



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 mars 2013
Publication : 28 mars 2013

Public
Greco Eval IV Rep (2012) 8F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION

ISLANDE

Adopté par le GRECO lors de sa 59^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2013)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RESUME	4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	11
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	11
<i>TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF</i>	12
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	13
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	14
CONFLITS D'INTERET	15
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	19
<i>Cadeaux</i>	19
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	19
<i>Intérêts financiers</i>	19
<i>Contrats avec les autorités publiques</i>	20
<i>Restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	20
SUPERVISION ET APPLICATION	21
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	21
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	22
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	22
LE PRINCIPE D'INDEPENDANCE	23
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS OF SERVICE.....	24
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURES	27
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERET	30
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAIN ACTIVITES.....	30
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	30
<i>Récusation et retrait</i>	31
<i>Cadeaux</i>	31
<i>Restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	32
<i>Contacts avec des tiers en-dehors des procédures judiciaires, informations confidentielles</i>	32
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERET	32
SUPERVISION ET APPLICATION	32
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	34
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....	35
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	35
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	36
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE APPLICABLE EN LA MATIERE	38
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	40
CONFLITS D'INTERET	40
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	40
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	40
<i>Récusation et retrait</i>	40
<i>Cadeaux</i>	41
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	41
<i>Contacts avec les tiers hors du cadre de la procédure juridictionnelle, informations confidentielles</i>	41
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	42
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	42
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	42
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	44

RESUME

1. L'Islande, une île septentrionale comptant environ 320 000 habitants, est un petit pays en terme de population, et plutôt isolé sur le plan géographique. En 2008, l'effondrement de son système bancaire a gravement secoué la confiance du pays, de la population et de ses institutions, et a amené à revoir la transparence et les contre-pouvoirs informels qui étaient pris pour acquis et censés encadrer le pouvoir et limiter les abus au sein de la petite communauté islandaise. La crise a notamment révélé au grand jour des problèmes graves sur la séparation des pouvoirs, par exemple, entre le gouvernement/les parlementaires et le monde des affaires, l'indépendance des institutions de supervisions étatiques, la capacité du parlement à interpeler le gouvernement sur ses activités et à lui demander des comptes et, pour ce qui est des circonstances particulières de l'effondrement, la manière dont il était possible d'assurer que les auteurs pénalement responsables seraient poursuivis. Pour chacune des trois fonctions professionnelles au cœur de ce quatrième cycle d'évaluation de l'Islande (les parlementaires, les juges et les procureurs), la manière de traiter les interrelations et les conflits réels ou potentiels d'intérêt est clairement un défi permanent, qui a maintenant pris un relief particulier.

2. Pour ce qui est des parlementaires, la question des liens avec le monde des affaires et de l'indépendance, ainsi que celle des conflits d'intérêt de manière plus générale, est à l'ordre du jour. Un processus de réflexion a déjà été entamé dans ce domaine et certains outils ont été développés pour accroître la transparence, non seulement des travaux parlementaires (pour lesquels l'Islande a une longue tradition d'ouverture), mais aussi des activités des parlementaires à titre individuel, notamment par l'introduction d'un système de déclaration financière et la poursuite de l'élaboration d'un code de conduite. Les autorités ne peuvent qu'être encouragées à continuer de développer les règles applicables afin que ces dernières remplissent efficacement leur office dans le but de promouvoir une éthique parlementaire reconnaissant et traitant sans tabou la prévention de la corruption, les conflits d'intérêt et, plus généralement, les questions déontologiques, pour faire en sorte que le public ait davantage confiance dans les parlementaires.

3. Le système judiciaire islandais est de grande qualité et aucune allégation de corruption n'a jamais visé des juges. Des mesures positives ont été prises pour améliorer la transparence de la justice, notamment par la publication, en 2010, de nouvelles règles détaillées sur la nomination des juges – un secteur qui s'était attiré des critiques publiques du fait d'une possible interférence politique dans le processus. Le ministère public donne, semble-t-il, largement satisfaction dans l'opinion, en particulier alors que des affaires liées à la crise bancaire commencent à trouver une solution. Le Gouvernement a établi un Bureau spécial du procureur pour traiter spécifiquement ce type d'affaires. Des mesures supplémentaires peuvent être prises pour renforcer l'indépendance du ministère public, notamment en sécurisant l'inamovibilité et en mettant en place une séparation plus stricte des rôles entre les procureurs et la police au niveau des districts.

4. Pour ce qui est de la prévention des conflits concernant les juges et les procureurs, ces catégories de fonctionnaires ont une vision claire des règles qui les guident dans des cas spécifiques (par exemple, règles sur l'incompatibilité, interdiction d'activités accessoires, récusation). Cependant, les questions d'éthique et de comportement qui ne sont pas clairement couvertes par ces règles offrent encore des possibilités d'approfondir la réflexion. C'est là un point particulièrement important dans les petites juridictions. Un processus de réflexion a débuté concernant l'élaboration d'un code de conduite pour la profession. Il existe une Commission chargée des fonctions judiciaires qui autorise les activités accessoires (tel que prévu par la loi) et tranche dans des situations de conflit d'intérêt et de violation des règles applicables. La Commission réévalue actuellement son rôle afin de devenir davantage proactive et d'aborder les

conflits d'intérêt dans une perspective plus large. Pour le ministère public, des plans sont en cours pour élaborer une politique globale sur la formation académique et professionnelle des procureurs.

5. Enfin, des considérations importantes concernent aussi la structure du système judiciaire, qui se compose actuellement d'un système de tribunaux à deux niveaux et est reflété jusqu'à un certain point dans l'organisation du ministère public. Un certain nombre de réformes ont été repoussées lorsque le pays a été pris dans la tourmente de la crise bancaire. La mise en œuvre effective des changements proposés, y compris par l'établissement d'un système à trois niveaux, pourrait entraîner des améliorations concernant les voies d'appel disponibles pour les tribunaux comme pour le ministère public ; cela ne peut que renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'équité des processus judiciaires.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

6. L'Islande a adhéré au GRECO en 1999. Depuis lors, elle a été soumise à une évaluation dans le cadre des Premier Cycle (en septembre 2001), Deuxième Cycle (en juillet 2004) et Troisième Cycle (en avril 2008) d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation respectifs, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, sont consultables sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

7. Lancé 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 ». Par le choix de ce thème, le GRECO innove et met en relief la nature multidisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux 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 l'administration publique - et du Troisième Cycle d'évaluation, axé sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

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

- Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- Interdiction ou restriction concernant certaines activités ;
- Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- Application des règles en vigueur ;
- Sensibilisation.

9. 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 porte sur 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.

10. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Islande au Questionnaire d'évaluation (Greco (2011) 4F) et d'autres données, notamment des renseignements reçus de la société civile. De plus, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG »), a effectué une visite en Islande du 1^{er} au 5 octobre 2012. L'EEG était composée de M. Kazimir ÅBERG, Juge, Cour d'appel de Svea (Suède), M. Jens-Oscar NERGÅRD, Conseiller principal, ministère de la Réforme, de l'Administration et des Affaires religieuses (Norvège), M. Erikas TAMASAUSKAS, Parlementaire au Seimas, Commission sur l'administration publique et les pouvoirs locaux (Lituanie) et Mme Vesna RATKOVIC, Directrice, Direction pour l'Initiative de lutte contre la corruption (Monténégro). L'EEG a bénéficié du soutien de Mme Anna MYERS et de Mme Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de l'Intérieur, du Conseil de la magistrature et de la Commission chargée des fonctions judiciaires. De plus, elle a rencontré des juges de la Cour suprême, du Tribunal du travail et du Tribunal de district de Reykjavik, ainsi que des procureurs du Bureau du Procureur général, du Bureau spécial du procureur et du district de Reykjavik. Enfin, elle a parlé avec des parlementaires et des représentants de partis politiques, de l'Association des juges, de l'Association des Procureurs, de l'Association du Barreau, des journalistes et des universitaires.

12. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de l'Islande pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport 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 possibles et formule des recommandations sur de possibles améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités islandaises, qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. L'Islande devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

13. L'Islande est une île septentrionale comptant environ 320 000 habitants, faiblement peuplée et relativement isolée sur le plan géographique. En 2008, l'effondrement de son système bancaire a gravement secoué la confiance du pays, de la population et de ses institutions, et a amené à revoir la transparence et les contre-pouvoirs informels qui étaient pris pour acquis et censés encadrer le pouvoir et limiter les abus, au vu de la taille de la communauté islandaise.

14. La crise a notamment révélé au grand jour des questions graves sur les conflits d'intérêt générés par les rapprochements qui se sont développés, par exemple, entre le gouvernement/les parlementaires et le monde des affaires, ainsi que des préoccupations concernant l'indépendance des institutions de supervisions étatiques, la capacité du parlement à interpellier le gouvernement sur ses activités et à lui demander des comptes et, pour ce qui est des circonstances particulières de l'effondrement, la manière dont il était possible de faire en sorte que les auteurs pénalement responsables soient poursuivis. Pour chacune des trois fonctions professionnelles au cœur de ce quatrième cycle d'évaluation de l'Islande (les parlementaires, les juges et les procureurs), la manière de traiter les interrelations et les conflits réels ou potentiels d'intérêt est clairement un défi permanent, qui a maintenant pris un relief particulier.

15. L'Islande ne s'était jamais dotée d'une politique de lutte contre corruption, partant du principe que cela n'était pas nécessaire. Pendant des années, elle s'est classée dans les sept pays de tête de l'Indice de perception de la corruption de TI et, en 2005 et 2006, a même partagé la première place du classement avec la Finlande, pour, en 2007, descendre à la sixième place et, en 2011, à la 13^e (la plus basse notation pour l'Islande), avant de remonter à la 11^e place en 2012. La plupart des observateurs lient la rapide détérioration de la perception de la corruption en Islande à l'effondrement des trois principales banques d'investissement en octobre 2008 et aux sérieux doutes que cela a jeté sur l'intégrité des institutions de gouvernance de l'Islande, en particulier sur ses partis politiques et les représentants élus à l'Althingi, ainsi que sur leur capacité et leur engagement à protéger les intérêts de tous les citoyens¹. Des sondages d'opinion en 2007 et 2009 ont révélé que, si la perception publique de la corruption du secteur privé s'est détériorée (pour 62%, le secteur était plutôt ou très corrompu en 2007, un pourcentage passé à 78% en 2009), la détérioration a été considérable pour les membres des partis au pouvoir, dont l'écart sur la perception de leur corruption a bondi de 12% à 71%.

16. Cela étant, avant même l'effondrement financier, des préoccupations s'étaient faites jour par intermittence (le GRECO lui-même ayant évoqué le sujet dans ses Premier, Deuxième et Troisième Rapports d'Évaluation sur l'Islande) concernant des questions d'intégrité, de responsabilité démocratique et de possible corruption. Il était question notamment de népotisme, de liens personnels étroits et de clientélisme politique au niveau local ; des préoccupations nées du fait qu'une vision trop étroite de la corruption (autrement dit limitée aux pots-de-vin classiques) limitait l'attention portée à la prévention de la corruption au sein de l'administration publique; des scandales concernant des dons importants non déclarés aux partis politiques ont amené à une réforme des lois sur le financement des partis en 2007 ; une controverse avait surgi concernant des décisions sur des questions d'importance nationale qui avaient été prises par des responsables du gouvernement sans en aviser le Cabinet ministériel ou le parlement² ; enfin, la perception de conflits d'intérêt concernant des personnalités

¹ Voir *Capascent-Gallup* statistiques citées dans Viaman, V., T.O. Sigurjonsson et P.A. Davidsson (juillet 2010) "Weak Business Culture as an Antecedent of Economic Crisis: The Case of Iceland," *Journal of Business Ethics*, Springer p. 3. <http://ssrn.com/abstract=1700143>.

² Selon *Sustainable Governance Indicators (SGI) (2011) Iceland Report* par le Bertelsmann Stiftung, la décision de deux ministres d'engager l'Islande à participer à la guerre d'Irak en 2003 constituait un exemple flagrant de la coopération informelle croissante entre groupes de ministres en-dehors du gouvernement (voir p. 30).

politiques votant sur des questions liés à leurs intérêts privés ou les touchant de près (pour les quotas de pêche, notamment³).

17. Afin de mieux comprendre ce qui avait entraîné l'effondrement financier, fin 2008, l'Althingi a constitué une Commission spéciale d'enquête (CSE), dont les travaux visaient pour l'essentiel les activités des instances publiques et de quiconque pouvait s'être rendu coupable d'erreurs ou de négligence. Un groupe de travail distinct sur l'éthique a également été instauré pour voir si l'effondrement des banques pouvait, dans une certaine mesure, s'expliquer par des questions de moralité et de pratiques professionnelles. Un rapport supplémentaire a été commandité pour analyser le rapport de la CSE sous l'angle sexospécifique. Enfin, une Commission parlementaire distincte a été établie pour examiner le rapport de la CSE et, au vu de ce dernier, de formuler des recommandations.

18. Le rapport de la CSE, terminé en 2010 et composé de 9 volumes, pointait du doigt trois anciens ministres, dont l'ancien Premier ministre, plus quatre fonctionnaires au motif qu'ils avaient fait preuve de négligence en ne réagissant pas de manière appropriée au danger que la situation des banques, qui se dégradait, faisait peser sur l'économie islandaise. En conséquence, l'Althingi a usé pour la première fois du pouvoir qui lui est conféré par l'article 14 de la Constitution islandaise pour mettre en accusation l'ancien Premier ministre devant la Haute Cour de justice, qui l'a jugé coupable, en avril 2012, d'un chef d'accusation de négligence, mais n'a pas été condamné. Le procès a déchaîné les passions en Islande et a été vivement critiqué sur le plan international (voir également le paragraphe 71 pour de plus amples détails). La CSE a par ailleurs constaté que le niveau d'endettement de parlementaires en faveur des banques au cœur de l'effondrement financier était très élevé.

19. Comme on l'a indiqué plus haut, la crise bancaire a fait émerger au grand jour en Islande certaines questions de fonds sur l'intégrité des institutions de gouvernance du pays et sur le concept de corruption tel qu'il devrait être entendu dans le contexte de l'Islande. L'un des problèmes récurrents mentionnés par de nombreux interlocuteurs sur place est l'existence de réseaux denses de relations personnelles et professionnelles, qui touchent du fait même de leur existence les institutions gouvernementales et décisionnaires. Lors de la visite sur site, le désir de discuter de ce problème était réel, tout comme l'impression (si ce n'est la préoccupation) que les conflits qui peuvent se poser – et se posent – du fait de ces relations au sein de la société islandaise ont des racines par trop profondes, et sont quasiment inhérentes à la société, pour être traités. On a noté également un certain agacement à l'égard de la lenteur du changement en réaction aux enseignements tirés jusque-là.

20. L'EEG partage, certes, le point de vue selon lequel des conflits d'intérêt sont inévitables et sont une constante dans la vie publique en Islande; cependant, elle encourage les autorités islandaises à prendre ce phénomène à bras le corps et à utiliser tous les outils disponibles, qu'il s'agisse de codes de conduite, de règles sur les conflits d'intérêt et de leur application, ou encore de formations et d'actions de sensibilisation pour instaurer et renforcer un système de prévention de la corruption qui soit adapté à l'Islande. A de nombreux égards, l'Islande est d'autant plus appelée à être vigilante pour éviter que les sociétés de plus petite taille ne soient amenées à croire que leurs décideurs peuvent s'autoréguler, et ce afin de réellement tourner la page d'une culture et d'un système de valeurs dans lesquels des relations informelles ont pu, à certains moments, prévaloir sur les règles et obligations applicables à qui occupe des fonctions de pouvoir et est au service du public. Rappelons à cet égard que ce n'est pas le conflit en lui-même, mais aussi la perception qu'il peut potentiellement influencer et biaiser les prises de

Actuellement, l'amendement de la Constitution pour clarifier et soutenir les travaux du gouvernement et la séparation des pouvoirs entre les trois branches (exécutif, législatif, judiciaire) suscite un regain d'intérêt en Islande (voir Thorarensen, B. (2011) *Constitutional Reform Process in Iceland*).

³ Ibid, p. 5 et question soulevée durant la visite sur place.

décisions, en particulier lorsqu'il n'est pas reconnu, qui sapent la confiance du public dans les institutions démocratiques.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

21. L'Islande est une république parlementaire unicamérale. L'Althingi, considéré comme le plus ancien parlement d'Europe, a été constitué en 930. Il se compose de 63 membres élus au vote à bulletin secret à la proportionnelle (système de d'Hondt) pour un mandat de quatre ans. En 2009, 27 sièges étaient occupés par des femmes élues à l'Althingi (43% du parlement), ce qui en fait à ce jour le plus féminisé des parlements.

22. Le pays est divisé en six circonscriptions – les trois plus étendues se situant dans la capitale Reykjavík et ses environs. Chaque circonscription dispose de neuf sièges au parlement, qui sont attribués en fonction des résultats du scrutin dans la circonscription. Les neuf sièges supplémentaires (dits "de péréquation") sont répartis entre les circonscriptions et alloués aux partis politiques de sorte que la représentation parlementaire de chacun reflète d'aussi près que possible le nombre total de voix qu'ils ont obtenues. Seuls les partis totalisant au moins 5% des scrutins valablement exprimés peuvent se voir allouer des sièges de péréquation.

