

Strasbourg, 2 juillet 2004

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2003) 7F**

## **Deuxième Cycle d'Évaluation**

### **Rapport d'Évaluation sur l'Islande**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 19<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 28 juin – 2 juillet 2004)

## I. INTRODUCTION

1. L'Islande a été le septième État membre du GRECO à être examiné dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. L'Équipe d'Évaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG ») était composée comme suit : M. Flemming DENKER, vice-procureur spécialisé dans la lutte contre les crimes économiques graves (Danemark), M. Joe GANGLOFF, principal avocat-conseil du Bureau des affaires internationales du Ministère américain de la justice (États-Unis) et M. Antonio VERCHER NOGUERA, procureur auprès de la Cour suprême (Espagne). Cette EEG, accompagnée par un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Reykjavik du 1<sup>er</sup> au 5 décembre 2003. Préalablement à cette visite, une réponse très détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2003) 10E) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
2. L'EEG a rencontré des responsables des organisations gouvernementales suivantes : Ministère de la justice, Directeur du Ministère public, Commissaire national de la police et procureurs de ses services, Ministère du commerce, Ministère des finances (Services de la politique du personnel, Services de l'impôt et des affaires juridiques, et Registre des entreprises qui dépend de la Direction des impôts), Agence des marchés publics, Direction des enquêtes fiscales, Agence de la concurrence, Bureau de l'audit national, Agence de surveillance financière, Médiateur de l'Althing (Parlement). En outre, elle a pu s'entretenir avec des représentants des organisations non gouvernementales suivantes : Confédération des employés de l'État et des municipalités, Association des universitaires, Chambre de commerce, Confédération des employeurs, Barreau, Association des auditeurs publics agréés, Association des banquiers et courtiers, Syndicat des journalistes, Confédération du travail, Département de la politique de l'Université d'Islande et Association des pouvoirs locaux.
3. Il est rappelé que, lors de sa 10<sup>e</sup> Réunion Plénière (juillet 2002), le GRECO avait décidé que le Deuxième Cycle d'Évaluation se déroulerait du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 30 juin 2005 et que, conformément à l'article 10.3 de son statut, la procédure d'évaluation porterait sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment des capitaux/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 13, 19 paragraphe 3, et 23 de la Convention ;
  - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
  - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19 paragraphe 2 de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités islandaises pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. (Il faut noter que si, au moment de la visite, l'Islande

avait signé la Convention pénale sur la corruption, elle ne l'avait pas encore ratifiée<sup>1</sup>, ce qui explique que le présent rapport se limite aux dispositions des Principes directeurs). Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Islande afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

## II. THÈME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### *Confiscation et autres saisies des instruments et produits d'un crime*

5. Les dispositions générales concernant la confiscation sont énoncées dans l'article 69 du Code pénal (tel que modifié par la Loi 10/1997). Dans la théorie juridique islandaise, la confiscation est définie comme une sanction pénale n'affectant pas la détermination de la condamnation en cas d'affaire pénale.
6. Au moment de la visite de l'EEG, la confiscation n'était utilisée, en matière de corruption, que pour les infractions incriminées dans le droit islandais, c'est à dire la corruption active et passive dans le secteur public (Code pénal) et la corruption dans le secteur privé lorsqu'elle tombait sous le coup de la Loi sur la concurrence. Le trafic d'influence et la corruption privée n'étaient pas incriminés dans le code pénal et donc n'étaient pas couverts. La portée de l'incrimination de corruption était cependant à l'étude lors de la visite de l'EEG et fut subséquemment élargie<sup>2</sup>.
7. Les objets créés par l'intermédiaire d'un délit ou utilisés pour commettre un délit peuvent être confisqués. Les objets jugés créés à des fins délictueuses peuvent aussi être confisqués dans certains cas. En outre, les objets ou produits d'un crime auxquels nul ne peut légitimement prétendre peuvent aussi être confisqués. Il en va de même pour la valeur desdits objets (« la somme équivalant à la valeur des objets obtenus »). S'il n'est pas possible d'obtenir la preuve complète de cette valeur, le tribunal peut en déterminer le montant. En outre, les gains de produits d'un crime ou les objets achetés avec ces gains peuvent également être confisqués. Le montant des dépenses encourues peut être déduit du montant calculé de ces gains (article 69 du Code pénal et jurisprudence).
8. Seul un tribunal peut ordonner la confiscation – qui n'est pas obligatoire - lorsque le procureur l'a demandée dans sa mise en accusation, conformément aux paragraphes 116 et 117 du Code de procédure pénale. De plus, les produits d'un crime ne peuvent en règle générale être confisqués si l'auteur de l'infraction n'est pas condamné. La confiscation n'est pas possible si le détenteur des objets en question n'est pas impliqué dans le crime de quelque manière que ce soit. L'article 69 du code pénal ne mentionne pas explicitement la possibilité de confisquer des biens d'un tiers.
9. En cas de confiscation, la charge de la preuve incombe toujours au procureur conformément à la jurisprudence établie (« hors de tout doute raisonnable »). Cette charge ne peut en aucun cas être renversée ou modifiée.

---

<sup>1</sup> L'Islande a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 11 février 2004 ; elle est entrée en vigueur dans le pays le 1<sup>er</sup> juin 2004.

<sup>2</sup> Une proposition gouvernementale en vue d'élargir la portée des délits de corruption dans le Code pénal afin de préparer la ratification de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption était en examen au Parlement au moment de la visite de l'EEG. Le Parlement islandais a adopté une loi le 16 décembre 2003 en vertu de laquelle le trafic d'influence et la corruption dans le secteur privé sont assorties de sanctions pénales dans le code pénal.

10. Sous réserve de dispositions statutaires prévoyant un arrangement différent, les objets confisqués reviennent au Trésor public. Cependant, toute personne lésée du fait du délit jouit d'une priorité sur les produits du crime s'il n'existe pas d'autre moyen de la dédommager (article 69 du Code pénal).
11. L'EEG a été informée qu'en Islande, la confiscation est avant tout utilisée dans le système judiciaire dans les cas de contrebande et de trafic. Il n'y a pas de cas de corruption pour lesquels on a opéré une confiscation.

#### Mesures intérimaires : gel et saisie des instruments et des produits du crime

12. La saisie est prévue dans le Code de procédure pénale. L'article 78 du Code dit que les choses (raisonnablement) réputées avoir valeur de preuve dans une affaire pénale, celles qui ont été obtenues par des voies criminelles et celles qui sont raisonnablement susceptibles de faire l'objet d'une confiscation peuvent être saisies. Ces objets comprennent les dossiers bancaires, financiers et commerciaux. La corruption active et passive dans le secteur public est criminalisée et donc couverte. D'une manière générale, la corruption dans le secteur privé ne l'est pas sauf si elle porte sur une activité commerciale couverte par la Loi sur la concurrence, auquel cas la saisie est possible. Le trafic d'influence n'est pas criminalisé (voir note 2).
13. Tout agent – normalement un agent de police ou un procureur – qui est en mesure de procéder valablement à des actes tels que l'arrestation, l'enquête sur un crime, la fouille, etc. peut saisir des objets qui peuvent avoir une valeur de preuve. En outre, l'Agence de la concurrence a la compétence voulue pour saisir des choses lors d'une enquête concernant une violation de la Loi sur la concurrence (article 40).
14. Il n'y a pas de dispositions plus précises concernant la gestion des biens qui ont été saisis que celles disant que ces biens doivent être enregistrés et entreposés dans un endroit sûr (article 81). Les autorités islandaises insistent sur le fait que la saisie est une mesure temporaire (qui dure le temps voulu) qui peut précéder une confiscation, auquel cas les règles de la confiscation s'appliquent aux objets saisis.
15. L'EEG a été informée que bien que la saisie soit utilisée chaque fois qu'elle peut l'être, on n'en relève que deux ou trois cas par an.

