déclaré que «parfois, les décisions d'aménagement semblent être davantage liées à la pression exercée par les promoteurs locaux qu'au développement durable». De plus, les principales banques soutenaient le reclassement des zones comme condition préalable à l'essor de la construction immobilière qu'elles finançaient. Le tribunal d'enquête Mahon a formulé un certain nombre de recommandations visant à accroître la transparence et la responsabilisation et à réduire les incitations et les possibilités de commission d'actes de corruption⁶⁵.

En réponse à ces préoccupations, des garanties ont été introduites afin de rendre le système d'aménagement du territoire moins perméable à la corruption. En mai 2013, le gouvernement a approuvé des propositions en vue de la préparation d'un projet de loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme afin de créer un nouveau Bureau du régulateur de l'aménagement du territoire (*Office of the Planning Regulator*) conformément à la recommandation la plus importante en matière d'aménagement figurant dans le rapport final du tribunal d'enquête Mahon, et ce, afin de garantir une surveillance indépendante renforcée du processus d'aménagement urbain⁶⁶. Le département de l'environnement, de la communauté et du gouvernement local met actuellement au point ce système général.

Compte tenu de l'ampleur et de l'étendue de la corruption par le passé, les efforts déployés pour réduire les incitations à la corruption dans des affaires liées à l'aménagement du territoire devraient être maintenus. De plus, le tribunal d'enquête Mahon a constaté que «l'approche d'autoréglementation adoptée à l'égard du contrôle de l'application des dispositions en matière de conflits d'intérêt est un sujet de préoccupation», qu'elle manque d'indépendance, de crédibilité et d'efficacité, et qu'elle nécessite une «modernisation radicale» du système de contrôle de l'application des mesures relatives aux conflits d'intérêt dans les gouvernements locaux. Actuellement, les autorités locales se chargent essentiellement de contrôler et de faire appliquer les dispositions en matière de conflits d'intérêts qui s'inscrivent dans leur cadre éthique. Selon *Transparency international*, depuis juillet 2012, seules cinq autorités locales sur 34 avaient publié en ligne les déclarations d'intérêt de leurs conseillers⁶⁷. Par ailleurs, les pratiques de pantouflage présentent des risques particuliers dans ce domaine.

63 Rapport final du tribunal d'enquête Mahon, p. 15.

64 Un représentant public a été condamné pour corruption en 2012 pour la première fois dans l'histoire de l'État irlandais. Un ancien conseiller municipal a été condamné pour avoir reçu des paiements de nature corruptive d'un montant total de 80 000 euros de la part d'un promoteur immobilier qui tentait d'obtenir le reclassement de terres agricoles à des fins résidentielles et industrielles à Waterford. Il a écopé d'une peine de six ans.

65 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

66 Projet de loi de 2013 sur les élections, le gouvernement local et l'aménagement du territoire et l'urbanisme: <http://www.environ.ie/en/Legislation/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload,33584,en.pdf>.

67 Systèmes nationaux d'intégrité, Addendum à l'étude par pays, 2012: <http://transparency.ie/sites/default/files/TI%20Country%20Study%20Addendum2012.pdf>.

3. PROCHAINES ETAPES

Ces dernières années, le gouvernement irlandais a entrepris, dans un climat de préoccupation grandissante du public à propos de la corruption et des problèmes de transparence, de responsabilisation et d'intégrité qui y sont liés, des réformes d'envergure, tant au niveau législatif qu'au niveau politique, pour résoudre bon nombre des problèmes mis au jour dans le cadre des tribunaux d'enquête. Des progrès considérables ont été réalisés afin d'améliorer le cadre de la surveillance et de la transparence du financement des partis politiques. Il faudrait s'attacher davantage à assurer une répression dissuasive des actes de corruption et à régler plus rapidement les affaires de corruption à grande échelle. Les risques liés à la corruption associés aux liens étroits entre les hommes politiques et l'industrie restent une source d'inquiétude. Des mesures plus résolues pourraient être prises pour remédier au risque de conflits d'intérêts de manière efficace, notamment au niveau local et dans les secteurs vulnérables tels que l'aménagement urbain.

Les points suivants méritent un plus grande d'attention:

- l'obtention de meilleurs résultats en matière de **poursuites** menées à terme et de **sanctions dissuasives** dans les affaires de corruption traitées par la commission des normes dans la fonction publique (SIPO), l'*Office of the Director of Corporate Enforcement* (ODCE) et la police; le renforcement du pouvoir de toutes les autorités d'enquête leur permettant d'ouvrir des enquêtes de leur propre initiative et l'extension de leur mandat en ce qui concerne le contrôle de l'application des dispositions en matière de conflits d'intérêts aux niveaux régional et local; la poursuite de la réforme en vue de la consolidation du cadre juridique des tribunaux d'enquête de manière à garantir des procédures plus rapides et un suivi plus efficace;
- la fixation d'une limite globale concernant le montant qu'un particulier peut verser à un **parti politique et aux candidats aux élections** ou aux représentants élus qui sont membres dudit parti, conformément à la recommandation du tribunal d'enquête Mahon; l'imposition d'un délai raisonnablement court aux partis politiques pour s'acquitter de leurs obligations de communication d'informations financières; la réglementation du financement des campagnes de référendums;
- l'assurance que les pouvoirs d'exécution en matière d'aménagement sont exercés par un **régulateur de l'aménagement urbain** indépendant doté de la capacité et des pouvoirs pour mener des enquêtes sur les problèmes systémiques; l'assurance que les autorités locales mettent en œuvre les plans de prévention de la fraude et de la corruption; la garantie de la prévention et de la détection efficaces des conflits d'intérêts, notamment au niveau local.