23. L'indépendance de l'Althingi est garantie par l'article 36 de la Constitution islandaise et ses membres ne sont tenus que par leurs convictions, et non par des instructions de la part de leurs électeurs (article 48). Dès son élection, tout nouveau parlementaire doit prêter serment de respecter la Constitution. La liberté d'expression des parlementaires est protégée ; les parlementaires ne peuvent pas, sans le consentement de l'Althingi, voir leur responsabilité engagée en-dehors de l'Althingi pour des déclarations qu'ils auraient faites dans l'Althingi. En outre, ils ne peuvent être arrêtés durant une session de l'Althingi et jouissent de l'impunité pénale, sauf en cas de flagrance (article 46 de la Constitution). Jusqu'ici, un seul parlementaire a été condamné, en 2003, pour un délit lié à la corruption (Affaire n° 393/2002) ; cependant, le délit ne concernait pas les activités parlementaires de l'auteur⁴.

24. Les articles 38 et 39 de la Constitution donnent aux parlementaires (et aux ministres) le droit de présenter des projets de lois et des projets de résolutions, et à l'Althingi celui de désigner des commissions pour enquêter dans des affaires d'intérêt public et de demander des rapports, par oral ou par écrit, à des fonctionnaires et à des personnes privées, les fonctions de l'Althingi sont quant à elles établies dans son Règlement intérieur. L'Althingi a pour principale fonction de légiférer ainsi que « superviser les travaux de l'exécutif ». Cependant, du fait de l'effondrement du système bancaire islandais en octobre 2008, des questions se sont posées avec acuité sur la capacité de l'Althingi de servir de contrepoids efficace à l'exécutif et de demander des comptes au gouvernement. Avant cela, l'Althingi lui-même avait entamé un processus d'examen du contrôle parlementaire sur l'exécutif. Une commission avait été nommée pour ce faire, en juillet 2008, par la Commission de la Présidence ; un rapport détaillé avait ensuite été rédigé, avec des propositions visant à renforcer le contrôle parlementaire, dont certaines ont abouti à l'introduction de plusieurs amendements aux Directives permanentes de l'Althingi (voir également le paragraphe 31).

25. Le Président est élu au suffrage direct pour un mandat de quatre ans, sans limitation du nombre de mandats⁵. Si la Constitution accorde au Président des pouvoirs étendus (son rôle remplace celui du roi du Danemark), la fonction est pour l'essentiel représentative, la principale responsabilité étant de contribuer à former le gouvernement

⁴ Dans l'affaire n° 393/2002, le Président de la Commission pour la construction du théâtre national (qui était également parlementaire) a été jugé coupable entre autres d'un délit de corruption passive pour avoir demandé et accepté 650 000 ISK⁴ (environ 5 390 EUR). Condamné dans un premier temps à une peine d'emprisonnement de 15 mois par le Tribunal d'instance de Reykjavík, il a fait appel devant la Cour suprême, qui a commué la peine en deux ans d'emprisonnement.

⁵ En 2012, le Président a été réélu pour la 5e fois.

après le scrutin. En 2004, le Président a usé pour la première fois du pouvoir qui lui est conféré par l'article 26 de la Constitution pour rejeter un projet de loi concernant les médias. Ce pouvoir de rejeter des projets de lois pourtant adoptées par l'Althingi a été utilisé ensuite à nouveau en 2010 et en 2011 pour les projets de lois dits « Icesave bills », qui ont forcé le recours à des référendums publics⁶.

26. Le Premier Ministre et le cabinet ministériel exercent des fonctions exécutives. La Constitution ne dit rien sur la fonction de Premier Ministre, en revanche son article 13 dispose que le Président délègue son autorité aux ministres. Le Premier Ministre est donc le chef du gouvernement, mais il existe en Islande une longue tradition d'indépendance et de pouvoirs ministériels. En pratique, cela signifie, par exemple, que le Premier ministre n'est pas nécessairement consulté sur les propositions de projets de politiques des ministres spécialisés⁷ (en particulier lorsque ces derniers ne sont pas membres du parti du Premier ministre, comme c'est habituellement le cas dans les gouvernements de coalition islandais).

27. Le Président de l'Althingi et les Vice-Présidents forment la Commission de la Présidente qui tranche sur les questions affectant l'Althingi (par exemple l'organisation de la conduite des travaux de l'Althingi, la préparation du calendrier des sessions, l'instauration de règles générales relatives à la gestion de l'Althingi et aux questions administratives liées à cette dernière, etc. – en vertu des Articles 10 et 11 du Règlement de l'Althingi). Le Président coopère également avec les présidents des groupes des partis politiques pour l'organisation de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée. Il préside les réunions de l'Althingi. La Commission de la Présidence choisit un Secrétaire Général qui gère le Secrétariat de l'Althingi et est chargé du fonctionnement, des finances et des biens de l'Althingi sous l'autorité déléguée par le Président de l'Althingi. C'est le Secrétaire Général qui gère les questions financières liées aux travaux des parlementaires et qui tient le registre des intérêts de ces derniers.

28. Il n'y a pas de règles spécifiques concernant l'expulsion de parlementaires ou leur limogeage en dehors de celles prévues par le système électoral (vote public) et par le droit pénal.

Transparence du processus législatif

29. En Islande, la pratique de l'accès aux détails des projets de loi soumis au Parlement pour commentaires est bien développée. En particulier, les projets de loi soumis par le Gouvernement font souvent l'objet de consultations (par écrit et par le biais de réunions avec des parties ou secteurs intéressés⁸) ; il arrive que les projets soient publiés sur le site web du ministère concerné.

30. Tous les projets de loi sont publiés sur le site web de l'Althingi après avoir été officiellement présentés au Parlement, afin que le public et d'autres parties intéressées puissent soumettre leur avis écrit à la commission parlementaire pertinente. Lors de l'examen d'un projet de loi, les commissions demandent des déclarations de la part des parties intéressées (par exemples les institutions du Gouvernement, des organismes non gouvernementaux ou encore des entités privées) concernant le projet de loi proposé.

31. L'Althingi compte actuellement huit commissions permanentes⁹ composées chacune de neuf membres reflétant au mieux la composition des partis à l'Althingi.

⁶ Les projets de loi *Icesave* tentaient de traiter la question des obligations de l'Islande de garantir les dépôts de titulaires de comptes hors d'Islande, en particulier au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

⁷ SGI 2011 Iceland Report, p. 28.

⁸ Le Manuel du Bureau du Premier Ministre et de l'Althingi sur la préparation et la finalisation de projets de loi recommande de procéder de manière générale à une consultation.

⁹ Après réduction de leur nombre (12 initialement) en octobre 2011, les commissions sont les suivantes : la Commission des questions budgétaires, la Commission des questions sociales, la Commission des questions économiques et du commerce, la Commission de l'environnement et des communications, la Commission des

Comme indiqué au paragraphe 24, l'une des critiques récurrentes, particulièrement à la suite de la crise bancaire, portait sur le pouvoir relatif de l'exécutif par rapport au législatif. Le Règlement intérieur de l'Althingi a cependant été modifié en 2011 pour renforcer le pouvoir de supervision politique du parlement, par la création d'une commission permanente chargée des questions constitutionnelles et du contrôle du gouvernement¹⁰, la demande faite au Premier Ministre de faire rapport annuellement sur les suites données aux résolutions parlementaires, l'obligation qui est faite désormais aux ministres de communiquer des informations au parlement sur des questions importantes et le renforcement des possibilités de demander des informations pour les membres de partis minoritaires¹¹.

32. Les réunions normales des commissions permanentes se tiennent généralement à huis clos. S'il y a des participants invités à s'exprimer lors d'une réunion de commission, celle-ci peut ouvrir toute la réunion ou une partie seulement à la presse. Une commission peut également tenir des réunions ouvertes (en général sous la forme d'auditions publiques). L'EEG a entendu dire lors de sa visite dans le pays que des réunions de commission publiques pourraient et devraient se tenir plus souvent. Les réunions publiques sont diffusées à la télévision et sur le site web de l'Althingi, où les conclusions des travaux des commissions sont également publiées.

33. Les débats parlementaires sont toujours ouverts au public, diffusés à la télévision et sur internet. L'EEG a entendu que les médias ont tendance à écrire leurs articles en s'appuyant sur les transmissions via l'Internet plutôt qu'en assistant en direct aux sessions. La possibilité est prévue que l'Althingi siège à huis clos (article 57 de la Constitution), mais cela ne s'est plus produit depuis 1949. Les résultats des votes parlementaires sont enregistrés et publiés au Journal parlementaire ; ils sont consultables sur le site web de l'Althingi.

34. La question du lobbying dont feraient l'objet les personnalités politiques n'a pas été spécifiquement évoquée comme un objet de polémique lors de la visite dans le pays. Les points de vue communiqués à l'EEG se sont plutôt concentrés sur l'apparence ou la réalité de l'influence ou de l'ingérence des réseaux étendus de relations personnelles et professionnelles des parlementaires existant de longue date. L'EEG encourage donc les autorités islandaises à suivre de près la question du lobbying afin d'y apporter une réponse le moment venu, tout en réservant ses commentaires spécifiques pour les parties sur les règles de déontologie, les conflits d'intérêt et l'enregistrement des intérêts des parlementaires.

Rémunération et avantages matériels

35. En 2011, le salaire moyen brut en Islande s'élevait à 5 628 000 ISK (37 900 EUR).

36. Le Conseil pour la rémunération des hauts fonctionnaires, une instance publique indépendante chargée de déterminer les rémunérations et avantages des fonctionnaires publics, détermine la rémunération des parlementaires de l'Althingi. Le salaire brut annuel d'un parlementaire s'élève à 7 322 328 ISK (49 300 EUR) et les parlementaires cotisent à un régime de pension. Le fait d'être membre de l'Althingi est un emploi à temps plein et les frais de fonctionnement sont pris en charge, notamment les frais d'expédition de courrier et de téléphone. Les informations concernant le salaire des parlementaires et du Président de l'Althingi sont publiées sur le site web de l'Althingi (<http://www.althingi.is/vefur/thingfarakaup.html>). À cause de la crise économique, la loi n° 148/2008 a donné mandat au Conseil pour la rémunération des hauts fonctionnaires de publier une directive imposant des réductions de salaire de 5 à 15% pour les

affaires étrangères, la Commission de l'industrie, la Commission de la justice et de l'éducation et la Commission des affaires constitutionnelles et de la supervision.

¹⁰ Commission des affaires constitutionnelles et de la supervision

¹¹ Commission européenne, Rapport de progrès 2012 relatif à l'Islande, Bruxelles, SWD(2012) 337 Final, p. 6.

parlementaires et pour les ministres du gouvernement à compter du 1^{er} janvier 2009. Le Conseil est revenu sur cette directive en 2011.

37. Les parlementaires ont également droit à des indemnités d'assiduité qui, au 1er janvier 2012, étaient calculées comme suit : (i) indemnité de logement et coût de la vie jusqu'à 125 000 ISK (842 EUR) ; (ii) sur-indemnité sur cette dernière jusqu'à 50 000 ISK (337 EUR) ; (iii) indemnité de déménagement jusqu'à 41 667 ISK (280 EUR); (iv) frais de déplacement pour se rendre dans les circonscriptions jusqu'à 78 200 ISK (526 EUR) ; et (v) frais de fonctionnement jusqu'à 84 500 ISK (569 EUR). Les déplacements en Islande pour leurs activités parlementaires sont pris en charge ; les déplacements en-dehors du pays doivent être approuvés par le Secrétaire Général de l'Althingi. L'EEG n'a pas eu vent de préoccupations particulières, lors de sa visite, concernant le salaire des parlementaires, leurs niveaux de dépenses ou la manière dont ils reçoivent ou justifient ces versements.

38. Les versements ci-dessus sont effectués mensuellement et imposables. Le Secrétariat de l'Althingi est chargé du traitement des versements. Les parlementaires peuvent transmettre tout litige concernant le versement des indemnités d'assiduité à la Commission de la Présidence. Ces dernières sont versées par le Trésor islandais. Le secrétariat de l'Althingi met à disposition des parlementaires des bureaux et du personnel, les rémunérations des employés et assistants des parlementaires étant versées également par le Trésor islandais.

39. En-dehors des montants indiqués ci-dessus, les parlementaires ne touchent rien d'autre des finances publiques et n'ont pas de privilèges spécifiques. Des informations sur les indemnités d'assiduité et les règles applicables sont publiées sur le site web de l'Althingi.

40. En cas de cessation de fonctions d'un parlementaire (en cours de mandat ou après), une indemnité de perte d'emploi lui est versée sur trois mois, portée à six mois après deux mandats. L'indemnité est limitée au seul salaire, les autres éléments de rémunération cessant d'être versés. Si le parlementaire concerné perçoit un salaire pour un autre emploi durant la période couverte par l'indemnité de perte d'emploi, ce salaire est déduit de l'indemnité.

Principes éthiques et règles de conduite

41. Il n'y a à l'heure actuelle ni code de conduite, ni code de déontologie pour les membres de l'Althingi, bien qu'un code de ce type soit en préparation (voir plus loin). La seule règle explicite exigeant d'un parlementaire qu'il s'abstienne de voter (mais qui ne prévoit pas l'abstention de participer à un quelconque débat sur la question) concerne toute question proposant une allocation financière destinée personnellement au parlementaire¹², et cette règle n'a été invoquée qu'une seule fois, en 1967. La règle n'a pas été interprétée comme couvrant les cas où une allocation financière est proposée pour un groupe ou une classe à laquelle le parlementaire appartient¹³. Dans tous les autres cas, c'est au parlementaire lui-même de décider s'il s'exclut ou non d'un vote parlementaire, que ce soit pour un conflit d'intérêt ou pour d'autres raisons.

42. L'EEG a cru comprendre qu'à l'issue des dernières législatives, près de la moitié des parlementaires (27 sur 63) ont fait pour la première fois leur entrée à l'Althingi. Le Secrétariat de l'Althingi remet aux nouveaux entrants un manuel et assure une journée de formation de présentation ; il semble que le contenu de cette session de présentation

¹² Le Paragraphe 3 de l'article 71 du Règlement intérieur de l'Althingi (intégré à la Loi islandaise depuis 1915).

¹³ En fait, deux décisions du Président de l'Althingi, en 1995 puis à nouveau en 2004, ont confirmé que ni la Constitution ni le Règlement intérieur n'empêchent un parlementaire de participer à des délibérations sur des questions le concernant personnellement et que l'article 71 « représentait une liste exhaustive des règles relatives à la disqualification en ce qui concerne la législation ».

soit revu régulièrement pour l'adapter aux questions d'actualité et défis qui se posent aux parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. Certains des parlementaires rencontrés durant la visite en Islande estimaient qu'ils pourraient utilement bénéficier d'une formation complémentaire d'orientation en ce qui concerne les règles de l'Althingi et ce que l'on attend d'eux, notamment pour l'enregistrement des intérêts et le traitement de conflits d'intérêt avérés ou potentiels. Ce complément de formation était jugé particulièrement important pour de nouveaux parlementaires de partis qui n'avaient jamais été représentés jusque-là à l'Althingi ou qui n'ont pas de collègues plus chevronnés au sein de leur parti ; l'EEG a été informée que le Secrétariat de l'Althingi a l'intention de lancer à l'avenir une série de réunions de suivis sur ces points pour ces parlementaires. Il a été également indiqué à l'EEG que la prise de conscience accrue de la possibilité de conflits depuis la crise bancaire, conjuguée à l'absence de clarté ou de réflexion poussée au sein de l'Althingi sur cette question et en particulier comment l'activité parlementaire d'un député pourrait, ou de fait devrait, en être impactée est une source de préoccupation et de frustration.

43. En outre, des amendements aux Directives permanents introduites en 2011 prévoyaient que l'Althingi soit tenu d'élaborer un code de conduite pour ses membres, mission qui a été confiée à la Commission de la Présidence. Cette dernière a délégué cette tâche à une sous-commission composée de cinq membres (un de chaque parti) assistée par deux professeurs d'éthique de l'Université d'Islande, qui s'est réunie pour la première fois en mai 2012. En novembre 2012, la sous-commission a invité tous les parlementaires pour les informer des travaux en cours et elle travaille maintenant à un projet qui sera soumis aux groupes politiques pour de plus amples examens. L'EEG se réjouit de cette évolution, qui est intervenue après la visite dans le pays, visant à mieux impliquer les parlementaires eux-mêmes dans la rédaction du code, car cela leur permet de mieux s'appropriier le processus et de mieux en comprendre la teneur dès le départ, outre qu'elle devrait permettre au code de mieux être intégré à l'Althingi une fois adopté. De plus, il semble qu'il y ait un courant et un désir politique d'aller plus loin que la vision traditionnelle et limitée des conflits d'intérêts dans la mesure où ils concernent les parlementaires et les normes de comportement attendues d'eux. C'est là sans aucun doute un signe positif ; il est essentiel que les parlementaires eux-mêmes fassent preuve d'ouverture d'esprit en ce qui concerne les possibilités de dialogue permanent sur les questions d'éthique et d'intégrité.