#### Coopération internationale (confiscation et saisie)

16. En matière de coopération internationale, le cadre juridique applicable est le même pour la confiscation que pour les mesures provisoires (saisie). Lorsque l'Islande est l'État requis, la Loi (13/1984) sur l'extradition des criminels et les autres mesures d'assistance en matière pénale s'applique. Elle prévoit que des procédures semblables à celles prévues dans le Code de procédure pénale peuvent s'appliquer aux demandes étrangères en Islande (article 22). Il faut néanmoins que l'infraction pénale en question soit aussi punissable par la loi islandaise, articles 22 et 23 (double criminalité), et que l'infraction ne soit pas de certaine nature, par exemple politique, paragraphe 2 de l'article 22. Cette dernière condition ne s'applique cependant pas aux demandes d'États participant à l'accord de Schengen. Les demandes doivent être présentées au Ministère de la justice sauf en cas d'accords bilatéraux prévoyant une coopération directe entre les services répressifs. L'EEG a été informé que cette procédure fonctionne très bien entre l'Islande et les États nordiques mais qu'elle est plus compliquée avec d'autres États.

17. La Loi (13/1984) sur l'extradition des criminels et les autres mesures d'assistance en matière pénale est entrée en vigueur après la ratification par l'Islande de la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* et de son protocole additionnel (le 20 juin 1984). Avec la participation de l'Islande à l'accord de Schengen, la Loi a été modifiée en 2000 pour donner une suite plus favorable aux demandes des États appropriés. Elle a encore été modifiée en 2001 après la décision du Conseil européen déterminant que certaines dispositions de la *Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne* constituaient des développements de l'acquis de Schengen conformément à l'accord concernant l'association de l'Islande à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen. Le 19 décembre 2003, l'Islande a signé un accord avec l'Union européenne sur l'application des dernières dispositions de la *Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne* et du protocole additionnel de 2001. Les amendements législatifs et autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions étaient en préparation lors de la visite de l'EEG.
18. Lorsque l'Islande est l'État requérant, le cadre juridique applicable est celui du Code de procédure pénale. Les demandes sont présentées à l'État requis suivant une décision du procureur et/ou du juge, soit directement aux autorités appropriées de l'État requis (ce qui est le cas pour les États nordiques), soit par l'intermédiaire du Ministère de la justice et du Ministère des affaires étrangères si les accords internationaux en disposent ainsi.

#### Blanchiment des capitaux

19. La Loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (No. 80/1993) constitue le cadre juridique général du délit de blanchiment des capitaux. Toutes les infractions de corruption (voir paragraphe 6 et note 2) sont des infractions principales pour ce qui concerne le blanchiment des capitaux. Le terme d'« agent public » dans la Loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux couvre toutes les personnes travaillant dans l'administration publique (pouvoir central et pouvoirs locaux) et il s'applique aussi à certaines professions pour l'exercice desquelles il est nécessaire d'obtenir une licence publique (juristes par exemple). La notion d'« agent public étranger » est également large et couvre les agents des institutions publiques internationales.
20. La juridiction criminelle islandaise couvre toutes les infractions commises en Islande, en totalité ou en partie. Une infraction est jugée avoir été commise là où l'acte a été commis, quel que soit l'endroit où ses effets se manifestent. Il n'est pas nécessaire qu'une infraction soit commise en Islande pour ce qui est de tous ses éléments mais ils doivent dans une grande mesure avoir un lien avec l'Islande. De plus, une infraction est jugée avoir été commise là où ses conséquences se font ou doivent se faire sentir si ces conséquences influencent la criminalité de l'acte commis (article 7 du Code pénal).
21. Diverses institutions et personnes – institutions financières, juristes, comptables, agents immobiliers, etc. – sont tenues de signaler les transactions suspectes en application de la Loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux, n° 80/1993. Cette obligation de signaler les opérations de blanchiment s'appuie sur « l'approche tout crime » et couvre, *inter alia*, les infractions de corruption.
22. La Division du bureau du Commissaire national de police chargée des enquêtes sur la délinquance économique traite de la criminalité organisée sous diverses formes, y compris le

blanchiment des capitaux. Elle compte quatre juristes et 13 agents de police dont deux s'occupent, *inter alia*, du blanchiment de l'argent. Elle a des fonctions d'unité de renseignements financiers (URF) et en tant que telle, c'est elle qui reçoit les déclarations de soupçons et décide, sur la base des pièces existantes, si l'affaire doit faire l'objet d'une enquête. Dans l'affirmative, celle-ci est menée suivant les règles du Code de procédure pénale.

23. L'EEG a été informée que la Division chargée des enquêtes sur la délinquance économique traite chaque année d'un nombre croissant de rapport de transactions suspectes : les institutions financières en ont signalé une en 1994, 11 en 1997, 51 en 1999, 125 en 2001, 189 en 2002 et 203 en 2002.
24. Lorsque les institutions chargées du contrôle et de la supervision, telles que l'Agence de surveillance financière, l'Agence de la concurrence ou les autorités fiscales prennent connaissance d'agissements criminels, elles en informent la Division chargée des enquêtes sur la délinquance économique.