44. A la lumière des considérations exposées ci-dessus, le **GRECO recommande (i) d'élaborer un code de conduite pour les parlementaires de l'Althingi et (ii) de veiller à se doter d'un mécanisme pour promouvoir le code et sensibiliser les parlementaires aux normes de comportement attendues d'eux, mais aussi pour faire appliquer ces normes en tant que de besoin.** De plus, les règles et dispositions existantes en matière de conflits d'intérêt, d'acceptation de cadeaux et de publications de liens extérieurs doivent être encore développés, comme recommandé plus loin

Conflits d'intérêt

45. Comme on l'a indiqué plus haut, il n'existe qu'une seule règle contraignante exigeant qu'un parlementaire se récuse d'un vote ; en-dehors de cette règle, il n'y a ni définition générale des conflits d'intérêt, ni orientation spécifique à l'intention des parlementaires. L'EEG a entendu parler de cas où certains parlementaires décident informellement de ne pas assister à des sessions de l'Althingi sans le justifier. A l'évidence, des parlementaires s'efforcent d'appliquer les règles et leur propre vision des conflits potentiels et d'adopter leur comportement en conséquence. L'EEG a également eu des échos de l'insatisfaction que cela génère pour bon nombre de ceux qui participent aux travaux du parlement ou les observent, en particulier dans le contexte de l'effondrement financier, et compte tenu du fait qu'il est admis que les liens étroits entre personnalités politiques et monde des affaires ont contribué à la faiblesse du système de

régulation et aggravé les risques pour le système économique et les institutions gouvernementales de l'Islande.

46. Une question particulièrement préoccupante a été soulevée lors de la visite dans le pays : comment commencer à traiter de manière plus large et plus réfléchie l'impact potentiel et perçu des relations personnelles et professionnelles sur les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions publiques, en particulier sur l'opportunité et la manière dont des conflits d'intérêts ad hoc devraient être déclarés et traités lorsqu'ils se présentent au regard des travaux des parlementaires. C'est pourquoi, et afin de veiller à ce que les parlementaires et le public puissent commencer à contrôler et déterminer correctement quand et comment les intérêts des parlementaires peuvent donner l'impression d'influer sur le processus décisionnel, que **le GRECO recommande que l'Althingi adopte une obligation de divulgation ad hoc lorsqu'au cours des travaux parlementaires, un conflit entre les intérêts privés de parlementaires et la question à l'examen est susceptible de se produire.**

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

47. Depuis 2009 et après la crise bancaire, les parlementaires se sont vus demander de divulguer publiquement leurs intérêts financiers et prises de position en tant que commanditaires en-dehors du Parlement. Volontaire dans un premier temps, depuis novembre 2011, ce système d'enregistrement est devenu obligatoire. Les règles, dont la dernière révision remonte au 28 novembre 2011, sont publiées sur le site web de l'Althingi.

48. L'obligation de déclaration s'étend également aux suppléants qui prennent un siège permanent au Parlement, ou à ceux qui ont servi quatre semaines de rang au Parlement. Les ministres qui ne sont pas parlementaires sont également soumis à l'obligation de déclaration. Cette obligation ne comprend pas, cependant, les intérêts financiers des conjoints ou autres membres de la famille des parlementaires.

49. En vertu des articles 4 et 5 du Règlement sur la déclaration d'intérêts financiers, doivent être déclarés :

(i) Activités rémunérées :

- Fonction rémunérée au sein du conseil d'administration d'entreprises privées ou publiques (la fonction occupée et le nom de la société doivent être déclarés).
- Travaux ou missions rémunérés (en-dehors des travaux parlementaires rémunérés). La fonction et le nom de l'employeur ou du donneur d'ordre doivent être déclarés.
- Affaires traitées en concomitance avec les activités parlementaires et qui génèrent un revenu pour le parlementaire ou pour une société qu'il possède en totalité ou en partie. Le type d'affaires doit être déclaré.

(ii) Soutien financier, cadeaux, voyages à l'étranger et annulation de dette

- Contributions financières ou autre soutien financier apporté par des personnes morales ou physiques nationales ou étrangères, y compris soutien sous forme d'espace de bureau ou services similaires non inclus dans le soutien accordé par l'Althingi ou le parti de rattachement du parlementaire, lorsque la valeur du soutien dépasse 50 000 ISK (336 EUR) par an. Est déclarable en outre tout soutien financier sous forme d'une remise sur le prix du marché ou autre concession d'une valeur supérieure à 50 000 ISK (336 EUR), dont on peut considérer qu'il a été accordé du fait de la qualité de parlementaire. L'origine et la nature du soutien doivent être déclarées.
- Cadeaux offerts par des personnes morales ou physiques nationales ou étrangères, lorsque la valeur du cadeau est estimée à plus de 50 000 IK (336 EUR) et que le cadeau est donné du fait de la qualité de membre de l'Althingi. Le

nom de l'auteur du cadeau, l'occasion pour laquelle il a été donné, sa nature et la date du don doivent être déclarés.

- Voyages et visites en Islande et à l'étranger qui pourraient être liés aux fonctions d'un parlementaire, lorsque les dépenses ne sont pas couvertes en totalité par le Trésor islandais, le parti politique de rattachement du parlementaire ou le parlementaire lui-même. L'identité de celui qui règle les frais du voyage, sa durée et la ou les destinations doivent être déclarés.
- Annulation d'une dette résiduelle et modifications visant à revoir à la baisse les termes du contrat avec le prêteur. Le nom du prêteur et la nature du contrat doivent être déclarés.

(iii) Patrimoine

- Tout bien qui constitue un tiers au moins du patrimoine d'un parlementaire ou une société dont il détient au moins un quart du capital, en-dehors de la résidence personnelle du parlementaire et de sa famille, et les droits de propriétés sur ces biens. Le nom de la propriété financière et son adresse doivent être déclarés.
- Le nom de toute société, caisse d'épargne ou fondation à but lucrative dont le parlementaire détient une part de capital, dès lors que l'un des critères suivants s'applique :
 - la part détenue en valeur de marché est supérieure à 1 000 000 ISK (6 734 EUR) au 31 décembre de l'année civile ;
 - la part détenue représente au moins 1% du capital d'une société, caisse d'épargne ou fondation dont les actifs en fin d'exercice s'élèvent au moins à 230 000 000 ISK (1 550 000 EUR), ou le bénéfice d'exploitation au moins à 460 000 000 ISK (3 100,000 EUR) ;
 - la part détenue représente 25% ou plus du capital par actions ou du capital initial d'une société, caisse d'épargne ou fondation.

(iv) Accords avec un employeur (ancien ou potentiel) (Le montant en valeur des éléments ci-après n'a pas à être déclaré)

- Tout accord avec un ancien employeur qui est de nature financière, notamment tout accord concernant des congés, des congés sans solde, la poursuite du versement d'un salaire ou d'avantages, des droits à pension etc. durant le mandat en tant que parlementaire. Le type d'accord et le nom de l'employeur doivent être déclarés.
- Tout accord avec un employeur potentiel concernant une embauche, quand bien même celle-ci n'interviendrait qu'après la cessation de fonction de parlementaire. Le type d'accord et le nom de l'employeur doivent être déclarés.

(v) Fonctions de confiance en-dehors de l'Althingi : Les informations concernant des fonctions au sein de conseils d'administrations et d'autres fonctions de confiance pour des groupes d'intérêt, des organisations publiques, des municipalités et des associations autres que des partis politiques doivent être déclarées, que ces fonctions soient rémunérées ou non. Le nom de l'association, du groupe d'intérêt, de l'organisation ou de la municipalité et la nature de la fonction doivent être déclarés.

50. A l'analyse des règles applicables, tout comme des déclarations mises en ligne par les parlementaires, l'EEG n'a pu trouver d'obligation claire de déclarer des chiffres au regard du patrimoine financier/contributions reçues par les parlementaires. En outre, il est clair qu'un registre des intérêts n'a de sens que s'il donne une image aussi complète que possible des intérêts d'un parlementaire, et que les dettes et le passif, en particulier à la lumière de l'histoire récente de l'Islande, forment une part importante de ces intérêts. Le rapport de la CSE a révélé que l'échelle d'endettement au sein des hommes politiques qui étaient au pouvoir à l'époque où les banques avaient été privatisées et avaient connu une rapide croissance et des pratiques de prêts accommodantes avait mis en danger l'économie islandaise. Non seulement il a été révélé que trois des quatre grands partis avaient accepté des dons considérables de la part des banques et de leurs

succursales¹⁴ mais aussi que, sur les 63 membres d'alors de l'Althingi, 10 devaient aux banques qui ont fait faillite 1 million € ou plus chacun (au taux de change de la couronne islandaise d'avant la crise) et étaient à titre personnel endettés à hauteur de 1 € à 40 € millions¹⁵. Dans le système de déclaration actuel, les parlementaires ne sont pas tenus de déclarer des obligations financières, mais uniquement les dettes qui ont fait l'objet d'une remise de dette, car elles sont considérées comme un bénéfice et doivent donc être déclarées. Lors de la visite dans le pays, des préoccupations ont également été exprimées concernant la possibilité de contourner le système d'enregistrement en mettant le patrimoine des parlementaires au nom de membres de leur famille. A cet égard, l'EEG est pleinement consciente des difficultés connexes qui peuvent se poser en ce qui concerne la nécessité de protéger la vie privée des membres de la famille des parlementaires, mais estime qu'un compromis peut être trouvé entre la nécessité de protéger la vie privée et l'importance de superviser les liens entre les parlementaires et le monde des affaires, en particulier dans le contexte de l'Islande. Les types de conflits d'intérêt qui ont émergé durant la crise financière, comme reflété plus haut, montrent combien il est important d'élargir la portée du système de déclaration. L'EEG relève que plusieurs interlocuteurs ont soutenu ouvertement une telle approche, même si, pour l'heure, il n'y a pas de consensus sur ce point à l'Althingi. **Le GRECO recommande que le système existant d'enregistrement soit plus détaillé, en particulier (i) en incluant les données quantitatives des actifs financiers/contributions reçues par les parlementaires ; (ii) en donnant des détails relatifs aux obligations financières (c.à.d. les dettes) des parlementaires, mais excluant les loyers immobiliers raisonnables, conformes aux taux courants du marché, et les petits crédits ne dépassant pas un montant raisonnable ; et (iii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales pour qu'elles couvrent aussi les conjoints et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).**

51. Les formulaires de déclaration doivent être soumis au Secrétariat de l'Althingi dans le mois qui suit la première réunion de la nouvelle législature ; pour ce faire, le Secrétariat diffuse à tous les parlementaires un formulaire électronique, et ces derniers sont responsables de la réactualisation de leurs déclarations pendant toute la durée leur mandat, toute nouvelle information devant être communiquée dans le mois suivant l'occurrence de l'évènement modificateur. La publication des déclarations patrimoniales sur le site web du Parlement est à la charge du Secrétariat de l'Althingi.

52. Il a été indiqué à l'EEG que les parlementaires ont parfois du mal à accéder à la base de données pour actualiser leurs déclarations ou les compléter, et que le Secrétariat n'assure que peu ou pas de suivi hormis des rappels occasionnels, sans qu'il soit aucunement de sa responsabilité de contrôler les déclarations, les délais à respecter ou leur contenu. Il a également été indiqué à l'EEG qu'il n'y a pas de contrôles aléatoires des déclarations des parlementaires par rapport à d'autres sources d'information telles que les déclarations d'impôt pour vérifier leur véracité.

53. Là encore, à la lumière des critiques féroces de l'opinion publique à l'encontre de la classe politique à la suite de la faillite du système bancaire islandais, l'EEG est d'avis qu'il incombe aux politiciens eux-mêmes de développer et de promouvoir une culture plus ouverte, plus transparente et plus réfléchie de l'éthique et de la responsabilisation individuelle, étayée par des règles et mécanismes d'application clairs et simples. **Le GRECO recommande donc que l'Althingi renforce la crédibilité du système d'enregistrement concernant les déclarations des intérêts financiers des parlementaires en veillant à ce que les règles soient davantage respectées**

¹⁴ De fait, les trois banques étaient individuellement dans le trio de tête des donneurs aux trois plus gros partis politiques.

¹⁵ Comme cité dans le SGI 2011, Rapport sur l'Islande au para. 15. De plus, la dette moyenne de ces dix parlementaires, y compris le chef du Parti indépendant, son adjoint et cinq autres collègues du même parti, s'élevait à 9 000 000 EUR.

grâce à un système de supervision, en donnant aux parlementaires accès à des conseils et à des orientations, et en mettant en place un mécanisme pour sanctionner les parlementaires qui ne respectent pas leurs obligations. Lors de la mise en place des mécanismes de contrôle et de sanction préconisés, il conviendra de s'attacher à leurs garanties d'indépendance et d'efficacité.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

54. Il n'y a pas de règles ou orientations spécifiques concernant l'acceptation de cadeaux, en dehors des dispositions de droit pénal applicables en matière de corruption, à savoir les articles 128 et 109 du Code pénal général. Ces dispositions incriminent le fait pour un agent public de demander ou d'accepter, ou pour quiconque de donner, promettre ou offrir à un agent public, un cadeau ou tout autre avantage indu en liaison avec le fait pour l'agent public d'agir ou de s'abstenir d'agir dans le cadre de ses fonctions. Ce délit est puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 6 ans pour l'agent public et jusqu'à 4 ans pour la personne en contrepartie.

55. Cela étant, l'un des problèmes qui s'est posé avec encore plus d'acuité après la faillite des banques islandaises, et qui a été évoqué lors de la visite sur site, est la manière dont la « ligne jaune » a pu s'estomper entre les cadeaux relevant de l'hospitalité entre « amis » – autrement dit entre personnalités politiques et membres puissants du monde des affaires – et ceux dont on pourrait dire qu'ils créent un conflit d'intérêt potentiel pour quelqu'un occupant une fonction publique. C'est pourquoi, même si les cadeaux sont visés par les déclarations obligatoires des parlementaires, l'EEG suggère que les autorités islandaises examinent, au besoin en consultant les parlementaires eux-mêmes, si les seuils actuels pour les cadeaux répondent de manière adéquate à certaines de ces préoccupations. De même, il semblerait que les règles actuelles permettent une interprétation discrétionnaire des situations dans lesquelles un cadeau doit ou peut ne pas être déclaré par les parlementaires, puisque ne doivent être déclarés que ceux qui sont « donnés du fait que le parlementaire est membre de l'Althingi ». C'est là, du point de vue de l'EEG, une formulation ambiguë qui ouvre des possibilités de contourner l'obligation de déclaration. L'EEG encourage les autorités à creuser la question lorsqu'elles développeront des orientations adaptées concernant le système d'enregistrement, comme préconisé plus haut.

Incompatibilités et activités accessoires

56. Il n'est pas interdit à des parlementaires d'occuper des emplois en-dehors. Tout agent public qui est élu au parlement est considéré comme étant en congé – pouvant aller jusqu'à cinq ans – durant son mandat, s'il décide de ne pas démissionner. Si, à l'expiration de son mandat, il décide de revenir dans l'administration, il retrouve normalement en priorité un poste équivalant à celui qu'il avait avant, avec cependant une exception : un parlementaire pourrait être employé par l'Etat ou une institution de l'Etat et être rémunéré jusqu'à 50% au maximum (le montant étant décidé par le ministère concerné). Les autorités ont expliqué que, bien cette possibilité existe officiellement, en pratique, les devoirs du mandat de parlementaire sont tels que les parlementaires s'y consacrent à plein temps et que la possibilité prévue par la loi de travailler pour l'Etat n'a pas été utilisée depuis très longtemps.

Intérêts financiers

57. Il n'y a ni interdiction, ni restrictions, au fait que les parlementaires aient des intérêts financiers. Lors de la visite sur site, des préoccupations ont été exprimées concernant le fait que les parlementaires sont propriétaires de pêcheries – l'un des secteurs majeurs de l'économie – par exemple, ils n'ont pas l'obligation de se récuser de

voter sur des questions qui pourraient avoir un impact direct sur leurs intérêts financiers. L'EEG a fait des recommandations concernant les déclarations ad hoc et encourage les autorités islandaises et les membres de l'Althingi à continuer de réfléchir sur cette question pour élaborer des règles appropriées dans ce domaine, et, dans ce cadre, le GRECO s'abstient de faire des commentaires ou recommandations spécifiques sur les intérêts financiers en tant que tels.

Contrats avec les autorités publiques

58. Il n'y a ni interdictions ni restrictions au fait que les parlementaires passent des contrats avec les autorités publiques. La législation générale sur les marchés publics est pleinement applicable dans ce contexte.

Restrictions applicables après la cessation de fonctions

59. Il n'y a pas de réglementations empêchant les parlementaires d'être employés dans certaines fonctions ou dans des secteurs spécifiques une fois que leur mandat a pris fin, ce qui a été relevé comme une source de préoccupation dans un certain nombre de rapports indépendants, et a été évoqué lors de la visite sur place. En ce qui concerne les parlementaires, la question a été soulevée de la facilité avec laquelle ceux-ci ont pris ou quitté des emplois dans la fonction publique, y compris des emplois recherchés dans des institutions de l'Etat (le recrutement étant dès lors effectué sur des motifs politiques plutôt qu'au mérite) pour passer ensuite dans le privé. Un ancien ministre du Commerce et de l'Industrie (1955-1999) en est un exemple frappant : il est devenu Gouverneur de la Banque centrale (2000-2002) d'où il a démissionné avant la fin de son mandat de cinq ans pour rejoindre un groupe d'investissement, qui était un investisseur majeur dans l'une des banques qui a été privatisée en 2002 puis a fait faillite en 2008¹⁶.

60. Des améliorations ont été introduites dans l'administration publique après que le rapport de la CSE a identifié des dysfonctionnements essentiels, notamment les amendements d'avril 2012 sur les règles relatives à la transparence du processus de recrutement pour le gouvernement central et la préparation de règles sur la mobilité au sein de la fonction publique. Un code de conduite a été élaboré pour le personnel du gouvernement central, mais son pendant pour les fonctionnaires en général n'est pas encore concrétisé¹⁷. Ce quatrième cycle d'évaluation se concentrant sur les parlementaires eux-mêmes, le GRECO ne peut formuler des recommandations que sur ce groupe de personnes, et l'EEG se réjouit des améliorations déjà apportées au processus de recrutement de la fonction publique et aimerait encourager les autorités islandaises à se pencher sur la question du pantouflage (lorsque des agents publics passent au secteur privé) et de sa réglementation spécifique, notamment par l'introduction de restrictions applicables après l'emploi, en particulier pour les hauts fonctionnaires. Du reste, cette recommandation avait déjà été formulée par le GRECO dans le Deuxième Cycle d'Evaluation, recommandation dont la mise en œuvre est encore en instance¹⁸.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

61. Les parlementaires sont tenus à la confidentialité conformément à l'article 52 du Règlement de l'Althingi. Toute violation de cette obligation est punissable, en vertu de l'article 136 du Code pénal général, d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

¹⁶ Jensdottir, JS (2012) *Integrity Scorecard Iceland 2012: Assessment of Anti-Corruption Safeguards*, Projet de recherche de l'Université de Toronto, p. 18. L'auteur décrit comment Finnur Ingolfsson, ancien ministre et gouverneur de la Banque centrale, a rejoint S-Group.

¹⁷ CE, *Iceland 2012 Progress Report*, Bruxelles, SWD(2012) 337 Final, p.7.

¹⁸ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)10_Add_Iceland_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)10_Add_Iceland_FR.pdf)

62. Cette question n'a pas été évoquée comme particulièrement problématique, toutefois, les médias islandais ont rapporté récemment le cas d'une parlementaire qui a reçu un blâme pour avoir manqué à son devoir de confidentialité après avoir posté des commentaires sur son compte twitter concernant des points qui avaient été discutés dans une réunion de commission à huis clos.

Utilisation abusive de ressources publiques

63. Il n'y a pas de règles spécifiques relatives à l'abus de bien public par des parlementaires, mais les dispositions du droit pénal sur l'abus de pouvoir contenues à l'article 139 du Code pénal général s'appliquent. L'abus de bien public est puni de peines d'amendes ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans.

Supervision et application

64. Il n'y a pas de mécanisme d'enquête ou de supervision pour contrôler la bonne application des règles régissant les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine et d'intérêt des parlementaires, qui sont eux-mêmes responsables de la précision des informations communiquées. Aucune sanctions disciplinaires ou autres mesures spécifiques ne sont en place pour assurer la bonne application des règles. C'est pour répondre à de graves préoccupations concernant la nécessité de veiller à une application appropriée de ces règles que le GRECO a fait une recommandation au paragraphe 53 préconisant que des mécanismes de sanction soient mis en place.

Conseils, formation et sensibilisation

65. Le Secrétariat de l'Althingi prépare des instructions/formulaires et apporte aux parlementaires toute l'assistance requise lorsqu'ils remplissent leurs déclarations d'intérêts financiers et d'activités extérieures. Comme on l'a déjà mentionné, au début d'une nouvelle législature, les parlementaires reçoivent des instructions spéciales sur les travaux parlementaires, ainsi qu'un manuel, qui présente les règles relatives à la déclaration d'intérêt. Il est clair cependant que le rôle du Secrétariat ne peut qu'être limité et que la volonté et les outils pour mieux contrôler, soutenir et appliquer des règles sur l'éthique et les conflits d'intérêt doivent venir des parlementaires de l'Althingi.

66. Comme décrit dans les paragraphes 41 à 44, le GRECO a recommandé qu'un code de conduite, édictant les standards et règles d'éthique pour guider et informer les parlementaires dans leurs activités, soit élaboré et que ces standards et règles soient ensuite renforcés par des conseils, une formation et des informations mis à disposition des parlementaires dans leur travail au quotidien. L'EEG a bien compris que les parlementaires de l'Althingi sont pleinement conscients des difficultés auxquels ils sont confrontés pour élaborer et mettre en œuvre un ensemble de règles et lignes directrices claires, simples et efficaces, étant donné la taille de la société islandaise dans laquelle ils vivent et travaillent, et son caractère interconnecté, , mais aussi que la population attend beaucoup d'eux pour faire en sorte que quelque chose change. Le changement ne peut venir que d'un renforcement de la culture organisationnelle et du système de valeurs pour faire en sorte que les relations informelles ne soient pas vues comme plus importantes que les devoirs et responsabilités de la fonction publique et les règles formelles qui les régissent.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

67. L'Islande est dotée d'un système de tribunaux à deux niveaux composé de 8 tribunaux de district et d'une Cour suprême ayant compétence pour les affaires pénales, civiles et administratives. Le pays n'a pas de Cour constitutionnelle, les décisions quant à la constitutionnalité des affaires étant du ressort des tribunaux de district et de la Cour suprême, qui sont par ailleurs investies du pouvoir de révision de décisions prises par l'exécutif, ce qui inclut le pouvoir d'invalidier des lois en conflit avec les dispositions constitutionnelles ou qui violent les droits de l'homme. L'Islande compte 43 juges de tribunaux de district (28 hommes et 15 femmes) et 12 juges à la Cour suprême (9 hommes et 3 femmes)¹⁹. Il est possible de faire siéger des experts si l'affaire nécessite des connaissances spécifiques.

68. L'EEG a été informée de plans en cours pour passer à un système judiciaire à trois niveaux, autrement dit avec l'ajout d'une cour d'appel. L'EEG s'est penchée sur ces plans et sur la manière dont ils pourraient ajouter un élément positif à l'actuel système (voir paragraphe 94). De même, les autorités ont indiqué envisager de remplacer les 8 tribunaux de district existants par un seul tribunal de district unique. On notera que certains tribunaux de districts se composent d'un seul juge et d'une greffière, et comptent de 5 000 à 7 000 personnes sous leur juridiction. L'EEG relève qu'une telle situation peut tout à fait donner lieu à des conflits d'intérêts et, de ce point de vue, comprend bien l'intérêt de la fusion en cours de discussion.

69. L'Islande a deux tribunaux spéciaux : le Tribunal du travail et la Haute Cour de justice. Le Tribunal du travail, basé à Reykjavik, relève du ministère des Affaires sociales. Il est compétent pour tout le pays en ce qui concerne les litiges liés au travail, pour lesquels il est la seule instance de jugement, puisque ses décisions ne sont pas susceptibles d'appel devant une autre juridiction, sauf dans des cas spécifiques prévus par la loi qui sont susceptibles d'être portés devant la Cour suprême. La saisine du Tribunal du travail suit en principe les mêmes procédures que celle des tribunaux ordinaires des juridictions inférieures.

70. La Haute Cour de justice connaît des actions pénales intentées par l'Althingi à l'encontre de ministres en exercice ou d'anciens ministres. Elle se compose de 15 juges : cinq juges de la Cour suprême, un président de tribunal de district, un professeur de droit constitutionnel et huit jurés choisis par l'Althingi tous les six ans. Ses sentences ne sont pas susceptibles d'appel. Toutefois, elle peut rouvrir une affaire à la demande de la personne condamnée et si certaines conditions prévues par la loi sont remplies (autrement dit, si des preuves nouvelles sont découvertes qui indiquent clairement, ou qui sont susceptibles d'indiquer, que la personne condamnée a été indûment prononcée coupable ou aurait été condamnée pour des infractions moins graves si ces preuves avaient été présentées aux juges avant leur jugement, ou s'il peut être estimé que des fausses preuves ont entraîné une condamnation pour tout ou partie des faits).

71. La Haute Cour de justice ne s'est réunie qu'une seule fois depuis sa création en 1905, pour juger l'ancien Premier ministre pour son rôle dans les événements qui ont abouti à la crise financière de 2008. En avril 2012, elle l'a déclaré coupable de l'une des quatre charges retenues contre lui, à savoir qu'il avait omis de placer la crise bancaire imminente à l'ordre du jour du Cabinet ministériel. Aucune sentence n'a été infligée. En octobre 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a publié un

¹⁹ Statutairement, ils sont moins nombreux (9 juges pour la Cour suprême et 38 juges de district, mais ces effectifs ont été augmentés temporairement pour faire face aux affaires dues à la crise financière. L'augmentation temporaire du nombre des juges de tribunaux de district sera maintenue jusqu'au 1er janvier 2014 ; à partir du 1^{er} janvier 2013, les effectifs de la Cour suprême devraient être aussi réduits pour revenir progressivement au niveau statutaire.

mémorandum d'information soulevant des questions quant au processus de poursuites à l'encontre du Premier Ministre et faisant de ce procès une affaire dont on pouvait tirer des enseignements en vue de préserver la séparation entre responsabilité politique et responsabilité pénale²⁰. L'affaire a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, l'EEG a été informée que les amendements constitutionnels en cours (article 95) prévoient l'abolition de la Haute Cour de justice²¹.

72. Le Conseil de la magistrature se compose de cinq membres. Deux sont élus par des juges de tribunaux de districts parmi leurs pairs, deux par les juges principaux des tribunaux de district parmi leurs pairs, et un membre supplémentaire, qui n'est pas un juge en activité, est nommé par le ministre de l'Intérieur. Les membres sont nommés pour cinq ans et ne peuvent effectuer plus de deux mandats. Le Conseil de la magistrature a des fonctions pour l'essentiel administratives qui incluent le contrôle des affaires financières des tribunaux, la publication de règles sur l'harmonisation des pratiques judiciaires, la détermination du nombre de juges et d'agents des tribunaux de district, la collecte de statistiques, l'organisation de programmes de formation continue pour les juges et juristes servant dans les tribunaux, etc.

73. La Commission chargée des fonctions judiciaires se compose de trois membres (et trois suppléants) dont le mandat dure six ans (avec confirmation tous les deux ans). Un membre est nommé par l'Association islandaise des juges, un autre par la Faculté de droit de l'Université d'Islande et le troisième désigné de plein droit à condition qu'il réponde aux mêmes critères que ceux utilisés pour la nomination des juges à la Cour suprême. La nomination doit être entérinée par le ministre de l'Intérieur. Le membre entériné sans nomination assure la présidence de la Commission. Les suppléants sont nommés de la même manière. Cette Commission a pour principale mission de définir des règles générales, principes et avis concernant les incompatibilités applicables aux titulaires de fonctions judiciaires (articles 26-29, loi n° 15/1998).

Le principe d'indépendance

74. L'indépendance de la justice et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un Etat de droit. Ces principes bénéficient aux citoyens et à la société au sens large, car ils protègent le processus de décision judiciaire de toute influence indue et représentent en définitive une garantie pour la tenue de procès équitables. L'indépendance des juges en Islande est garantie par la Constitution et la Loi sur la Justice n° 15/1998. L'article 2 de la Constitution prévoit la séparation des pouvoirs en Islande, l'article 61 spécifie que, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, les juges n'obéissent qu'à la loi et l'article 70 prévoit que quiconque a le droit de voir son affaire – qu'elle soit pénale, civile ou administrative – jugée par un tribunal indépendant et impartial, après un procès équitable et dans un délai raisonnable. L'article 24 de la Loi n° 15/1998 confirme le principe de l'indépendance des juges : lorsqu'ils tranchent une affaire, les juges ne sont liés que par le droit et ne sont soumis à l'autorité de personne ; une décision judiciaire ne peut être renversée que par un appel devant un tribunal de rang supérieur.

²⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. AS/Jur (2012) 28 déclassifié.

²¹ Projet de Constitution, Article 95 sur la responsabilité des ministres : Les ministres portent la responsabilité légale de toutes les activités administratives. Si un ministre acte dans un procès-verbal son opposition à une décision du Cabinet, il n'est pas responsable de cette dernière. La responsabilité des ministres en cas d'infraction dans l'exercice de leurs fonctions est établie par la loi. La Commission de la gouvernance et des questeurs de l'Althingi décide, après enquête, si une investigation doit être intentée pour des allégations d'infractions commises par un ministre. La Commission désigne un procureur qui conduit l'investigation, et apprécie si la conclusion de cette dernière est adéquate ou risque d'aboutir à une condamnation, à la suite de quoi il rédige une ordonnance de mise en accusation et poursuit l'affaire devant les tribunaux. L'investigation et le traitement de ce type d'affaires sont en outre établis par la loi.

75. De manière générale, l'EEG a constaté que l'Islande est dotée d'un système judiciaire de grande qualité. Des mesures ont été prises pour répondre aux critiques de l'opinion publique concernant la nomination et le recrutement dans les professions judiciaires, un secteur où, par le passé, des doutes avaient été exprimés concernant des nominations qui auraient été motivées pour des raisons politiques plutôt qu'au mérite. Cela étant, l'EEG a repéré certains dysfonctionnements qui jettent le doute sur l'indépendance et l'impartialité attendues de la justice, non seulement en droit mais aussi dans la pratique (voir paragraphes 83, 84 et 94). L'EEG aimerait rappeler que les juges ne doivent pas seulement être indépendants, mais doivent être perçus comme tels. Ce point est particulièrement important en Islande où les sondages ces dernières années ont montré que seuls 30% environ des sondés se disent confiants dans le système judiciaire dans son ensemble²² – un chiffre d'autant plus frappant que le professionnalisme et la compétence des juges ne semblent pas remis en cause par la population. Le système judiciaire pourrait explorer plus avant les mesures supplémentaires susceptibles d'être mises en œuvre pour combattre cette perception négative de l'opinion publique afin que cette dernière ait davantage confiance. Il a été rapporté à l'EEG que les organes dirigeants de la Justice examinent actuellement les moyens de mieux communiquer avec le public et les médias, notamment par la nomination de porte-parole ou chargés de liaison avec la presse dans les tribunaux. L'EEG reconnaît tous les efforts positifs déployés jusqu'ici dans ce secteur et est persuadée que les recommandations formulées dans cette partie du rapport contribueront à aider les autorités à mieux communiquer sur les améliorations, les progrès et les résultats obtenus en vue de préserver et de renforcer, dans les apparences et dans les faits, l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la transparence requis de la Justice.

Recrutement, carrière et conditions of service

76. Les règles de nomination des juges ont changé en mai 2010, conformément à la loi n° 45/2010 modifiant la loi n° 15/1998. Les juges des tribunaux de district sont nommés pour une durée indéterminée par le ministre de l'Intérieur (article 12, loi n° 15/1998). Les juges de la Cour suprême sont nommés pour une durée indéterminée par le Président islandais, sur proposition du ministère de l'Intérieur (article 4(1), loi n° 15/1998).

77. Les critères de nomination sont examinés pour chaque candidat par une commission d'évaluation composée de cinq membres. Deux membres sont nommés par la Cour suprême (l'un est également le Président), un par le Conseil de la magistrature, un par l'Association islandaise du Barreau et un par l'Althingi. La commission d'évaluation évalue les candidatures reçues ; elle peut également convoquer les candidats pour des entretiens, consulter leurs travaux de publication et ou demander des références auprès de précédents employeurs. Le candidat le plus apte est ensuite titularisé à la fonction de juge par le ministre de l'Intérieur. Pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, la Cour suprême a interprété la législation²³ pour confirmer qu'en présence de deux candidats à égalité de mérite, si l'un des deux est du sexe féminin, la préférence lui sera donnée à moins qu'il y ait déjà parité (égalité de représentation des femmes et des hommes) au niveau de ce tribunal. Aucun candidat ne peut être nommé à la fonction de juge sans l'aval de la commission d'évaluation, même si les dispositions prévoient une exception à cette règle : le ministre de l'Intérieur peut titulariser un candidat figurant sur la liste des candidats admissibles, s'il répond à tous les critères mais n'a pas été classé en tête des candidats les plus aptes par la commission d'évaluation, à condition que l'Althingi adopte à la majorité simple la proposition du ministre en ce sens.

78. Cependant, l'exception ci-dessus, qui doit être convenablement justifiée par le ministre, n'a pas été appliquée depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles sur les

²² Indicateurs de gouvernance durable - Sustainable Governance Indicators (SGI) (2011) Rapport sur l'Islande par le Bertelsmann Stiftung.

²³ Loi sur l'égalité de statut et des droits des femmes et des hommes n° 10/2008, articles 20 et 24.

nominations aux fonctions judiciaires, en 2010. Il a été rapporté à l'EEG qu'avant l'entrée en vigueur du nouveau système, le ministre n'était pas tenu de suivre l'avis des organes judiciaires pertinents pour les nominations à des fonctions judiciaire et qu'il était de fait arrivé par le passé que des nominations aient été faites de manière arbitraire, donnant lieu à des critiques au sujet de l'influence politique qui aurait infiltré le processus. Il a également été indiqué à l'EEG que, dans le nouveau système, il est extrêmement difficile au ministre de s'écarter des décisions prises par la commission d'évaluation : premièrement, le ministre doit choisir quelqu'un sur la liste des candidats dressée par la commission d'évaluation (la personne retenue peut ne pas être la première par ordre de mérite selon la commission d'évaluation, mais elle doit au moins figurer sur la liste ; deuxièmement, il doit exposer publiquement les raisons de sa décision ; et troisièmement, la décision doit être approuvée par le parlement, non seulement par des membres de son propre parti, mais aussi par ses opposants politiques.) Il a également été signalé à l'EEG que l'exception prévue par la loi est censée servir davantage de garde-fou pour qu'il y ait une sorte de droit de regard sur les décisions prises par la commission d'évaluation (pour éviter des accusations de corporatisme, par exemple).