**b. Analyse**

25. Les dispositions relatives à la confiscation des instruments et des produits d'un crime peuvent être utilisées dans tous les cas d'infraction où de tels instruments et produits existent. Elles peuvent aussi l'être dans les cas de corruption active ou passive d'agents publics. L'EEG se réjouit d'apprendre que le trafic d'influence devrait devenir une infraction pénale dans un proche avenir. Elle a également noté que la confiscation est possible dans les cas de corruption d'agents privés lorsque cette corruption tombe sous le coup de la Loi sur la concurrence.
26. L'EEG n'a pas jugé insatisfaisant le fait que la confiscation ne soit pas obligatoire puisqu'elle a été informée que dans la pratique la confiscation était opérée « à chaque fois qu'il était possible » de le faire.
27. La confiscation des produits d'un crime porte sur la totalité des gains que l'auteur a retirés des infractions ou des objets qu'il a achetés avec ces gains. De plus, il est possible de confisquer la valeur des produits d'un crime. L'EEG considère comme positif le fait que les produits confisqués, qui reviennent normalement au Trésor, peuvent être utilisés pour dédommager la victime d'un crime s'il n'existe pas d'autre moyen de le faire.
28. L'EEG note qu'il n'est pas possible de confisquer les produits d'un crime sans rapport avec une condamnation. Elle estime que cela peut amener des situations inacceptables, par exemple si l'auteur du crime n'est pas condamné pour des raisons de forme (il n'a pas été identifié, il n'a pas été mis en jugement ou les poursuites doivent être interrompues) et peut donc conserver les biens acquis illégalement. De plus, l'EEG reconnaît qu'il n'est pas possible de confisquer les produits détenus de bonne foi par une tierce personne. Les biens appartenant à une tierce personne ne peuvent pas être confisqués si cette personne n'est pas impliquée dans l'infraction. Par ailleurs, il n'existe aucune disposition permettant de renverser ou diminuer la charge de la preuve. L'EEG pense que cette situation pourrait saper l'efficacité de la lutte contre la corruption puisqu'elle rend extrêmement difficile l'application des mesures de confiscation à des tierces personnes. Elle a examiné le problème avec des représentants des services du procureur et de la police qui demandent de meilleures modalités de recours à la confiscation lorsque le contrevenant a transféré le produit d'un crime pour éviter la confiscation. Ces mêmes représentants ont également exprimé le souhait qu'il puisse être possible de confisquer, en tout ou en partie, les biens détenus par l'auteur du délit condamné pour un crime particulièrement

grave, qui pourrait générer des avantages considérables, par exemple dans les cas de délits de corruption, à moins qu'il ne puisse prouver que ces biens avaient été acquis légalement (renversement de la charge de la preuve).

29. L'EEG estime que les dispositions concernant la confiscation (article 69 du Code pénal) en Islande sont adéquates pour ce qui est de la confiscation des instruments et des produits d'un crime, à condition que l'auteur du délit ait été condamné et soit en possession des objets du délit ; des règlements complémentaires sont cependant nécessaires pour garantir l'efficacité du système lorsque ces conditions ne sont pas remplies. Ces problèmes, qui ont été dans une large mesure confirmés par les acteurs islandais intéressés, doivent aussi être réglés pour des raisons préventives. L'EEG rappelle à ce propos l'expérience acquise par d'autres États membres du GRECO et **recommande d'élargir la portée des dispositions sur la confiscation des instruments et des produits du crime et d'examiner de modifier la dévolution de la charge de la preuve nécessaire dans divers cas afin d'offrir aux autorités de meilleures opportunités d'utiliser plus efficacement la confiscation dans les cas de corruption, notamment lorsqu'une condamnation n'est pas possible (*in rem confiscatio*) et lorsque les biens sont détenus par une tierce personne.**
30. En ce qui concerne le gel et la saisie des produits d'un crime, l'EEG estime que les autorités islandaises disposent de moyens juridiques suffisants lors des premiers stades d'une procédure pénale. L'EEG n'a pas noté de restrictions sur les compétences nécessaires pour geler et saisir les instruments et les produits d'un crime et les entretiens avec les agents intéressés n'ont pas révélé de problème particulier. L'EEG a été informée d'un cas de blanchiment de capitaux internationaux (en cours au moment de sa visite) dans lequel les services répressifs islandais avaient « gelé » quelques 50 millions de couronnes islandaises.
31. L'EEG note qu'il n'existe pas de règlement concernant la gestion des biens saisis ou confisqués. Durant les conversations sur place, il lui a été expliqué que les saisies n'étaient pratiquées que très rarement et que les services répressifs concernés traitaient les biens saisis d'une manière à éviter qu'ils ne perdent de leur valeur, au cas par cas. L'EEG observe néanmoins qu'un cadre juridique clair définissant la gestion administrative de tels biens, dans l'intérêt d'en promouvoir la transparence, l'équité et l'efficacité, pourrait se justifier et que l'Islande est encouragée à réglementer ce domaine à l'avenir.
32. En ce qui concerne la criminalité organisée et le blanchiment des capitaux, l'EEG a pris note de l'obligation faite de signaler les transactions suspectes au plan du blanchiment des capitaux (et aussi des délits de corruption) à l'unité de renseignements financiers de la Division chargée des enquêtes en matière de délinquance économique des services du Commissaire national de la police. L'EEG a noté l'augmentation sensible du nombre des transactions suspectes au cours de dernières années. En outre, les représentants de la Division chargée des enquêtes en matière de délinquance économique lui ont déclaré qu'ils n'avaient pas les effectifs voulus pour adopter une démarche plus proactive et qu'ils avaient besoin de personnel supplémentaire pour traiter le nombre accru de rapports de transactions suspectes. L'EEG souligne qu'une démarche proactive est un outil important dans la lutte contre la délinquance économique et la corruption ainsi que dans la prévention de ces délits. Elle a également rappelé que la question des effectifs de la Division avait déjà été évoquée dans la recommandation ii.) du Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur l'Islande (Greco RC-I (2003) 9F).

### III. THÈME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

#### a. Description de la situation

##### Cadre juridique de la lutte anti-corruption

33. L'administration publique islandaise comprend l'administration centrale et l'administration municipale. Il y a 104 municipalités : la plus importante (Reykjavik) compte 110 000 habitants, la plus petite, seulement 34. L'Islande n'a ni stratégie générale ni spécifique de lutte contre la corruption dans l'administration publique. Le Ministère de la justice, en coopération avec le Ministère du commerce qui, au cours de la dernière décennie a été responsable des mesures prises contre le blanchiment des capitaux, envisage cependant de nouvelles mesures visant à plus sensibiliser l'opinion publique aux questions de corruption. Les autorités ont déclaré qu'elles allaient prêter plus d'attention aux mesures anti-corruption prises par le Ministère du commerce et pas uniquement dans le service public.
34. Les principes fondamentaux de la législation qui vise, *inter alia*, à instituer une administration publique rationnelle, sont inscrits dans la Loi administrative (n° 37/1997) qui définit les conditions minimales que doivent remplir les autorités administratives lorsqu'elles traitent de questions administratives – notamment en matière de compétence, de principe de proportionnalité, de principe d'égalité, de droit de manifester, de raisons des décisions, et de traitement des recours.

##### Transparence

35. Les principes généraux de la transparence, qui s'appliquent à l'administration centrale, aux administrations municipales et aux parties prenantes privées dans la mesure où elles ont été investies de compétences publiques, sont inscrits dans la Loi sur l'information (no 50/1996). Celle-ci contient la règle fondamentale que les autorités sont tenues d'accorder l'accès du public à tous les documents sauf disposition contraire stipulée dans la législation ou décision fondée sur des raisons de droit de ne pas rendre un document public. La loi précise comment présenter une demande, que les autorités doivent répondre rapidement (si les délais sont supérieurs à huit jours, elles doivent indiquer les raisons du retard) et elle indique les modalités de recours, etc. La Loi sur les procédures administratives, qui s'applique aussi aux pouvoirs locaux, donne également quelques règles concernant la transparence, notamment que toutes les décisions administratives doivent être communiquées aux parties intéressées.
36. L'EEG a été informé que le public a accès à tous les documents, soit aux bureaux des autorités concernées, soit sous forme de photocopies, au prix coûtant. Il est également possible de consulter en ligne – gratuitement – les lois, règles, décisions administratives, etc. Le gouvernement dispose d'un site Internet ([www.rettarheimild.is](http://www.rettarheimild.is)) qui offre des informations sur l'administration publique : nouvelles dispositions et décisions administratives, composition des commissions de l'État, etc. La législation peut être consultée sur le site Internet du Parlement ([www.alting.is](http://www.alting.is)) et les règlements administratifs sont affichés sur une autre page Internet ([www.reglugerd.is](http://www.reglugerd.is)).
37. Le processus de prise de décision au niveau gouvernemental est transparent dans la mesure où les ministères, lorsqu'ils préparent des projets de loi ou de règlement, demandent leur avis aux organisations intéressées et à la société civile. Le Parlement transmet, presque sans exception,

les projets de loi à toutes ces parties<sup>3</sup>, pour commentaires. Les réunions des conseils municipaux sont, en règle générale, ouvertes au public (Loi sur les pouvoirs locaux, article 16), etc.

### Contrôle

38. Le principe fondamental du droit administratif islandais, qu'il est possible de faire appel d'une décision administrative auprès d'une instance supérieure, est inscrit dans la Loi sur les procédures administratives. La légalité des décisions administratives, c'est à dire la question de savoir si elles sont fondées sur des considérations justes et pertinentes, peut aussi être portée devant les tribunaux.
39. Outre le système ordinaire des recours, la Constitution islandaise prévoit l'institution du Médiateur parlementaire (Médiateur de l'Althing). N'importe qui peut présenter une plainte au Médiateur contre une décision administrative qui l'affecte directement. Outre qu'il reçoit les plaintes, le Médiateur peut aussi ouvrir des enquêtes de son propre chef (*ex officio*). Il peut également examiner les activités et procédures de n'importe quelle autorité administrative. Il ne peut pas modifier les décisions/conclusions prises mais il peut présenter une opinion qui est publiée. L'institution du Médiateur est d'accès facile et dispose de sa propre page Internet.
40. Le Bureau de l'audit national, sous les auspices du Parlement, est un autre organe de contrôle indépendant créé par la Loi n° 86/1997. Sa principale fonction est de vérifier l'exactitude des comptes du gouvernement central mais il audite aussi la rentabilité et l'efficacité des dépenses publiques. Il est également habilité à auditer les comptes des municipalités pour ce qui est du financement qui leur vient du gouvernement central (environ 40 pour cent du budget des municipalités). L'EEG a été informée que le Bureau de l'audit national, suivant les instructions générales du Parlement, détermine son propre calendrier de travail. Il n'a pas encore audité de municipalité dont les comptes sont généralement vérifiés par des cabinets d'audit privés. Il a travaillé sur divers projets dont, en 2003, un « Code de conduite dans l'administration publique » (voir ci-dessous la section « Ethique et code déontologique »). Le Bureau présente ses principales conclusions dans un Rapport annuel au Parlement.

### Recrutement, carrière, formation et mesures préventives

41. La Loi sur les agents publics (n° 70/1996) définit le cadre juridique de la fonction publique. Elle a été introduite pour mieux aligner les conditions de recrutement et de travail dans la fonction publique sur celles existant dans le secteur privé. L'article 6 définit les conditions d'emploi dans la fonction publique (18 ans, majeur, sain d'esprit, citoyenneté islandaise, éducation appropriée, casier judiciaire vierge, etc.). Le recrutement dans la fonction publique se base sur le principe que toutes les personnes remplissant les conditions stipulées par la législation sont habilitées être recrutées (système de poste). Les postes vacants doivent être annoncés (article 7). L'instance administrative recrutant suit également ses propres directives. Elle détermine si le postulant remplit les conditions générales et autres. La personne la mieux qualifiée, sur la base des considérations matérielles et autres pertinentes, est engagée. Dans ce contexte et lorsque l'occasion s'en présente, l'instance recrutant détermine si les antécédents du demandeur sont tels qu'ils le rendent impropre à cet emploi : il est donc prévu que le candidat passe par un contrôle de sécurité avant d'être engagé.

---

<sup>3</sup> Le Parlement transmet, presque sans exception, les projets de loi aux responsables de la société civile, aux experts et aux organisations intéressées, pour commentaires.

42. Les employés de la fonction publique sont divisés en deux catégories : les fonctionnaires et les agents de l'État. Les fonctionnaires sont réengagés tous les cinq ans (sauf raison contraire) alors que les agents de l'État sont employés dans le cadre de contrats à durée indéterminée. Tout employé qui a commis un acte délictueux peut se voir privé de son emploi dans la fonction publique (par un tribunal). Les professionnels licenciés par l'Etat, comme par exemple les juristes, les comptables certifiés, les médecins, les infirmiers et les enseignants, peuvent se voir privés de leur licence d'exercer (article 6 de la Loi sur les agents publics et article 68 du Code pénal).
43. Le Ministère des finances organise régulièrement des cours à l'intention des agents de l'État, portant sur leurs devoirs et les procédures administratives. Cependant, les agents de l'État ne reçoivent pas de formation spéciale ni ne sont informés des principes inhérents au service public ou de la déontologie du service public.

#### Conflits d'intérêt

44. Les règles concernant les conflits d'intérêt, c'est à dire les motifs de disqualification du processus de prise de décision, sont énoncées dans la section II de la Loi sur les procédures administratives. Elles s'appliquent aux agents de l'administration centrale et des administrations municipales. Tout agent public doit être mis dans l'incapacité de traiter un cas particulier si ledit cas est en examen et si le fonctionnaire l'a déjà traité précédemment, si le cas le concerne personnellement ou concerne ses proches, ses supérieurs immédiats ou une entreprise dont il est représentant, etc. Une dernière clause dit que l'agent public doit se disqualifier si les circonstances sont telles qu'elles font peser des doutes non négligeables sur son impartialité. De plus, un agent public ne peut avoir d'emploi secondaire sans la permission de ses supérieurs hiérarchiques.
45. Les autorités islandaises font remarquer qu'il n'y a pas de règle générale sur les cadeaux que les agents publics peuvent recevoir et qu'il n'existe pas non plus de règle concernant le passage des agents publics du public vers le secteur privé.
46. Il n'est pas fait usage de mesures de prévention de la corruption telles que la rotation du personnel ou les déclarations d'intérêt économique ou d'actifs.

#### Notification de la corruption

47. Les agents publics ne sont pas expressément tenus de signaler les crimes dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, la non-notification peut constituer une infraction au devoir en application de l'article 141 du Code pénal qui dit que « tout agent public coupable de négligence flagrante ou répétée ou de manquement dans l'exercice de ses fonctions est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an. » L'EEG a été informé lors de discussions de l'existence d'un principe général de notification du supérieur. Aucune protection précise n'est accordée aux agents publics qui notifient les cas de corruption (les « informateurs ») excepté les dispositions générales inscrites dans la Loi sur les agents publics.