79. Les vacances de postes pour les juges de tribunaux de district comme de la Cour suprême sont publiées au Journal officiel islandais et/ou dans la presse. Les critères de nomination concernent les mérites du candidat, notamment l'éducation et l'expérience, l'intégrité, la compétence et l'efficacité professionnelle. Aucune formation officielle n'est requise pour intégrer la Justice, mais les candidats doivent être d'un haut niveau pour être retenus, et notamment avoir la qualification nécessaire pour être avocat. Des conseils pour l'évaluation sont donnés dans le Règlement n° 620/2010 sur les travaux de la commission d'évaluation. La loi n° 37/1993 sur la procédure administrative et la loi n° 70/1996 relative aux agents publics contiennent également des dispositions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la lutte contre la discrimination.

80. Le ministre de l'Intérieur peut nommer un juge ad hoc lorsque le juge principal d'un tribunal de district et le Conseil de la magistrature déterminent qu'aucun autre juge du tribunal de district n'est compétent pour traiter une affaire donnée. Les juges ad hoc doivent répondre aux mêmes critères que ceux prévus pour la nomination au poste de juges de district et ne peuvent être relevés de leur fonctions que dans les mêmes conditions que celles applicables aux autres juges de tribunaux de district. Le Conseil de la magistrature fixe les émoluments des juges ad hoc.

81. Les juges sont inamovibles jusqu'à l'âge de départ en retraite. Ils peuvent être relevés de leurs fonctions à leur demande, par exemple s'ils acceptent une autre charge ou une nomination à une autre fonction, mais aussi lorsqu'ils atteignent les 65 ans et, en tout état de cause, à leurs 70 ans. Enfin, ils peuvent être temporairement suspendus ou limogés si une action disciplinaire ou pénale a été intentée à leur encontre (voir paragraphe 116).

82. L'EEG se réjouit des mesures prises ces dernières années pour réguler davantage et renforcer les procédures de nomination et de recrutement dans la Justice (cf. paragraphes 77 et 78) pour répondre aux préoccupations soulevées précédemment en Islande. L'EEG a aussi pris en compte le fait que la Commission de Venise adopte une approche nuancée et reconnaît qu'il n'existe pas un modèle unique en matière de nominations dans la Justice qui soit applicable à tous les pays. Les interlocuteurs rencontrés dans le pays ont convenu que les réformes entreprises dans ce domaine ont permis de mettre en place des garde-fous plus solides contre toute influence politique indue et ont amélioré de manière très nette la transparence générale du système. Les critères de nomination sont fixés par la loi, tout comme les règles régissant les travaux de la commission qui évalue les qualifications des candidats à des fonctions judiciaires, et dont les travaux doivent être fondés sur une évaluation détaillée basée sur des éléments objectifs, qui tiennent compte des mérites des candidats, notamment la formation initiale et l'expérience, l'intégrité, la compétence et l'efficacité professionnelle. Les candidats ne

peuvent être nommés à des fonctions judiciaires sans l'aval de la commission d'évaluation. L'EEG a néanmoins relevé au cours des entretiens sur site que certaines nominations judiciaires tireraient avantage d'une réglementation plus détaillée.

83. En particulier, l'EEG estime que le système de nomination au Tribunal du travail mérite un plus ample examen ; la loi régissant sa fonction remonte à 1938. Le Tribunal du travail se compose de cinq personnes nommées pour des mandats de trois ans : les deux instances de représentation (Confédération du patronat islandais et Fédération islandaise des travailleurs) désignent chacune une personne, la Cour suprême en désigne deux autres et le ministre des Affaires sociales désigne la cinquième dans un groupe de trois candidats choisis par la Cour suprême. Occuper un siège au Tribunal du travail est un devoir de citoyen ; les membres doivent avoir la nationalité islandaise, gérer leurs affaires financières et avoir une réputation sans tache. Seuls les deux juges nommés par la Cour suprême doivent être juristes. L'actuel Président du Tribunal du travail est un juge de tribunal de district de Reykjavik. Toutefois, comme l'a constaté l'EEG, il n'est pas demandé comme condition préalable qu'une personne siégeant au Tribunal du travail ait occupé une fonction de juge. Il n'y a pas non plus de règles pour les procédures de sélection et de nomination qui concernent les personnes non représentatives des intérêts employeurs/patronat, autrement celles qui sont nommées par la Cour suprême ; il n'est par exemple pas nécessaire que ces fonctions fassent l'objet d'une publicité lorsqu'elles deviennent vacantes. L'EEG est quelque peu mal à l'aise à ce sujet, d'autant que, comme expliqué plus haut, une affaire portée devant le Tribunal du travail ne peut pas être portée devant les tribunaux généraux, outre que les décisions du Tribunal du travail ne sont en général pas susceptibles d'appel devant une autre juridiction, de sorte qu'elles ont force de chose jugée pour le litige. A tout le moins, les personnes nommées par la Cour suprême devraient être soumises à un processus de nomination présentant les mêmes garanties d'indépendance, d'impartialité, de publicité et de transparence que celles régissant toutes les autres nominations à de fonctions judiciaires.

84. De même, dans le système islandais, les tribunaux de district peuvent, dans des affaires pénales ou civiles, faire siéger des experts si l'affaire nécessite des connaissances spéciales. Ces experts ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que le juge pour trancher l'affaire ; en théorie, ils peuvent au final trancher en votant contre l'avis du juge régulier. Toutefois, contrairement aux juges professionnels, ces experts ne sont pas soumis à un quelconque contrôle administratif et le juge qui fait appel aux experts est tout à fait libre de choisir qui appeler dans une affaire (sous réserve de l'examen de la Cour suprême en appel). A l'évidence, la sélection et la nomination des experts n'offre pas les garanties nécessaires à la préservation de l'indépendance judiciaire. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé à l'unanimité, dans l'affaire *Sara Lind Eggersdóttir c. Islande* (n° 31930/04), qu'il y avait eu violation de l'article 6.1 de la Convention (le droit à une audience équitable) puisque les experts intervenus dans l'affaire (des membres du Conseil public médico-légal – SMLB) n'avaient pas agi avec la neutralité qui convenait durant le procès devant la Cour suprême. Durant la visite en Islande, l'EEG a pu prendre connaissance de certains moyens faciles d'améliorer le système actuel, notamment en composant un groupe d'experts homologués après certaines vérifications préalables. Le ministère de l'Intérieur a demandé à la Commission permanente sur le droit procédural d'examiner plus avant cette question.

85. A la lumière des préoccupations ci-dessus, le **GRECO recommande de revoir la situation actuelle concernant les procédures d'élection, de nomination et de recrutement (i) des membres du Tribunal du travail (et plus particulièrement des personnes nommées par la Cour suprême) et (ii) des experts appelés à intervenir comme juges, afin de veiller à ce que ces procédures soient assorties des garanties appropriées d'indépendance, d'impartialité et de transparence.**

86. Il n'y a pas de système régulier d'évaluation des juges, ni aucun système de promotion au sein de la Justice. Les juges des tribunaux de district peuvent se porter

candidats à une fonction à la Cour suprême. Les juges principaux sont choisis dans chaque tribunal par leurs pairs pour un mandat de cinq ans ; s'il n'est pas possible de s'entendre sur la sélection, le Conseil de la magistrature a son mot à dire. La titularisation formelle d'un juge principal incombe au ministre de l'Intérieur. Les plaintes concernant la performance des juges sont traitées par la Commission chargée des fonctions judiciaires.

87. Les décisions concernant le transfert de juges sont prises par le Conseil de la magistrature selon la procédure prévue dans la loi n° 15/1998 (article 15). Les juges ne peuvent être transférés ou mutés contre leur gré, à moins que ce ne soit dans le cadre d'une réorganisation du système judiciaire (article 61, Constitution). Il a été rapporté à l'EEG que, pour prévenir tout conflit d'intérêt, le système prévoit la possibilité d'une rotation, même si, dans la pratique, cette possibilité est rarement utilisée. L'EEG est bien consciente des risques qui se posent dans les districts tenus depuis des années par un seul juge dans des zones éloignées du pays. Il est inévitable que des conflits d'intérêts se présentent et c'est pourquoi l'EEG encourage les autorités à explorer des moyens de garantir que le principe de la rotation ne reste pas une possibilité prévue par la loi, mais soit aussi mis en pratique.

88. Le Comité des salaires des hauts fonctionnaires fixe la rémunération des juges. Le salaire est calculé sur la base d'un temps plein et aucun autre élément salarial (hormis les primes d'astreinte) n'est versé sans l'aval du même Comité. La crise économique ayant entraîné un surcroît de travail pour les juges, il a décidé de leur verser 20 unités supplémentaires par mois durant la période allant du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2013. Au 1^{er} mars 2012, le salaire annuel des juges s'établissait comme suit : 12 171 864 ISK (82 185 EUR) pour les juges de district ; 13 257 552 ISK (89 516 EUR) pour les juges principaux de tribunaux de district hors de la capitale ; 14 574 456 ISK (98 408 EUR) pour le juge principal du tribunal de district de Reykjavik ; 15 167 232 ISK (102 411 EUR) pour les juges de la Cour suprême et 16 620 132 ISK (112 221 EUR) pour le Président de la Cour suprême. L'Etat ne verse rien d'autres aux juges (pas d'exonération fiscale, pas d'indemnité de foyer). La crise économique avait amené le gouvernement islandais à réduire temporairement les salaires des fonctionnaires et, par décision du 20 mars 2009, le Comité des salaires des hauts fonctionnaires avait réduit la rémunération des juges islandais de 10 à 15%. Par la suite, il a décidé de verser un complément aux juges du fait de l'accroissement de leur charge de travail ; ce complément est versé du 19 décembre 2012 au 30 juin 2013, après quoi les salaires des employés de la Justice seront réévalués. À cet égard, l'EEG a entendu que les carrières judiciaires, et plus particulièrement les niveaux de rémunération, ne sont pas suffisamment attrayants pour les jeunes juristes, ce qui pose problème s'agissant de maintenir les standards élevés actuels dans le secteur.

Gestion des affaires et procédures

Gestion des affaires dans les tribunaux de district

89. Le juge principal d'un tribunal de district est responsable de la gestion de celui-ci au quotidien, notamment pour ce qui est de l'affectation des affaires. Il peut également décider d'organiser le tribunal en différentes chambres spécialisées. Lorsqu'il affecte une affaire, il doit, autant que faire se peut, maintenir une égalité de la charge de travail entre les différents juges de son tribunal (articles 16 et 18, loi n° 15/1998). En règle générale, les affaires sont traitées par un juge unique, mais il peut décider d'appliquer différentes modalités, par exemple assigner l'affaire à divers juges, à une chambre, ou inviter le juge d'un autre tribunal à participer au traitement de l'affaire (auquel cas le Conseil de la magistrature est consulté). La loi n° 15/1998 prévoit spécifiquement que ce dernier développe des règles supplémentaires en matière d'affectation des affaires, ce qui n'a pas été fait jusqu'ici.

90. Les juges peuvent demander à ne pas être saisis d'une affaire pour des raisons de conflits d'intérêt ou de charge de travail. Le juge principal doit examiner les motifs invoqués et prendre une décision sur cette base. Le juge concerné peut toujours se tourner vers le Conseil de la magistrature pour une révision de la décision prise par le juge principal.

91. Le juge principal peut également retirer à un juge une affaire qu'il lui avait confiée, sans que ce dernier ne le lui demande, si le juge ne suit pas les prescriptions du juge principal de conclure l'affaire dans un délai raisonnable, pour cause de maladie ou si d'autres circonstances spéciales affectent la capacité du juge à traiter l'affaire. Le juge concerné peut se retourner vers le Conseil de la magistrature pour une révision de la décision.

92. Si aucun juge servant dans un tribunal de district particulier ne dispose des compétences nécessaires pour traiter une affaire particulière, le juge principal doit rendre une ordonnance demandant à tous les juges du tribunal de district de se retirer. Si aucun juge servant dans un autre tribunal ne s'avère compétent pour traiter l'affaire, le Conseil de la magistrature doit préparer un avis écrit et motivé sur la question. Le ministre de l'Intérieur désigne alors un juge ad hoc pour la traiter (article 19, loi n° 15/1998).

Gestion des affaires à la Cour suprême

93. La Cour suprême est organisée en trois divisions distinctes (A, B et C). Le président et les trois juges ayant le plus d'ancienneté siègent dans la division A, les sept juges restants sont répartis entre la division B (quatre juges) et la division C (trois juges). Les affaires devant la Cour suprême doivent être entendues par trois ou par cinq juges, mais lorsqu'elles sont particulièrement importantes, il est possible que la formation collégiale soit plus étoffée (en général sept juges). En pratique, les affaires les plus graves, les plus longues et celles qui pourraient faire évoluer la jurisprudence sont assignées à la division A, le reste aux divisions B et C. Durant la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que la charge de travail de la Cour suprême est lourde, avec quelque 600 à 700 affaires par an.

94. Comme mentionné plus haut, une proposition visant à établir une cour d'appel pour les affaires au civil et au pénal – qui ferait passer le système actuel à deux niveaux à un système à trois niveaux – est à l'examen par le ministère de l'Intérieur ; le plan signalé a été retardé du fait de la crise économique et des coupes budgétaires qu'elle a entraînées. L'EEG est certainement convaincue des avantages qu'un tel changement apporterait. La lourde charge de travail de la Cour suprême a déjà été mentionnée plus haut. Durant sa visite d'évaluation, l'EEG a entendu à plusieurs reprises que le grand nombre d'affaires intentées devant cette dernière, conjugué au court laps de temps prévu pour la procédure judiciaire en Islande, aboutit à une situation où beaucoup ont l'impression que les sentences prononcées ne sont pas aussi détaillées que celles prononcées par les tribunaux de district. A cet égard, il convient de noter qu'en Islande, la Cour suprême a davantage un rôle de cour de cassation, plutôt que celui d'une cour d'appel pour toutes les affaires jugées par un tribunal de district – c.à.d. qu'elle est en mesure de reconsidérer tous les aspects d'une affaire et procède à une analyse des faits si nécessaire. En pratique, la Cour suprême n'entend que rarement des témoins – l'EEG a été informée d'un seul cas dans la dernière décennie – et renvoie l'affaire au tribunal de district en relevant les faiblesses dans la décision initiale du tribunal de district. Cette situation se produit fréquemment dans des affaires au pénal. L'EEG a été informée des préoccupations provoquées par l'effet de « pression » que peut avoir la Cour suprême sur les décisions prises ensuite par les juges responsables des affaires dans les tribunaux de district, du fait que la Cour suprême remplit davantage un rôle de Cour de cassation. La quasi-totalité des interlocuteurs ont concédé qu'il serait préférable que la Cour suprême assume entièrement la mission d'une cour conventionnelle de ce type et qu'elle joue le rôle de juridiction en dernier ressort et donne des orientations sur l'interprétation du

droit, au lieu de servir de cour d'appel sans les ressources et les garanties qu'une cour d'appel doit avoir. Selon les interlocuteurs, le système actuel soulève des questions non seulement par rapport au principe de la garantie d'une audition et d'un procès équitables (la Cour suprême en pratique, n'auditionne pas les témoins comme une cour d'appel typique pourrait le faire, dans un système judiciaire de ce type), mais aussi par rapport à l'indépendance qui devrait être celle des juridictions inférieures, auxquelles les décisions sont retournées de la sorte. Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'indépendance judiciaire par rapport à toute influence indue ne couvre pas seulement l'indépendance de la Justice tout entière à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat, mais aussi l'indépendance au sein même du système judiciaire. C'est cette indépendance qui peut jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption dans le système judiciaire, puisqu'elle permet à un juge de mieux se défendre contre une influence indue ou une ingérence. Le GRECO se félicite de l'intention rapportée par les autorités de poursuivre les réformes requises dans le but de renforcer l'appareil judiciaire.

Procédures devant les tribunaux

95. Les procédures devant les tribunaux doivent être menées de manière efficiente ; les juges sont tenus d'instruire les affaires sans tarder (article 70 de la Constitution, article 24 de la loi n° 15/1998 sur la Justice, article 171 de la Loi sur la procédure pénale). Un juge principal peut retirer une affaire au juge auquel elle avait été assignée en premier lieu si celui-ci ne la mène pas à terme dans un délai raisonnable (Article 18, Loi n° 15/1998). Le Conseil de la magistrature a diffusé des orientations destinées aux tribunaux de district concernant le traitement efficient des affaires civiles et pénales. La Loi sur la procédure pénale (Article 209) et la loi sur la procédure civile (Article 165) fixent un délai minimum de quatre semaines pour traiter une affaire soumise pour jugement et décision. Si cela n'est pas possible, dans une affaire ayant donné lieu à une audience orale, l'affaire doit être entendu à nouveau si la Cour suprême le juge nécessaire. En 2012, la durée moyenne du traitement des affaires par les tribunaux de district s'est établie à environ 90 jours pour les affaires pénales et 350 jours pour les affaires civiles. Il est extrêmement rare que la durée des procédures soit excessive en Islande. Il n'y a eu aucune affaire contre l'Islande déclarée recevable par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

96. En règle générale, les audiences des tribunaux doivent être publiques (Article 70 de la Constitution). Des exceptions sont prévues par la loi (Article 10 de la Loi sur la procédure pénale ; Article 8 de la Loi sur la procédure civile), aux termes desquelles le juge chargé de l'affaire peut décider de tenir une audience à huis clos (par exemple pour protéger la victime en cas d'abus sexuel ou de maltraitance à enfant, ou s'il en va de l'intérêt de l'Etat ou de la sécurité publique, etc.). Le Conseil de la magistrature a diffusé les Lignes d'orientation n° 4/2010 concernant la publication des jugements et les exceptions à ce principe. Ces exceptions concernent des jugements dans des affaires liées à l'incapacité, à la faillite ou à la cessation de paiements, ou encore pour des délits véniels sanctionnés par de faibles amendes. Pour la Cour suprême, la règle générale est que tous les jugements sont immédiatement publiés sur le site web ; il existe un petit nombre d'exceptions à cette obligation de publicité, concernant les jugements sur une détention préventive dans certaines affaires afin de ne pas nuire à l'enquête en cours.