#### Ethique et codes de déontologie/conduite

48. Il n'existe pas de code général de déontologie ou de conduite pour les agents publics au niveau central ou municipal. Le Bureau de l'audit national a informé l'EEG qu'en 2003 il avait réalisé une

étude des codes de conduite dans l'administration publique : elle montrait que 15 pour cent des organismes publics islandais disposaient d'un code de déontologie (la police, par exemple) et que 40 pour cent d'entre eux envisageaient d'en instituer un. Le Bureau avait conclu qu'il était nécessaire que les agents du secteur public suivent un code de conduite précis dans leur travail, position qu'il a maintenue lors de ses entretiens avec l'EEG.

49. La Loi sur les agents publics (Chapitre IV, « Devoirs ») traite du comportement des employés (diligence et soin, justice et impartialité, obligation d'obéir aux ordres, respect des heures de travail, confidentialité, obligation de notifier l'emploi secondaire, etc.).
50. L'EEG a également été informée qu'en 2001 la Municipalité de Reykjavik avait institué un code de conduite publié, entre autres documents, dans un manuel à l'intention de ses employés.

#### Procédures disciplinaires/pénales

51. La Loi sur les agents publics prévoit certaines mesures disciplinaires (réprimande, mise à pied) et diverses règles de procédure en cas de négligence/violation des devoirs, notamment dans les articles 21, 26 et 44. L'annonce d'une réprimande ou d'une autre décision par un organisme public est précédée par une procédure de consultation avec l'agent en cause et la décision est accompagnée des raisons la justifiant.
52. Lorsqu'un agent public est soupçonné d'une activité criminelle, la police mène une enquête en application du Code de procédure pénale. La procédure pénale n'exclut pas la procédure disciplinaire.

#### **b. Analyse**

53. Les réformes de l'administration publique ont été une des grandes priorités de l'Islande au cours de la dernière décennie. La récente législation concernant l'administration est destinée à faciliter le passage à des pratiques plus efficaces à un moment où le pays privatise largement des fonctions qui étaient exercées par le gouvernement et où les interactions entre le secteur public et le secteur privé se sont considérablement accrues, notamment dans le contexte de la sous-traitance des marchés de biens et de services. L'EEG reconnaît que cette évolution – qui est semblable à celle notée dans de nombreux États européens – a des conséquences importantes en Islande, du fait de sa petite population, de la décentralisation importante des compétences et des risques de népotisme.
54. Les réformes de l'administration publique visaient avant tout à élaborer des rapports de travail structurellement solides, un appareil de direction axé sur les résultats et l'alignement des conditions d'emploi et de travail sur celles existant dans le secteur privé. C'est par exemple l'objectif général de la loi sur les agents de l'État qui précise point par point les droits et les devoirs des employés ( conditions d'emploi, rapports hiérarchiques, conditions de renvoi). L'EEG pense néanmoins que les réformateurs n'ont pas suffisamment porté attention aux responsabilités spécifiques des agents de l'État comparées à celles des acteurs du secteur privé.
55. D'une manière générale, l'examen par l'EEG de la législation, des normes, des politiques et des pratiques pertinentes et les entretiens qu'elle a eus avec les représentants de la fonction publique et de la société civile sur les aspects pertinents de l'administration, lui ont permis d'établir que les systèmes existants étaient dotés de mesures de protection importantes destinées à assurer leur

intégrité et leur transparence. La Loi sur l'information et la politique de e-gouvernance facilitent le bon accès à l'information publique et l'Islande doit en être félicitée.

56. Durant la visite de l'EEG, il est rapidement apparu que les pouvoirs publics et la société civile ne considèrent pas que l'Islande soit sensiblement touchée par la corruption. Les cas de corruption et d'autres délits sont rares et l'EEG n'a découvert aucun signe de corruption systématique dans quelque domaine que ce soit – bien que certains travaux<sup>4</sup> montrent que le népotisme, les contacts personnels et le clientélisme politique ont un impact sensible au niveau du gouvernement local et que la passation des marchés au niveau local est un domaine particulièrement à risque. L'EEG note que le Bureau de l'audit national qui a les compétences voulues pour auditer la partie des comptes des pouvoirs locaux fournie par l'État pourrait, à l'avenir, faire porter son attention sur les municipalités.
57. En dépit du fait que les autorités islandaises avec lesquelles l'EEG s'est entretenue se sont montrées, en règle générale, déterminées à lutter contre la corruption, elles n'ont pas vraiment montré qu'elles considéraient comme prioritaires des mesures destinées à renforcer les efforts de prévention et de détection de la corruption. Dans la plupart des cas, les autorités semblaient assurées que les lois et programmes en place offraient des garanties suffisantes. De plus, le problème de la corruption était généralement considéré dans son acception restreinte, comme équivalent au classique versement de pots de vin et les autorités islandaises semblaient ne prêter que peu attention aux mesures destinées à prévenir la corruption, à sensibiliser le public à la question et à promouvoir la confiance du public dans ce domaine.
58. Si l'EEG pense que de nombreux facteurs contribuent à la résistance à la corruption en Islande, elle n'en est pas moins inquiète de ce que la suffisance des fonctionnaires et des représentants de la société civile risque de faire que des mesures préventives ne soient sérieusement envisagées et mises en œuvre qu'une fois que le mal aura été fait et que la vulnérabilité à la corruption aura été exploitée. Il serait donc prudent de s'attaquer en temps utile aux problèmes prévisibles qui se sont révélés dans d'autres pays et d'adopter une démarche proactive face aux problèmes latents.
59. L'EEG note qu'il n'y a pas de stratégie globale de lutte contre la corruption pour l'administration publique. Les autorités islandaises se sont déclarées certaines que même si les valeurs fondamentales n'étaient pas expressément déclarées, elles n'en étaient pas moins connues directement et indirectement par le biais de divers documents juridiques tels que la Loi sur les agents de l'État et la Loi sur les procédures administratives. Elles ont cependant reconnu aussi qu'il n'existait pas d'exemple précis de mesures formelles d'orientation et de conseil et que le personnel ne recevait pas de formation régulière en matière d'éthique. L'EEG a également noté le manque de code général de déontologie dans l'administration publique : il en existe dans certains organes publics, tels que la police et la municipalité de Reykjavik mais, même là, l'EEG a appris dans des entrevues que, dans certains cas, le personnel n'était pas certain de l'existence d'un tel code ou n'en connaissait pas le contenu. L'EEG s'est félicitée de ce que le Bureau de l'audit national ait attiré l'attention sur la nécessité que les employés du secteur public suivent un code de conduite précis. Elle estime que l'élaboration d'un code de conduite/de déontologie devrait être une priorité. Un tel travail bénéficierait d'une discussion globale sur les valeurs éthiques dans l'administration publique. **L'EEG recommande donc que soit élaboré un code de conduite/de déontologie fondé sur une stratégie globale contre la corruption à tous les niveaux de l'administration publique et que soit instituée une formation permanente à**

---

<sup>4</sup> Stadbundin stjornmal, 2001, Gunnar Helgi KRISTINSSON, University of Iceland

**l'éthique publique.** L'EEG cite à ce propos le Modèle de code de conduite du Conseil de l'Europe à l'intention des agents de l'État (Rec. 2000(10)).