97. Durant la visite dans le pays, aucune question problématique n'a été identifiée dans ces secteurs. La gestion des affaires semble adéquate, le risque d'une influence externe dans le rendu de la sentence de certaines affaires n'est pas perçue comme une source de préoccupation en Islande. Qui plus est, l'Islande est reconnue au plan international comme un pays doté d'un système de tribunaux efficient.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt

98. Les juges prêtent serment à leur entrée en fonction dans la Justice, s'engagent à respecter la Constitution, à défendre le principe de leur fonction et à adopter un comportement irréprochable. Les autorités avaient au départ fait part de leur intention de commencer la rédaction d'un code de conduite pour les juges en 2012. Après la visite sur site, il a été indiqué à l'EEG que le Conseil de la magistrature avait renvoyé à l'Association des juges la question de savoir s'il fallait ou non rédiger un tel code.

99. La loi ne donne pas de définition du conflit d'intérêt. Les juges ne peuvent pas agir dans une affaire dans laquelle ils ont un intérêt privé ; les motifs spécifiques d'une disqualification sont prévus par la loi (article 5, Loi sur la procédure civile et article 6, Loi sur la procédure pénale). La loi n° 15/1998 contient certaines dispositions, approfondies par le Règlement n° 463/2000, relatives aux activités accessoires et aux incompatibilités pour les juges, comme décrit plus bas.

100. L'EEG se réjouit du processus de réflexion qui a débuté concernant la possible élaboration d'un code de conduite pour les juges et le personnel judiciaire ; de son point de vue, l'adoption d'un tel code de conduite pour la profession enverrait sans nul doute un signal positif au public au sujet des standards élevés de comportement à respecter par et au sein de la Justice. Il serait également important de coupler le développement de ce code avec des conseils plus détaillées sur la manière d'agir en cas de conflit d'intérêt, une question d'une grande importance étant donné la taille du pays et les liens étroits qui peuvent exister entre ses habitants. A cet égard, l'EEG a constaté que, si les juges comprennent clairement les règles générales en matière d'incompatibilité et de récusation, ils ont aussi reconnu que, dans certains cas spécifiques, les règles statutaires peuvent se révéler insuffisantes pour traiter ces questions et que des orientations supplémentaires leur seraient utiles. Ceci peut se révéler particulièrement important dans des tribunaux de districts plus petits (et plus éloignés) où il est possible que le juge unique ait développé des liens étroits avec les administrés qui peuvent donner lieu à des conflits d'intérêt réels ou potentiels. En outre, s'il a été indiqué à l'EEG que ces aspects sont laissés à la libre appréciation du juge, elle a également entendu dire que la disqualification pour conflit d'intérêt peut être prise personnellement ou être considérée comme une insulte à l'encontre de l'intégrité personnelle du juge concerné (en d'autres termes, un juge ayant des principes d'éthique forts ne laisserait jamais une amitié interférer avec son jugement professionnel). Les interlocuteurs ont également reconnu que la majeure partie des dispositions relatives aux conflits d'intérêt se concentre sur les liens financiers, alors même que, de l'avis général, cela va bien plus loin dans le contexte de l'Islande où les liens familiaux/personnels jouent un rôle décisif. La Commission chargée des fonctions judiciaires a indiqué qu'elle est en train de réévaluer sa politique à cet égard afin de diffuser ultérieurement des lignes d'orientation supplémentaires. De même, le Conseil de la magistrature a expliqué qu'il a l'intention de se pencher sur la possibilité de donner aux juges des tribunaux de district des orientations concernant les règles éthiques. A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un ensemble de normes de conduite professionnelle, accompagnées de commentaires et d'explications et/ou d'exemples concrets, soit adopté pour la Justice et rendu public; (ii) qu'une formation appropriée et des services de conseils soient mis en place pour les juges sur l'éthique, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêt.**

Interdiction ou limitation de certain activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

101. Les juges ne peuvent accepter un emploi ou prendre une participation au capital d'une société ou entreprise, si ceux-ci ne sont pas compatibles avec leur fonction ou entraînent un risque qu'ils ne s'acquittent pas de cette dernière de manière appropriée

(article 26, Loi n° 15/1998). La Commission chargée des fonctions judiciaires a été chargée d'élaborer des règles complémentaires concernant les activités accessoires et les prises de participation ; le Règlement n° 463/2000 a été publié à cet effet.

102. Pour ce qui est des activités accessoires autorisées pour un juge, il s'agit de travaux universitaires (conférences et examens à l'Université, fonctions au sein de commissions académiques) et de projets commandités par l'Althingi ou l'une de ses commissions permanentes. Les juges n'ont pas le droit d'avoir des fonctions d'avocats ou de siéger au conseil d'administration d'une entité à but non lucratif ou d'y exercer des fonctions de responsabilité. Il leur est en général interdit de participer à des jurys d'arbitrage, sauf cas exceptionnels prévus par la loi et soumis à l'autorisation de la Commission chargée des fonctions judiciaires. Si cette dernière les y autorise, les juges peuvent accepter d'autres fonctions salariées non énumérées dans le Règlement n° 463/2000. Les fonctions non salariées pour des organismes à but non lucratif n'ont pas à être déclarées à la Commission, ni à être autorisées par cette dernière. Un juge doit signaler toute activité accessoire à la Commission avant de l'accepter.

103. Pour ce qui est de l'acquisition d'actions dans une entité privée, les juges ont le droit de posséder des actions dans des sociétés et entreprises (autres que celles dont la participation au capital est spécifiquement limitée par la législation). Cependant, ils doivent déclarer les actions qu'ils acquièrent à la Commission chargée des fonctions judiciaires. Au-delà d'une prise de participation de 3 000 000 ISK (20 000 EUR) dans une société cotée ou de plus de 5% du capital d'une société ou entreprise, l'autorisation de la Commission est nécessaire.

104. La Commission chargée des fonctions judiciaires peut, par un avis motivé, interdire à un juge d'occuper une fonction accessoire ou d'acquérir une part dans une société ou entreprise. Le juge est tenu de prendre en compte cette interdiction mais il peut demander une résolution judiciaire quant à sa légalité. L'obligation de déclaration ne s'étend pas aux membres du foyer ou de la famille des juges.

Récusation et retrait normal

105. La règle générale veut qu'un juge apprécie s'il est ou non qualifié pour entendre une affaire, mais une partie à une affaire peut également demander sa disqualification. Les motifs de la disqualification sont énumérés dans la loi (article 5, Loi sur la procédure civile et article 6, Loi sur la procédure pénale) qui prévoit notamment cette disqualification lorsque le juge est partie à l'affaire, a donné un avis juridique ou des conseils à une partie, a témoigné ou a été appelé à le faire, a servi d'appréciateur ou d'inspecter en ce qui concerne le fonds de l'affaire, est ou a été le conjoint ou le partenaire de la partie ou est lié à cette dernière, est lié à l'agent ou à l'avocat de la partie, à un témoin, ou si d'autres conditions ou circonstances sont susceptibles de jeter un doute raisonnable sur l'impartialité du juge. Un juge est également tenu de se récuser d'une affaire pénale à la suite de l'issue de la mise en accusation, lorsqu'il a demandé que l'accusé soit placé en détention provisoire.

106. Lorsqu'un juge demande à se retirer d'une affaire pour un conflit d'intérêt potentiel, il incombe au président/chef du tribunal de réassigner l'affaire à un autre juge.
Cadeaux

107. Il n'existe pas de règles détaillées concernant l'acceptation de cadeaux spécifiquement par des juges, mais il a été indiqué à l'EEG qu'en la matière, c'est la tolérance zéro qui s'applique et que cette pratique n'est pas suivie en Islande. De plus, les dispositions pertinentes du Code pénal général concernant la corruption (article 128) et les délits connexes s'appliquent. Ces dispositions érigent en infraction pénale le fait pour un agent public de demander ou d'accepter, ou pour toute autre personne de donner, promettre ou offrir à un agent public, un cadeau ou tout autre avantage indu en

liaison avec le fait pour l'agent public d'agir ou de s'abstenir d'agir dans le cadre de ses fonctions officielles. Cette infraction est punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 6 ans pour l'agent public et jusqu'à 4 ans pour le corrupteur.

Restrictions applicables après la cessation de fonctions

108. Il n'y a pas de dispositions réglementaires interdisant aux juges d'être employés dans certains postes/fonctions ou d'entreprendre d'autres activités non rémunérées après la cession de leurs fonctions judiciaires. L'EEG ne trouve pas que cela soit préoccupant en Islande : la majorité des juges quittent leurs fonctions à l'âge de la retraite (65-70 ans) et les très rares cas (un ou deux jusqu'ici) où il en est allé autrement n'ont pas donné lieu à un quelconque problème ou conflit d'intérêt. Il n'en reste pas moins que c'est là un point problématique où des conflits d'intérêt peuvent se poser et qui mérite d'être surveillé par les autorités.

Contacts avec des tiers en-dehors des procédures judiciaires, informations confidentielles

109. Si les procès sont en général publics (hormis les rares exceptions prévues par la loi décrites ci-dessus au paragraphe 96), des obligations de confidentialité s'appliquent en ce qui concerne le traitement des informations dans l'affaire. Toute violation des obligations de confidentialité est punissable au titre du Code pénal général (article 136). En outre, si un juge communique avec un tiers concernant les faits d'une affaire en cours de traitement au tribunal, cela sera considéré comme une violation du serment judiciaire.

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

110. Comme indiqué plus haut, les juges sont tenus de déclarer à la Commission chargée des fonctions judiciaires leurs activités accessoires et prises de participation dans une société ou entreprise. Cette obligation ne s'étend pas aux membres du foyer ou de la famille proche des juges. Les juges eux-mêmes doivent déclarer sans retard les changements ou corrections aux déclarations qu'ils font (si le temps consacré à l'activité accessoire ou le salaire perçu à cet égard augmentent).

111. Les informations sur les postes occupés ou participations détenues par les juges sont conservées par la Commission chargée des fonctions judiciaires et demeurent confidentielles. Cela dit, une partie à une procédure judiciaire peut prendre connaissance de ces informations en ce qui concerne le juge qui décidera de son affaire, à la discrétion de la Commission. Si une partie estime qu'un juge peut se trouver confronté à un conflit d'intérêt dans l'affaire qui l'empêchera de s'acquitter convenablement de ses fonctions officielles, la partie est fondée à déposer une réclamation écrite auprès de la Commission chargée de fonctions judiciaires (voir également le paragraphe 118).

Supervision et application

112. La Commission chargée des fonctions judiciaires reçoit régulièrement des déclarations de juges concernant des activités accessoires, avec des informations sur la rémunération perçue. Les mêmes obligations s'appliquent pour des participations au capital de sociétés ou d'entreprises ; toutefois dans la pratique celles-ci sont rarement déclarées. La Commission ne remet pas en doute les informations communiquées par les juges et ne dispose d'aucun mécanisme pour les vérifier, hormis le courrier de demande de clarifications ou de complément d'informations. Le fait que la Commission n'ait pas autorité pour vérifier les déclarations des juges ne menace pas, de l'avis des autorités, le respect des dispositions applicables en matière de conflit d'intérêt, ceux-ci étant en principe relativement faciles à détecter étant donné la taille du pays et le nombre total de juges. S'il devient évident qu'un juge a intentionnellement communiqué des informations erronées ou n'a pas communiqué des informations pertinentes, les mesures contraignantes décrites ci-après aux paragraphes 115 et 116 s'appliquent.

113. Les juges ne jouissent d'aucune immunité. La procédure pénale est la même pour les juges que pour tous les autres citoyens, et appliquée conformément à la Loi sur la procédure pénale. Le Code pénal général (contenant les dispositions concernant des infractions impliquant un abus de pouvoir, de la corruption, la violation du secret etc.) s'applique de la même manière aux juges. Aucune affaire pénale n'a été intentée devant les tribunaux concernant un juge pour délit lié à la corruption.

114. Les juges peuvent faire l'objet des procédures disciplinaires prévues aux articles 27 à 31 de la Loi n° 15/1998 ; la loi sur les procédures administratives s'applique aux procédures menées dans ce cadre. Si la personne responsable d'un tribunal estime que le comportement professionnel ou la performance d'un juge, ou sa conduite privée, mérite censure, elle peut demander, oralement ou par écrit, que le juge y remédie.

115. Si cette démarche ne donne pas de résultat, ou si la personne responsable du tribunal estime que la gravité du manquement est telle que la démarche n'est pas adaptée, elle doit en référer par écrit à la Commission chargée des fonctions judiciaires en précisant pourquoi. Il en va de même si un juge ne respecte pas les règles applicables en matière d'incompatibilité et de conflits d'intérêt (activités accessoires/prises de participation dans des sociétés ou entreprises). Le ministre de l'Intérieur peut en référer de la même manière à la Commission chargée des fonctions judiciaires, qui peut tout à fait s'autosaisir par ailleurs. La Commission doit donner au juge concerné la possibilité de répondre par écrit aux allégations. Elle a pouvoir de recueillir toute preuve pouvant être nécessaire pour imposer la discipline. Elle formule ensuite un avis écrit motivé sur l'opportunité ou non d'infliger un avertissement au juge concerné. Un avertissement est étayé par des preuves ; une copie doit être envoyée à la personne responsable du tribunal concerné et au ministre de l'Intérieur. Si le juge travaille dans un tribunal de district, le Conseil de la magistrature doit également en recevoir copie. Le juge destinataire de l'avertissement peut intenter un recours dans le mois suivant la prise de la décision.

116. La suspension temporaire est possible lorsque, s'il était jugé coupable, le juge perdrait son droit à agir, par exemple dans une enquête pénale ou des actions pénales intentées à l'encontre du juge qui, s'il était maintenu, le priverait de son droit d'exercer, ou dans le cas où le même juge a reçu deux avertissements en trois ans ou n'a pas tenu compte de l'avertissement. Dans tous les cas de suspensions temporaires, la Commission chargée des fonctions judiciaires doit être consultée par écrit ; pour les suspensions temporaires dues à une raison autre que des enquêtes pénales en cours, une action en justice doit être intentée à l'encontre du juge dans les deux mois. Les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions que par jugement du Tribunal de district de Reykjavik.

117. Il est possible d'interjeter appel à l'encontre de mesures disciplinaires devant les tribunaux, mais les décisions de démission sont irrévocables. Les juges (dans la mesure où ce sont des agents publics) peuvent saisir le Médiateur parlementaire pour avis, celui-ci n'étant cependant pas contraignant.

118. Quiconque considère qu'un juge a commis une violation à son encontre peut déposer une plainte écrite auprès de la Commission chargée des fonctions judiciaires indiquant les faits, les motifs et les droits violés. Cette dernière peut accepter ou refuser la plainte. En cas d'acceptation, elle doit donner au juge comme à son responsable hiérarchique une possibilité de présenter leurs observations écrites dans un délai précis. Elle peut réunir les plaintes de deux ou plusieurs plaignants, dans la mesure où celles-ci concernent le même juge (article 27, Loi n° 15/1998). Aucune procédure disciplinaire n'a été intentée à l'encontre d'un juge pour manquement aux règles d'éthique/de conflits d'intérêt.

119. L'EEG n'a aucune raison de douter que le système visant à engager la responsabilité des agents du système judiciaire est bien pensé et fonctionne efficacement. Les juges, à titre individuel, sont soumis à un système de responsabilité interne concernant les erreurs juridiques (mauvaise administration d'une affaire plutôt qu'erreur concernant le fonds de cette dernière) et la conduite personnelle. Il a également été indiqué à l'EEG qu'aucune allégation de corruption au sein de la Justice n'a jamais été faite.