60. De plus, l'EEG a constaté des lacunes dans le traitement des conflits d'intérêt. Partout, tout au long de sa visite, elle a entendu dire qu'il n'y avait ni règles ni lignes directrices concernant la pratique d'offrir des cadeaux ou la déclaration par les agents de l'État de leurs intérêts/avoirs. Un autre problème existe, celui posé par les agents de l'État qui passent dans le secteur privé où les informations/connaissances qu'ils ont acquises dans leur ancien poste peuvent être utilisées au détriment du secteur public (« pantouflage »). Cette question peut devenir plus importante dans la mesure où le secteur privé entre progressivement dans des domaines jusqu'à présent réservés au secteur privé. **L'EEG recommande aux autorités d'envisager des règles appropriées aux cas de conflit d'intérêts (cadeaux) et de passage des agents publics du secteur public au secteur privé.**
61. L'EEG juge également préoccupant que les agents de l'État ne soient pas expressément tenus de signaler les crimes qu'ils découvrent dans l'exercice de leurs fonctions et qu'il n'existe pas de protection pour ceux qui les signalent (les « informateurs »). Si la facilitation de la dénonciation a un effet dissuasif sur la corruption, l'expérience a montré qu'elle est potentiellement cause de tension dans les institutions concernées, notamment lors des phases initiales d'une réforme. Dans la mesure où les réformes administratives en Islande visent avant tout à améliorer les capacités des chefs de service de s'acquitter de leurs responsabilités, il semble à l'EEG qu'elles ont pour conséquence inattendue de ne pas protéger suffisamment les employés qui signalent des infractions possibles. Par exemple, en application de la Loi sur les agents de l'État, les employés sont tenus d'accepter les changements dans leur emploi ou leur domaine de responsabilité et les fonctionnaires sont nommés pour une durée déterminée (5 ans) sans droit de réintégration. De plus, l'EEG a appris qu'il particulièrement difficile d'encourager et de protéger les informateurs en Islande où le marché du travail est limité. Dans ce climat, l'EEG pense qu'il est très important d'élaborer des politiques et des pratiques destinées à protéger les informateurs (de bonne foi) de toute mesure de représailles. **L'EEG recommande d'introduire des règles claires et des stages de formation à l'intention des agents publics pour qu'ils signalent les actes illégaux, impropres ou contraires à l'éthique, y compris la corruption dans l'administration publique, et de renforcer le système de protection pour ceux qui signalent de telles inconduites.**
62. L'EEG a reçu des informations contradictoires concernant les procédures et pratiques de recrutement aux postes vacants de la fonction publique. Certaines des personnes interrogées avaient l'impression que le système était relativement fermé en ce que les annonces de postes vacants n'étaient pas bien annoncées et que les personnes à l'intérieur du système jouissaient de certains avantages puisque les descriptions de postes pouvaient être rédigées de manière à avantager certains candidats. Dans l'ensemble, l'EEG pense cependant que la gamme des perceptions n'est pas suffisante pour justifier des recommandations précises ; elle note cependant qu'un examen des pratiques en vigueur pourrait déboucher sur des modifications, y compris sur une plus grande transparence, du processus de recrutement, ce qui aurait pour effet de promouvoir la confiance du public dans le système et d'encourager les candidats qualifiés à chercher des emplois dans la fonction publique.

#### IV. THÈME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

##### a. Description de la situation

63. Dans la jurisprudence islandaise, le terme « personne morale » est défini comme toute personne qui n'est pas une personne physique (compagnie, association, entreprise, institution et fond). Faute de disposition spécifique précisant cette définition, il importe peu que la personne morale se livre à des activités commerciales ou industrielles ou non. Le terme a également été défini comme toute entité impersonnelle susceptible de jouir de droits et de s'acquitter de devoirs dans le cadre de la législation islandaise. Le Code pénal définit la personne morale comme « toute entité qui, bien que n'étant pas une personne physique, est capable de jouir de droits et de s'acquitter de devoirs dans le cadre de la législation islandaise » (article 19 b).
64. Les diverses formes d'entreprises/personnes morales que l'on trouve en Islande sont les suivantes : les entreprises individuelles (entreprises personnelles) sont enregistrées auprès des Commissaires de district (40 000 couronnes islandaises). Les entreprises individuelles sont exploitées sous le numéro d'identité de leur propriétaire et sont enregistrées comme telles au Registre des entreprises. La responsabilité appartient à la personne physique. Les partenariats de deux ou plusieurs partenaires sont aussi enregistrés (50 000 couronnes islandaises) auprès des Commissaires de district. La responsabilité des partenaires n'est pas limitée.
65. Les sociétés privées à responsabilité limitée doivent être inscrites au Registre des sociétés à responsabilité limitée (75 000 couronnes islandaises). Elles peuvent être enregistrées par une seule personne. Leur capital-action doit être d'au moins 500 000 couronnes islandaises ; elles ont leur propre capacité juridique et la responsabilité de leur propriétaire est limitée.
66. Les sociétés anonymes sont constituées par plusieurs propriétaires qui ont l'intention d'enregistrer leur entreprise en bourse. Le capital-action doit être d'au moins 4 millions de couronnes islandaises. Ces entreprises doivent avoir au moins deux fondateurs et deux actionnaires, un directeur et un conseil d'administration composé de trois personnes. Elles doivent être inscrites au Registre des sociétés à responsabilité limitée ; elles ont leur propre capacité juridique et la responsabilité des actionnaires est limitée à leur capital-action.
67. Si les « associations » et les « fondations » à but non lucratif (Loi n° 19/1998) doivent être approuvées par le Ministère de la justice et peuvent être inscrites au Registre des entreprises, les fondations doivent se livrer à des activités commerciales pour s'enregistrer.
68. La Loi sur les investissements par des non-résidents dans des entreprises commerciales n'empêche en rien une entreprise étrangère d'établir une filiale lui appartenant 100 pour cent en Islande, sauf dans les secteurs de la pêche et du traitement primaire des produits de la pêche, et dans certains autres secteurs limités.
69. Une exemption générale du Ministère de l'industrie et du commerce permet aux citoyens des pays de l'OCDE qui résident dans les pays de l'OCDE autres que l'Islande, de constituer des sociétés à responsabilité en Islande et d'accepter des postes de directeur et de membre de conseil d'administration (Annonce n° 260/1997 concernant l'exemption générale des conditions de résidence de la législation sur les sociétés à responsabilité limitée).
70. La Législation islandaise ne limite en rien la possibilité pour une personne morale de détenir des intérêts dans d'autres personnes morales ni le nombre de comptes qu'une entreprise peut

détenir, etc. D'un autre côté, elle exige que les membres des conseils d'administration et les directeurs de sociétés anonymes soient légalement compétents tant au plan personnel que financier, qu'ils contrôlent leurs propres affaires financières et qu'ils n'aient pas été condamnés au cours des trois dernières années pour délit d'affaire commerciale.