Conseils, formation et sensibilisation

120. Il n'y a pas de formation spécifique destinée aux juges sur l'éthique, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêt, ni de mécanisme spécial pour conseiller les juges à cet égard ; ils sont censés utiliser leur propre jugement, respecter le serment prononcé lors de leur entrée en fonction et se comporter de manière adéquate durant l'exercice de leur charge. Pendant la visite dans le pays, les autorités ont expliqué que les opportunités de formation destinées aux juges durant leur carrière sont limitées et que cela serait dû apparemment au fait que le budget disponible pour ce type d'activité dans l'appareil judiciaire est plutôt modeste. La formation des juges repose largement sur le système classique des études de droit à l'université. Sur ce point, les interlocuteurs ont reconnu qu'aucune mesure formelle d'orientation et de conseil n'existe, les juges débutants s'adressant dans la pratique à des juges plus chevronnés ou à leur hiérarchie en cas de doute. L'EEG est d'avis que la capacité des juges à parler ouvertement avec leurs collègues est vitale, mais qu'il est tout aussi important de consolider la base de connaissances dans le système judiciaire pour traiter des questions spécifiques qui se posent et répondre de manière appropriée aux problèmes, étant donné que ceux-ci changent au fil du temps. Les autorités ont reconnu qu'il est possible de faire davantage dans ce domaine, et que la question est particulièrement pertinente s'agissant de tribunaux de district isolés dépendant d'un juge unique. L'EEG est également persuadée qu'il serait possible d'élaborer des mécanismes d'orientation et de conseils de meilleure qualité et mieux adaptés en ce qui concerne la conduite dans la Justice et la prévention des conflits d'intérêt ; une recommandation a été formulée en ce sens au paragraphe 100.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

121. Le ministère public fait partie des services du pouvoir exécutif. En Islande, il est chargé d'enquêter sur les infractions et d'engager les poursuites dans les affaires pénales. Il se subdivise à l'heure actuelle en deux niveaux administratifs, mais la faisabilité de la création d'un système à trois paliers, qui comporterait des parquets de circonscription, est en ce moment à l'étude (pour de plus amples informations, voir le paragraphe 139).

122. Le procureur général de l'État est la plus haute autorité du ministère public. Il est assisté d'un procureur général adjoint et d'autres procureurs (cinq procureurs principaux et deux substituts) ; le service du procureur général compte donc au total neuf procureurs. Le procureur général est chargé de veiller à ce que les sanctions prévues par la loi soient appliquées. Il donne des instructions générales sur l'exercice de l'action publique et supervise celui-ci. Il peut donner ses instructions sur des affaires particulières à des procureurs, qui sont tenus de les suivre. Le procureur général et les procureurs principaux de son service, qui agissent dans ce cas pour son compte et en son nom, peuvent donner des instructions ou prendre des décisions dans une affaire, prendre à leur charge des poursuites et décider de poursuivre ou de clore une enquête.

123. Le procureur général engage des poursuites au titre du Code pénal général pour les infractions les plus graves (homicides, délits sexuels, trafic de drogue). Il peut décider d'ouvrir une enquête, donner ses directives pour le déroulement de celle-ci et la superviser. Il décide s'il y a lieu d'interjeter appel d'un jugement et est chargé des recours devant la Cour suprême.

124. Le procureur général est responsable devant le ministre de l'Intérieur, même s'il exerce ses pouvoirs de poursuites en toute indépendance vis-à-vis du ministre et du ministère. Le ministre de l'Intérieur supervise cet exercice de l'action publique et peut demander au procureur général de lui rendre compte d'une affaire particulière. L'EEG a cependant appris que cette possibilité était une réminiscence de l'ancien système, mais qu'elle n'avait plus cours dans la pratique. Le ministre de l'Intérieur est habilité à donner au procureur général des instructions sur le déroulement de l'enquête uniquement dans des situations bien précises, par exemple en cas de trahison ou d'infraction commise à l'encontre du Président islandais (articles 97 et 105 du Code pénal général) ; l'engagement de poursuites et l'appel sont alors soumis à son approbation (article 19 du Code de procédure pénale). L'EEG a soigneusement étudié ce dossier à l'occasion des entretiens qu'il a eus sur place ; les autorités lui ont précisé à propos des exceptions prévues par la loi pour trahison ou infraction à l'encontre du Président que, même si l'engagement de poursuites était officiellement approuvé par le ministre, il transmettait tout d'abord l'affaire au procureur général et suivait son avis sur l'opportunité de poursuivre ou non. Elles ont par ailleurs souligné que, bien que le procureur général soit officiellement et administrativement lié au ministre de l'Intérieur, ce dernier ou le ministère ne pouvait lui donner aucune instruction sur le traitement d'une affaire particulière. En outre, le Code de procédure pénale (article 18) dispose que les procureurs ne reçoivent aucune instruction d'une autre autorité sur l'exercice de l'action publique, sauf cas spécialement prévu par la loi. L'actuel projet de nouvelle Constitution élaboré dans le cadre de la réforme constitutionnelle consacre pour la première fois le principe de l'indépendance du ministère public. L'EEG observe par ailleurs qu'aucun de ses interlocuteurs ne lui a fait part d'une quelconque inquiétude au sujet de l'influence abusive que les milieux politiques ou autres risqueraient d'exercer sur les décisions prises à propos d'une affaire.

125. A la suite de l'effondrement du secteur bancaire islandais, un nouveau service du ministère public a été créé : le service du procureur spécial. Sa compétence s'exerce sur

l'ensemble du territoire national ; il enquête sur les soupçons d'infractions pénales liées aux opérations des entreprises financières ou commises par les personnes qui détiennent des parts du capital de ces entreprises ou y exercent leurs droits de vote, ainsi que sur les soupçons d'infractions pénales commises par les cadres, conseillers et employés des entreprises financières et les autres personnes qui participent aux activités de ces entreprises (article 1(1) de la loi relative au service du procureur spécial).

126. A un degré inférieur, 15 chefs de la police se partagent les circonscriptions de l'ensemble du territoire islandais. Le pays compte au total 83 procureurs (dont 44 hommes et 39 femmes). 19 procureurs principaux, à savoir les chefs de la police (15) et les procureurs du service du procureur spécial (4), sont responsables de l'engagement des poursuites dans les circonscriptions et supervisent en tout 55 substituts. La plupart des 15 circonscriptions policières comptent jusqu'à quatre procureurs, à l'exception de l'une d'entre elles, dans laquelle le chef de la police est chargé du traitement de l'ensemble des affaires, et de la circonscription de Reykjavik (dans laquelle réside 63 % de la population islandaise) où officient le chef de la police et 19 substituts. Le service du procureur spécial comporte quatre procureurs principaux et 19 substituts. Lors de la visite sur place, l'EEG a appris qu'il existait un projet visant à réduire à huit les 15 circonscriptions policières actuelles ; le ministère public estime qu'il s'agit d'une bonne mesure, qui permettra de mieux gérer l'ensemble des unités du territoire national.

127. L'EEG a constaté que la population était satisfaite de l'action du ministère public, notamment parce que les affaires relatives à la crise bancaire commençaient à être réglées. Le service du procureur spécial s'est en effet montré efficace depuis sa création. Alors que, comme nous l'avons souligné plus haut, l'indépendance formelle du ministère public ne pose pas problème, l'EEG a constaté un certain mécontentement chez ses agents, qui estiment ne pas participer suffisamment à la définition des grandes orientations et à la prise par le gouvernement des décisions qui touchent à la structure, à la capacité de travail et aux moyens du ministère public. Certains agents se sont notamment plaints du fait que les représentants du ministère public ne participaient pas aux discussions actuelles sur la future réforme des compétences du ministère public ni à la prise des décisions relatives à son propre budget. À cet égard, l'EEG a constaté de manière récurrente que les agents étaient préoccupés par le manque d'effectifs et de ressources du ministère public, ainsi que par leur charge de travail élevée, qui posait déjà problème avant la crise bancaire et perdure aujourd'hui. Ces préoccupations soulignent indéniablement la difficulté que représente le renforcement supplémentaire de l'indépendance opérationnelle du ministère public. A ce propos, l'EEG renvoie à la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, qui préconise la prise de mesures effectives pour garantir que les procureurs puissent exercer leurs fonctions et leurs attributions dans des conditions juridiques et organisationnelles satisfaisantes, y compris en disposant de moyens budgétaires suffisants. La recommandation souligne que ces conditions devraient être établies en coopération étroite avec les représentants des procureurs.

Recrutement, carrière et conditions de service

128. Le procureur général et son adjoint sont nommés par le ministre de l'Intérieur pour une durée indéterminée. Le procureur général jouit des mêmes conditions de service et de salaire, ainsi que des mêmes avantages légaux, que les juges de la Cour suprême. Les critères de nomination du procureur général et de son adjoint sont par ailleurs identiques à ceux des juges de la Cour suprême. La procédure de nomination en vigueur passe depuis 2011 par une commission ad hoc indépendante (composée de représentants de la magistrature et d'universitaires) chargée d'évaluer les diverses candidatures reçues et les qualifications des candidats selon les mêmes critères que ceux prévus par la loi n° 15/1998 relative à la magistrature. Le ministre de l'Intérieur peut provisoirement suspendre le procureur général, mais doit engager une action en justice

devant le tribunal de district de Reykjavik dans un délai de deux mois pour demander sa révocation. La procédure et les motifs de révocation sont identiques à ceux des juges de la Cour suprême.

129. La durée des fonctions du procureur spécial et des procureurs du service du procureur spécial est limitée à l'existence de ce service, créé pour enquêter sur les affaires nées de la crise bancaire en Islande. La révision du système d'enquête et de poursuites en matière de criminalité économique en Islande est actuellement à l'étude ; un rapport comportant des recommandations sur les mesures à prendre dans ce domaine doit être remis au premier trimestre 2013. Une décision sera alors prise à propos de l'existence du service du procureur spécial par le ministre de l'Intérieur, après avis du procureur général et sur la base d'un projet de loi déposé à cet effet devant le Parlement. En cas de suppression du service, ses agents continueront à percevoir leur salaire pendant trois mois. Les attributions du service seront alors transférées aux forces de police ou aux autres procureurs, conformément à la loi.

130. Le mandat de tous les autres procureurs est de cinq ans, renouvelable. Les autorités expliquent qu'en Islande tous les fonctionnaires (autres que les juges, le procureur général et son adjoint) sont soumis aux mêmes règles en matière de durée, fixées par la loi relative aux agents publics n° 70/1996 : la durée de leur mandat est de cinq ans, renouvelable. Ce principe souffre une exception pour les personnes nommées à vie avant 1996. L'agent nommé pour un poste de cinq ans doit être informé au plus tard six mois avant l'expiration de cette période du fait qu'il fera l'objet d'un avis de vacance. Dans le cas contraire, sauf si le titulaire du poste souhaite démissionner, le contrat est automatiquement prolongé pour cinq ans. D'après les autorités, les contrats sont dans les faits systématiquement prolongés. Le fonctionnaire qui souhaite démissionner doit le notifier par écrit avec un préavis de trois mois, sauf s'il se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions en raison de circonstances imprévisibles ou si le service qui l'emploie accepte un préavis plus court. L'EEG renvoie à la Déclaration de Bordeaux sur les juges et procureurs dans une société démocratique²⁴, qui fixe quelques conditions minimales du statut indépendant des procureurs, parmi lesquelles figure la sécurité de la durée des fonctions. Dans la même veine, la Commission de Venise a réaffirmé que les procureurs étaient nommés jusqu'à leur retraite et considère que les nominations faites pour une durée limitée avec la possibilité d'une nouvelle nomination risquent d'amener les procureurs à prendre leurs décisions non pas en fonction de la législation, mais dans le but de garantir le renouvellement de leur nomination²⁵. **Le GRECO recommande de prendre des mesures pour garantir l'inamovibilité de l'ensemble des procureurs.**

131. Les postes ouverts à candidature du ministère public font généralement l'objet d'un avis de concours dans le Journal officiel islandais et/ou dans la presse. Il se peut toutefois, en vertu de l'article 36 de la loi relative aux agents publics n° 70/1996, qu'un poste vacant ne fasse pas l'objet d'un avis de vacance et qu'un autre fonctionnaire soit muté sur ce poste. Cette situation ne s'est cependant pas produite ces dernières années. Les critères de nomination aux fonctions de procureur portent sur la valeur du candidat, y compris sa formation et son expérience, son intégrité, ses compétences et son efficacité professionnelle. Le procureur général s'entretient avec tous les candidats et établit une liste qui est ensuite validée par le ministre de l'Intérieur, auquel appartient la nomination officielle des procureurs.

132. Il n'existe aucune appréciation officielle régulière des résultats des procureurs, ni de système de promotion. Pour devenir procureur général ou procureur général adjoint, un procureur doit postuler à un avis de vacance.

²⁴ Avis n°12 (2009) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE). Avis n°4 (2009) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur « les juges et procureurs dans une société démocratique ».

²⁵ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public. CDL-AD(2010)040.

133. Le Comité des salaires des hauts fonctionnaires fixe la rémunération des procureurs. Le salaire est calculé sur la base d'une activité exercée à plein temps ; aucune rémunération supplémentaire n'est versée (en dehors des astreintes), sauf décision du Comité des salaires. Les heures supplémentaires sont rémunérées à hauteur d'environ 45 EUR de l'heure. Au 1^{er} mars 2012, le salaire annuel des procureurs était le suivant : 15 167,232 ISK (102 411 EUR) pour le procureur général (c'est-à-dire l'équivalent de celui des juges de la Cour suprême, conformément au Code de procédure pénale) ; 11 268,756 ISK (75 260 EUR) pour le procureur général adjoint ; et 9407,304 ISK (62 830 EUR) pour les autres procureurs du service du procureur général. Le salaire moyen des procureurs est de 7200 ISK (42 132 EUR). L'État n'accorde aucun autre avantage aux procureurs (ni exemption fiscale, ni allocation logement).

Gestion des affaires et procédure applicable en la matière

134. Les procureurs principaux valident ou invalident chaque décision des substituts. Ils confient les affaires aux substituts et peuvent les réattribuer ou les reprendre à leur compte. Les substituts peuvent notifier au procureur général la décision de leur supérieur s'ils la jugent contraire à la législation. A ce jour, cette situation ne s'est jamais présentée.

135. Chaque procureur du service du procureur général supervise les poursuites et les enquêtes d'un ou plusieurs des 15 chefs de police et du service du procureur spécial. Ils exercent également l'action publique au nom du procureur général devant les tribunaux de grande instance pour les affaires d'infractions graves (homicide, délit sexuel, trafic de stupéfiants, etc.) dont l'enquête a été assurée par le chef de police qu'ils supervisent. Lorsqu'une affaire est renvoyée devant la Cour suprême, le procureur général la confie le plus souvent au procureur qui en était chargé devant le tribunal de district. Les substituts du service du procureur général qui exercent l'action publique devant les tribunaux de grande instance sont supervisés par un procureur principal du service. S'il est interjeté appel de ce jugement, l'affaire est confiée au procureur principal qui la supervisait ou à un autre procureur principal disponible.

136. Les affaires traitées par les substituts du ministère public sont confiées aux procureurs avant tout en fonction de leur charge de travail. Les possibilités de spécialisation devant le tribunal de district sont minces. La police métropolitaine et le service du procureur spécial ont les moyens d'assurer la spécialisation de leurs procureurs et peuvent tenir compte de l'expérience et de la spécialisation de ces derniers pour l'attribution d'une affaire.

137. L'Islande est soumise au principe de la légalité des poursuites, qui souffre de rares exceptions prévues par la loi (par exemple suspension de la mise en accusation, acceptation d'un règlement par le suspect, infractions très mineures, etc.). La procédure engagée devant le tribunal doit être menée efficacement et les procureurs sont tenus de traiter leurs affaires sans retard indu. Un procureur principal peut décider de retirer une affaire au substitut auquel elle avait été initialement confiée si ce dernier ne parvient pas à la clore dans un délai raisonnable.

138. La décision prise par un procureur de ne pas engager de poursuites lors de l'instruction peut faire l'objet d'un recours de la part de la victime devant le procureur général. Mais l'EEG constate que les procureurs du service du procureur général sont également habilités à exercer, pour le compte du procureur général, des poursuites contre les auteurs de certaines graves infractions devant le tribunal de district. Les décisions prises par les procureurs du service du procureur général dans ces affaires ne sont pas susceptibles de recours. Les interlocuteurs rencontrés sur place considèrent qu'il s'agit d'une lacune dans un système de poursuites obligatoires et l'EEG ne peut que partager leurs réserves. **Le GRECO recommande que les décisions prises par un**

procureur pendant la phase préliminaire de l’instruction puissent faire l’objet d’un recours.

139. L’EEG a appris que la structure de l’appareil du ministère public allait connaître une importante modification, en passant de deux niveaux administratifs à trois niveaux. Cette décision a été prise en 2008, mais son application a été repoussée à trois reprises pour raisons financières. Une loi portant modification du Code de procédure pénale adoptée en décembre 2011 a reporté la mise en place des services de procureurs de circonscription jusqu’à 2014. Ce délai a été fixé pour réévaluer l’opportunité de la création de ce nouvel échelon administratif du ministère public. Le ministère de l’Intérieur a établi un groupe de travail chargé d’examiner les différentes options de réforme des services du ministère public ; il devrait présenter ses conclusions au cours du premier trimestre 2013.

140. Comme nous l’avons précisé plus haut, la police et les procureurs participent en Islande à l’action publique engagée devant les tribunaux à l’encontre des auteurs d’infractions. Les chefs de la police sont notamment chargés des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions de moindre gravité commises dans leur circonscription. Ils s’occupent également, en vertu de l’article 23 du Code de procédure pénale, de la mise en accusation des auteurs d’infractions mineures, d’infractions liées à la réalisation de bénéfices excessifs, de voies de fait et d’infractions mineures du trafic de stupéfiants. Le service du chef de la police métropolitaine de Reykjavik comporte un service juridique spécialement chargé des mises en accusation ; il s’agit de la seule circonscription dans laquelle les activités de la police et du ministère public sont clairement distinctes. Les affaires qui ne relèvent pas de la compétence en matière de poursuites du chef de la police font l’objet d’une enquête, puis sont transmises au procureur général pour mise en accusation devant le tribunal de district.