### Enregistrement

71. La Loi n° 17/2003 a créé le Registre des entreprises. Le Directeur de l'administration fiscale est responsable du Registre et c'est lui qui accorde les numéros d'enregistrement aux personnes morales. Le Registre est organisé sous les auspices du Ministère des finances. L'EEG a appris lors d'entretiens avec les responsables du Registre qu'ils vérifient si la personne physique est inscrite au Registre national et qu'elles s'assurent que tous les renseignements demandés sont fournis : elles n'en vérifient pas l'exactitude.
72. Les données inscrites dans le Registre des entreprises comprennent : le nom de la personne morale, le numéro du Registre national, l'adresse du bureau ou du siège, la constitution juridique, la date de son établissement et les noms, adresses et numéros d'identité des personnes physiques représentant l'entité. Les institutions publiques, les entités publiques et privées et le grand public ont accès à tous les documents du Registre des entreprises et les informations générales concernant toutes les entreprises sont aussi accessibles sur l'Internet.

### Responsabilité des personnes morales

73. Le Code pénal islandais contient des dispositions générales concernant la responsabilité pénale des personnes morales (Chapitre II A, article 19 b 1). L'article 19 dispose que « toute personne morale peut être contrainte de payer une amende si cela est prescrit statutairement ». Cela est applicable à toutes les entités capables de jouir de droits et de s'acquitter de devoirs dans le cadre de la législation islandaise, y compris les sociétés par action, les sociétés privées à responsabilité limitée, les entreprises à responsabilité mixte, les Groupes d'intérêts européens, les partenariats, les sociétés coopératives, les associations, les fondations indépendantes, les autorités administratives, les institutions et les autorités municipales (article 19 b).
74. L'article 19 c 1 du Code pénal dit que, sauf disposition contraire d'une loi spéciale, une personne morale ne peut être considérée comme responsable au pénal que si l'un de ses responsables, employés ou autre personne physique agissant en son nom a commis un crime ou un acte délictueux dans le cours de son travail et que des pénalités peuvent lui être imposées même si l'identité de cette personne physique n'a pas été établie. De plus, les autorités administratives peuvent être considérées comme responsables au pénal pour tout acte illégal ou criminel commis au cours d'une opération jugée comparable à celle d'opérations du secteur privé (par exemple Télécom ou télévision d'État).
75. La Loi sur la responsabilité pénale des personnes morales pour des actes de corruption (144/1998)<sup>5</sup> s'applique en cas de corruption et, s'agissant de la corruption d'un agent public, elle dit : « *Toute personne morale dont un employé ou membre du personnel, afin d'obtenir ou de*

---

<sup>5</sup> La Loi n° 144/1998 sur la responsabilité pénale des personnes morales pour des actes de corruption a été amendée en même temps que le code pénal (16 décembre 2003) dans le cadre du processus de ratification de la Convention pénale sur la corruption. Suite aux changements effectués, une personne morale peut être tenue pénalement responsable pour les infractions suivantes : corruption active dans le secteur public, corruption dans le secteur privé et blanchiment. La loi fait référence aux trois articles du code pénal qui traitent de ces infractions, à savoir : l'article 109 (corruption active), article 264.a (corruption dans le secteur privé) et article 264 (blanchiment).

*retenir une affaire ou tout autre avantage indu au profit de ladite personne morale, a donné, promis ou offert à un agent public un cadeau ou tout autre avantage afin de l'induire à prendre une mesure ou à omettre de prendre une mesure faisant partie des devoirs de sa charge, sera passible d'une amende. La même peine s'appliquera si une telle mesure a été prise en ce qui concerne un agent public ou un fonctionnaire d'une organisation internationale ».* L'EEG a été informée qu'aucune personne morale n'avait été poursuivie de ce chef et qu'il n'y a pas de responsabilité pénale pour les autres délits de corruption.

76. La responsabilité pénale d'une personne morale dépend en général de la responsabilité d'une personne physique travaillant pour elle. Telle est la règle générale inscrite dans le Code pénal et elle s'applique lorsqu'aucune législation spécifique n'apporte de précisions sur la question. Il est cependant souvent inscrit dans la législation qu'une personne morale peut être tenue responsable au pénal quelle que soit la conduite de la personne physique travaillant pour elle. L'absence de supervision ou de contrôle n'est punissable que si elle résulte d'une négligence criminelle. Il incombe au tribunal d'évaluer si la personne responsable a négligé ses devoirs de supervision et de contrôle d'une manière criminelle et punissable. Le tribunal doit également déterminer l'existence d'un lien causal, par exemple un cadre de direction ne peut être tenu responsable des actions d'un subordonné qui n'ont aucun rapport avec les responsabilités légales du cadre.
77. En application du principe général des articles 19 a –19 c du Code pénal, le bénéfice d'une infraction n'a pas à être réalisé pour établir la responsabilité. Ces dispositions ne sont cependant pas censées modifier les conditions spécifiques d'établissement de la responsabilité pénale des personnes morales inscrites dans d'autres lois qui peuvent dire, par exemple, que la responsabilité pénale dépend du fait que la personne morale a profité de l'infraction.
78. La responsabilité pénale d'une personne morale n'exclut pas les procédures contre des personnes physiques pour la même infraction. Dans une procédure pénale, il est des plus probables que la responsabilité d'une personne morale sera déterminée en même temps que celle de la personne responsable du délit. C'est la principale règle de l'article 23 2) du Code pénal qui dit que lorsque plus d'une personne est impliquée dans un acte délictueux, toutes les personnes sont jugées lors de la même procédure, si cela est possible.
79. Les personnes morales sont passibles d'une amende pénale. La législation ne fixe pas de limite au montant de l'amende. Il y a un registre concernant les personnes morales condamnées au pénal qui est accessible aux autorités judiciaires et aux personnes morales concernées.
80. Selon les statistiques de la police, en 1999-2002, il y a eu trois ou quatre cas par an, la plupart concernant des cas de fraude fiscale ou de pêche illégale. En 2003, le nombre des condamnations de personnes morales avait augmenté pour atteindre 14, la majorité étant condamnée pour des infractions à la Loi sur la pêche, des fraudes fiscales ou des délits douaniers.

#### Déductibilité et administration fiscale

81. Le Code fiscal islandais interdit de déduire des impôts les sommes versées pour « faciliter » des paiements, les pots de vins et autres dépenses semblables (article 50) : il dit que « ...le coût encouru pour des paiements, des cadeaux ou autres est jugé illégal... ». L'article 109 du Code pénal (corruption) parle de « ...cadeau ou tout autre avantage... ». Il existe donc une légère différence entre la formulation de l'article 50 du Code fiscal et celle de l'article 109 du Code pénal

mais le sens en est le même. L'article 50 parle aussi de « paiements » alors qu'il est répété que la déduction du revenu ne dépend pas de la forme de versement. La différence n'est pas tellement marquée dans l'original parce que la traduction du terme correspondant à « avantage » peut également être « gain ».