141. L’absence de stricte distinction des rôles entre les procureurs et la police au sein des circonscriptions pose problème aux yeux de certains membres du ministère public. L’EEG estime qu’il existe de bonnes raisons d’exclure la police de toute participation à la décision d’engager des poursuites : il est clair que les fonctionnaires de police, qui sont directement impliqués dans la réalisation de l’enquête et identifient puis interrogent les suspects, risquent de se montrer moins objectifs qu’un procureur, qui envisagera la situation avec plus de distance, dans l’appréciation de l’opportunité d’engager des poursuites à l’encontre d’une personne. Il s’agit là d’une condition essentielle pour garantir l’équité et l’efficacité de l’action publique, ainsi que l’obligation de rendre des comptes imposée à ceux qui en ont la charge. Certains interlocuteurs rencontrés sur place ont également mis en doute l’indépendance effective des fonctionnaires de police, qui sont étroitement liés au ministère de l’Intérieur, alors que les services du ministère public offrent davantage de garanties d’indépendance et d’impartialité en la matière. L’EEG rappelle que, en principe, les procureurs sont tenus de contrôler la légalité de l’enquête policière dans son ensemble ou tout au moins de l’engagement ou du maintien des poursuites. Leur rôle est capital pour garantir la régularité de la procédure, ce qui implique qu’ils contrôlent officiellement les actes des services de police durant l’enquête. Lorsque ces deux compétences sont réunies entre les mains d’une seule et même personne, le chef de la police, le risque de conflit d’intérêts est indéniable.

142. L’EEG estime que la faible étendue des circonscriptions policières favorise déjà le risque de conflit d’intérêts et que le fait de charger le chef de la police de l’enquête judiciaire et de la mise en accusation aggrave encore cette situation. L’EEG a par ailleurs appris que certains chefs de la police exerçaient également au sein de leur circonscription des pouvoirs de « sýslumaður » (c’est-à-dire la fonction de gouverneur de circonscription). Ce cumul des fonctions entre les mains d’une seule et même personne peut être source de véritables conflits d’intérêts et donner à penser que ce conflit d’intérêt peut transparaître dans une affaire donnée. L’EEG considère que ces raisons justifient la restructuration des compétences du ministère public et le passage à un

système à trois niveaux administratifs dans lequel figureront des procureurs de circonscription. **Le GRECO recommande la mise en place d'un système qui permette de renforcer l'indépendance et l'impartialité des décisions d'engager des poursuites prises au sein d'une circonscription.**

Principes éthiques et règles déontologiques

143. Les services du ministère public ne sont soumis, en Islande, à aucune norme de conduite particulière. Cela dit, le procureur général a traduit et diffusé auprès de l'ensemble des fonctionnaires les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (les « lignes directrices de Budapest »)²⁶. Depuis 2006, le procureur général a présenté ces lignes directrices dans son rapport annuel comme un code de déontologie du ministère public islandais, que doivent respecter tous les procureurs.

144. De plus, les procureurs sont considérés comme des agents publics ; ils sont donc tenus de respecter les dispositions de la loi relative aux agents publics n° 70/1996 (chapitre IV, « Obligations »), qui traite de l'exercice des fonctions au sein de la fonction publique, et notamment de l'obligation d'équité et d'impartialité, de diligence et de soins, de confidentialité, ainsi que de l'obligation de déclarer l'exercice d'une activité professionnelle secondaire.

Conflits d'intérêt

145. La législation ne donne aucune définition du conflit d'intérêts. Les procureurs sont tenus de se récuser eux-mêmes en cas de conflit d'intérêts (article 26 du Code de procédure pénale) ; les motifs spécifiques d'incompatibilité sont prévus par la loi (article 6 du Code de procédure pénale). Le procureur qui assure le traitement d'une affaire en ayant conscience d'un possible conflit d'intérêts et qui ne se récuse pas peut voir sa responsabilité civile ou pénale engagée.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

146. Les procureurs sont tenus de respecter les dispositions de la loi relative aux agents publics n° 70/1996 (article 20), qui leur impose d'informer leurs supérieurs de leur intention d'exercer une activité secondaire rémunérée, de rejoindre la direction d'une entreprise ou de créer une entreprise. L'autorisation ou le refus pour motif d'incompatibilité intervient dans un délai de deux semaines à compter de la demande officielle.

147. Il n'existe aucune autre limitation imposée pour la détention d'intérêts financiers, les sources de revenus et l'endettement des procureurs.

Récusation et retrait

148. Le principe en la matière est que le procureur évalue lui-même sa capacité à engager des poursuites dans une affaire. Les motifs d'incompatibilité sont énumérés par la loi (article 6 du Code de procédure pénale) ; ils concernent notamment les cas où le procureur est partie à une affaire, a dispensé des conseils juridiques ou donné des instructions à une partie, a témoigné ou a dû témoigner, a agi en qualité d'expert ou d'inspecteur à l'égard de l'objet de l'affaire, est ou a été l'époux ou le concubin d'une partie ou est un parent de cette dernière, a des liens avec l'agent ou l'avocat d'une

²⁶ Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (« lignes directrices de Budapest »), adoptées par la Conférence des procureurs généraux d'Europe du 31 mai 2005. CPGE (2005)05.

partie, a des liens avec un témoin ou les cas dans lesquels d'autres conditions ou circonstances sont susceptibles de faire raisonnablement douter de l'impartialité du procureur. Le procureur est également tenu de se récuser dans une affaire pénale où, à l'occasion d'une mise en accusation, il a agréé une demande de maintien en détention de l'accusé.

149. Lorsqu'un procureur demande qu'une affaire lui soit retirée au motif qu'il pourrait exister un conflit d'intérêts, il appartient au procureur principal de confier cette affaire à un autre procureur. Lorsque le procureur général lui-même se récuse, son remplacement est décidé par le ministre de l'Intérieur (article 26 du Code de procédure pénale).

150. Un particulier peut demander la récusation pour incompatibilité d'un procureur. L'accusé ou son avocat peut, dans la phase d'instruction qui précède le procès, faire part de son soupçon de conflit d'intérêts au procureur général ou au supérieur compétent de la circonscription (article 102 (2) du Code de procédure pénale).

Cadeaux

151. Il n'existe aucune disposition précise sur l'acceptation des cadeaux par les procureurs en particulier. Les dispositions pertinentes du Code pénal général en matière de corruption (article 128) et les infractions prévues en pareil cas sont applicables. Elles incriminent le fait, pour un agent public, de demander ou d'accepter ou le fait, pour toute autre personne, de donner, promettre ou offrir un cadeau ou tout autre avantage indu pour que l'agent public agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exercice de ses fonctions. La peine maximale prévue pour cette infraction est de six ans pour l'agent public et de 4 ans pour un particulier. Comme nous l'avons expliqué à propos des juges, le fait d'offrir un cadeau à un agent public, y compris lorsqu'il est procureur, n'est pas toléré en Islande.

152. Le ministère des Finances a publié le 15 février 2006 une circulaire sur les considérations générales et les principes que les agents publics sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs fonctions. Cette circulaire se fonde sur des principes juridiques écrits ou coutumiers applicables à l'exercice des fonctions des agents publics et vise à préciser les obligations auxquelles les agents publics sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions à l'occasion de situations de conflit d'intérêts, notamment lorsqu'ils reçoivent un cadeau. En matière de cadeaux, la circulaire rappelle que les agents publics doivent uniquement mettre leurs fonctions et leurs attributions au service de l'intérêt général ; il leur est interdit d'accepter ou de demander des cadeaux ou d'autres avantages auxquels ils n'ont pas droit dans le cadre de leurs fonctions.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

153. Aucune disposition n'interdit aux procureurs d'exercer certaines fonctions ou d'autres activités rémunérées ou non après l'exercice de leurs fonctions d'engagement de poursuites et d'enquête. Ils sont également libres d'occuper un nouvel emploi après avoir servi comme procureur. Deux anciens procureurs généraux ont quitté leurs fonctions pour intégrer des cabinets d'avocats, ce qui aurait suscité certaines préoccupations. Les autorités estiment de leur côté que cette question mérite davantage d'attention. L'EEG encourage les autorités à poursuivre leur réflexion sur la nécessité de mettre en place des dispositions ou des lignes directrices adéquates pour les situations dans lesquelles les procureurs entrent dans le secteur privé, de manière à éviter tout conflit d'intérêts.

Contacts avec les tiers hors du cadre de la procédure juridictionnelle, informations confidentielles

154. Les procureurs ont l'obligation de préserver la confidentialité des informations qu'ils recueillent dans l'exercice de leurs fonctions. Cela concerne les informations qui ont trait aux particuliers, aux méthodes de travail du ministère public et de la police, ainsi qu'aux mesures projetées, dont la confidentialité doit être assurée dans l'intérêt de l'enquête (article 26 du Code de procédure pénale). Cette obligation de confidentialité perdure au-delà de la cessation de fonctions. Toute violation de l'obligation de confidentialité est réprimée par le Code pénal général (article 136).

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

155. En dehors des obligations déclaratives prévues pour l'exercice d'une activité secondaire (voir paragraphe 146) et les dispositions de récusation ou retrait applicables (voir paragraphe 148), aucune obligation légale n'impose aux procureurs de déclarer régulièrement leur patrimoine, leurs revenus et leur passif. Les procureurs relèvent du régime général de la fonction publique, qui ne leur impose aucune déclaration de patrimoine. Comme il n'a été fait état d'aucune préoccupation suscitée par des cas de corruption de procureurs et que le ministère public est en règle générale considéré comme une institution parfaitement digne de confiance, l'EEG ne juge pas nécessaire de formuler une recommandation à ce propos.

Contrôle et mise en œuvre

156. Les procureurs ne jouissent d'aucune immunité. Le Code pénal général (et notamment les dispositions relatives aux infractions d'abus d'autorité, de corruption, de violation du secret de l'instruction, etc.) est pleinement applicable aux actes illicites des procureurs. Aucune poursuite pénale n'a été engagée pour une infraction de corruption concernant un procureur.

157. Les procureurs (sauf le procureur général, qui jouit d'un statut identique à celui d'un juge de la Cour suprême ; voir le paragraphe 116 sur la procédure et les motifs de révocation) relève des dispositions disciplinaires pertinentes de la loi relative aux agents publics n° 70/1996. Parmi les mesures disciplinaires prévues figurent le blâme et la cessation de fonctions. Avant qu'un blâme ne soit adressé ou qu'une autre décision ne soit prise par une administration publique, l'agent public concerné doit être consulté. Toute décision de ce type doit être motivée. Une commission disciplinaire est chargée d'enquêter au sujet des affaires disciplinaires ; elle se compose de trois personnes spécialistes de l'administration publique, nommées par le ministre des Finances pour un mandat de quatre ans (article 27 de la loi relative aux agents publics n° 70/1996). Une mesure disciplinaire est susceptible de recours devant les tribunaux. Les procureurs peuvent, dans la mesure où ils sont agents publics, s'adresser au Médiateur parlementaire pour avis, sachant que les avis du médiateur n'ont aucun caractère contraignant. Aucune procédure disciplinaire n'a été engagée à l'encontre d'un procureur pour non-respect de la déontologie ou des dispositions applicables en matière de conflit d'intérêts.

158. L'EEG est satisfaite des dispositions en vigueur destinées à réprimer les actes répréhensibles des procureurs. Ceux-ci ne jouissent d'aucune immunité à l'égard des poursuites engagées pour la commission d'une infraction. La procédure disciplinaire est régie par la loi et semble offrir un fondement solide pour statuer en cas d'infraction, ainsi que des mécanismes qui permettent aux procureurs concernés de demander l'exercice d'un contrôle indépendant et impartial.

Conseils, formation et sensibilisation

159. Aucune formation particulière n'est dispensée aux procureurs en matière de déontologie et de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts. De même, il n'existe aucun mécanisme spécial qui permette d'offrir des services de conseil aux

procureurs sur ces questions ; les procureurs font habituellement appel aux conseils de leurs collègues ou de leurs supérieurs. Les autorités reconnaissent néanmoins que le fait d'assurer une formation continue à leurs agents représente un enjeu important. Elles expliquent qu'un grand nombre de jeunes agents pourraient de surcroît profiter à présent d'un meilleur transfert de savoir-faire au sein du service. Le manque de ressources a, semble-t-il, empêché d'entreprendre d'autres activités dans ce domaine. L'EEG a constaté au cours des entretiens qu'elle a eus sur place que les procureurs connaissent bien les dispositions, principes et compétences associés à leur fonction, y compris en matière de prévention de la corruption, de traitement des conflits d'intérêts et de recours à la récusation chaque fois que cela s'avère nécessaire. Par ailleurs, comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'existe aucun cas d'engagement de la responsabilité pénale ou disciplinaire d'un procureur pour corruption ou conflit d'intérêts. Cela dit, l'EEG estime qu'une plus grande attention pourrait être accordée à la question des conflits d'intérêts. L'EEG a déjà expliqué tout au long du présent rapport pour quelle raison elle considérait que cette question, dans le cas particulier de l'Islande, méritait une réflexion plus approfondie et l'élaboration d'un plus grand nombre de mesures préventives ciblées. Le fait de dispenser de manière confidentielle au sein du ministère public aux procureurs, à quelque échelon qu'ils se situent et quelle que soit leur expérience, davantage de conseils spécialisés et spécifiques permettrait de les sensibiliser sur ce point et de prévenir ainsi les risques de conflits d'intérêts. De même, si l'EEG s'abstient de formuler une recommandation officielle sur l'élaboration d'un code de conduite spécifique aux procureurs, elle observe cependant que les codes de conduite sont des documents vivants, qui évoluent avec le temps et exigent une attention constante. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 143, le ministère public a repris à son compte les lignes directrices de Budapest et les a adaptées à ses propres besoins ; comme l'expérience pratique dans ce domaine évolue, y compris grâce aux activités de formation et de conseil, les autorités pourront juger utile de continuer à étoffer cet ensemble de normes éthiques et à les adapter à la réalité de la situation en Islande, tout en les rendant publiques. À cet égard, le fait de présenter et d'analyser des exemples concrets au cours de stages réguliers de formation continue pourrait offrir une source d'inspiration. **Le GRECO recommande de dispenser aux procureurs une formation adéquate (cours spécifiques et exemples concrets) et des services de conseil en matière de déontologie, d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts ; et (ii), parallèlement et grâce à l'expérience acquise dans ces domaines, de veiller à poursuivre l'adaptation et l'actualisation des normes déontologiques applicables à la profession.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

160. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Islande :

Concernant les parlementaires

- i. (i) élaborer un code de conduite pour les parlementaires de l'Althingi et (ii) veiller à se doter d'un mécanisme pour promouvoir le code et sensibiliser les parlementaires aux normes de comportement attendues d'eux, mais aussi pour faire appliquer ces normes en tant que de besoin (paragraphe 44) ;**
- ii. que l'Althingi adopte une obligation de divulgation ad hoc lorsqu'au cours des travaux parlementaires, un conflit entre les intérêts privés de parlementaires et la question à l'examen est susceptible de se produire (paragraphe 46) ;**
- iii. que le système existant d'enregistrement soit plus détaillé, en particulier (i) en incluant les données quantitatives des actifs financiers/contributions reçues par les parlementaires ; (ii) en donnant des détails relatifs aux obligations financières (c.à.d. les dettes) des parlementaires, mais excluant les loyers immobiliers raisonnables, conformes aux taux courants du marché, et les petits crédits ne dépassant pas un montant raisonnable ; et (iii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales pour qu'elles couvrent aussi les conjoints et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques) (paragraphe 50) ;**
- iv. que l'Althingi renforce la crédibilité du système d'enregistrement concernant les déclarations des intérêts financiers des parlementaires en veillant à ce que les règles soient davantage respectées grâce à un système de supervision, en donnant aux parlementaires accès à des conseils et à des orientations, et en mettant en place un mécanisme pour sanctionner les parlementaires qui ne respectent pas leurs obligations (paragraphe 53) ;**

Concernant les juges

- v. revoir la situation actuelle concernant les procédures d'élection, de nomination et de recrutement (i) des membres du Tribunal du travail (et plus particulièrement des personnes nommées par la Cour suprême) et (ii) des experts appelés à intervenir comme juges, afin de veiller à ce que ces procédures soient assorties des garanties appropriées d'indépendance, d'impartialité et de transparence (paragraphe 85) ;**
- vi. (i) qu'un ensemble de normes de conduite professionnelle, accompagnées de commentaires et d'explications et/ou d'exemples concrets, soit adopté pour la Justice et rendu public; (ii) qu'une formation appropriée et des services de conseils soient mis en place pour les juges sur l'éthique, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêt (paragraphe 100) ;**

Concernant les procureurs

- vii. prendre des mesures pour garantir l'inamovibilité de l'ensemble des procureurs** (paragraphe 130) ;
- viii. que les décisions prises par un procureur pendant la phase préliminaire de l'instruction puissent faire l'objet d'un recours** (paragraphe 138) ;
- ix. la mise en place d'un système qui permette de renforcer l'indépendance et l'impartialité des décisions d'engager des poursuites prises au sein d'une circonscription** (paragraphe 142) ;
- x. dispenser aux procureurs une formation adéquate (cours spécifiques et exemples concrets) et des services de conseil en matière de déontologie, d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts ; et (ii), parallèlement et grâce à l'expérience acquise dans ces domaines, veiller à poursuivre l'adaptation et l'actualisation des normes déontologiques applicables à la profession** (paragraphe 159).

161. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de l'Islande à lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici au 30 septembre 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

162. Le GRECO invite les autorités de l'Islande à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

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

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

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