82. Comme il est dit plus haut, le principal responsable de la lutte contre le blanchiment des capitaux est la Division de la délinquance économique du bureau du Commissaire national de la police. Elle est notifiée par les banques et d'autres institutions des cas de transactions suspectes. Dans ces cas, les instances de la police peuvent demander des informations complémentaires à l'administration fiscale. Celle-ci fournit ces informations lorsqu'elles concernent un individu particulier. Le Commissaire national de la police peut également demander d'avoir accès illimité aux dossiers électroniques de l'administration fiscale, qui contiennent des renseignements sur les déclarations d'impôts ainsi que sur les déductions fiscales. De telles demandes d'accès illimité aux données électroniques se sont vu opposer un refus, jusqu'à tout récemment, en 2000. L'administration fiscale lance des enquêtes préliminaires et si elle soupçonne un cas de corruption en liaison avec un cas de fraude fiscale ou lors d'un contrôle normal de déclaration d'impôts, elle en avise le Commissaire national et lui transmet son rapport.
83. Les Commissaires fiscaux de district et le Commissaire douanier de Reykjavik ont accès aux informations et aux dossiers fiscaux, en tant que de besoin, à des fins de perception. Ils n'ont pas accès aux dossiers originaux et ne peuvent pas en évaluer les caractéristiques individuelles, uniquement les derniers chiffres.

#### Délits comptables, etc.

84. En Islande, toutes les personnes morales sont tenues de tenir des livres et des archives comptables. L'article 20 de la Loi sur la comptabilité (n° 145/1994) dit que les livres, archives et documents comptables, les lettres, télécopies et télégrammes (ou leurs copies), et les documents sur ordinateur, microfiche ou tout autre support doivent être conservés d'une manière sûre pendant au moins sept ans après la fin de l'exercice auxquels ils se rapportent. Les personnes qui utilisent des caisses comptables ne sont cependant pas tenues de conserver les sorties sur imprimante des caisses pendant plus de trois ans à condition que les comptes pour l'année aient été clos et signés. Les comptes annuels sont conservés pendant 25 ans
85. Les autorités islandaises rappellent qu'en application de l'article 37 de la Loi sur la comptabilité, la falsification des comptes ou des documents comptables, la création de documents sans substance etc. ainsi que la destruction de certains documents « seront toujours considérées comme des violations majeures de la législation » et passibles, selon le Code pénal, d'amendes et de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans. La personne morale est également passible d'une amende et peut être privée du droit de poursuivre ses opérations si la violation a été commise à son profit.

#### Rôle des comptables, auditeurs et juristes

86. En application de la Loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (n° 80/1993), les professionnels tels que les comptables, auditeurs et juristes sont tenus de signaler à la Division de la délinquance économique du Commissaire national de la police leurs soupçons d'infraction concernant : a) les instruments de paiement sur les marchés monétaires (chèques, espèces ou tout autre instrument comparable de paiement) ; b) les devises étrangères ; c) les marchés à terme et options ; d) les obligations liées aux taux du marché des changes et les

instruments de la dette portant intérêt ; e) les valeurs mobilières ; et f) la réception d'actifs financiers liés au développement de prise de participation dans des entreprises ou à l'achat, à l'offre publique d'achat ou à l'absorption d'une entreprise commerciale.

## b. Analyse

87. La notion de personne morale est bien définie en Islande et la législation en reconnaît une variété de formes différentes. Elles doivent toutes être enregistrées. La législation prévoit aussi que les personnes morales et physiques étrangères peuvent constituer des personnes morales en Islande (sous certaines conditions, par exemple dans le secteur de la pêche) ou se joindre à des entreprises islandaises. L'EEG se félicite de ce que les données inscrites dans le Registre des entreprises indiquent les noms et adresses des personnes physiques derrière les personnes morales (fondateurs, membres des conseils d'administration et directeurs) et que ces informations soient publiques et accessibles au prix coûtant. De plus, ces mêmes informations sont accessibles, gratuitement, sur l'Internet. Les règles de la transparence (Loi sur l'information) s'appliquent dans ce domaine comme elles s'appliquent dans la fonction publique.
88. Il est important à ce propos que les informations soient correctes et fiables, particulièrement pour empêcher que les personnes morales ne soient utilisées pour couvrir des activités illégales, comme la corruption. L'EEG pense qu'il est nécessaire de vérifier que les informations soumises en vue de l'enregistrement des personnes morales correspondent à la réalité. Elle a été surprise d'apprendre que le Registre islandais des entreprises enregistre les entreprises sans savoir dans quelle mesure les informations soumises sont correctes (exception faite de l'information concernant l'inscription de la personne au Registre national). Les agents du Registre ont confirmé que l'entreprise n'est enregistrée que si toutes les prescriptions officielles sont satisfaites (c'est à dire si toutes les données voulues ont été fournies). Aucune autre vérification auprès des autres autorités ou registres – état civil, casier judiciaire, etc. – n'est réalisée. L'EEG a appris que les informations sont généralement fournies par des comptables ou des juristes mais elle a cependant retiré l'impression que ces derniers cherchaient avant tout à s'assurer que le capital voulu de la personne morale avait été payé et qu'ils ne se préoccupaient guère de vérifier l'exactitude de tous les détails fournis. A ce propos, l'EEG a noté la nécessité de contrôle mentionnée, par exemple dans l'article 66 de la Loi sur les sociétés anonymes qui précise que les membres du conseil d'administration ne doivent pas avoir été condamné au cours des trois dernières années pour délit d'affaire commerciale. **L'EEG recommande donc de renforcer les fonctions de contrôle du Registre des entreprises au plan des informations pertinentes fournies sur les personnes morales lors du processus de leur enregistrement.**
89. La responsabilité des sociétés pour corruption active d'un agent de l'État est inscrite dans la législation islandaise depuis 1998. C'était, lors de la visite de l'EEG, la seule forme de corruption dont une personne morale puisse être accusée au pénal. Depuis la visite de l'EEG, la législation a changé (voir note 5). La responsabilité des personnes morales pour blanchiment des capitaux est couverte par la loi.
90. Les personnes morales sont passibles d'une amende si elles sont jugées coupables. La législation ne fixe pas de limite à l'amende et, faute de condamnation de personne morale pour délit de corruption, l'EEG n'a pas été en mesure de déterminer si cette sanction est efficace.
91. L'EEG estime également que d'autres mesures appropriées pourraient servir à empêcher les personnes physiques condamnées pour certains délits commerciaux d'exercer une activité commerciale par le biais de personnes morales. Elle a appris que la possibilité d'introduire une

interdiction d'exercer des activités commerciales avait été examinée en Islande au début des années 1990 mais que les discussions n'avaient pas abouti. De l'avis de l'EEG, une mesure de ce genre affectant les personnes occupant des postes de direction dans des personnes morales serait un outil utile pour empêcher les personnes morales de couvrir des activités délictueuses, y compris la corruption. Ces interdictions seraient inscrites dans le casier judiciaire. **L'EEG recommande d'envisager la possibilité d'interdire aux personnes physiques condamnées pour une infraction grave, y compris la corruption, d'exercer une activité commerciale.**

92. La déductibilité des sommes payées pour « faciliter » des paiements et des pots de vin est interdite par la loi. La législation fiscale et les autorités fiscales islandaises s'intéressent dans une certaine mesure à la détection et plus spécifiquement à la notification de divers délits. Les autorités fiscales mènent leurs propres enquêtes et informent la Division de la délinquance économique des infractions qu'elles notent. Bien que la police n'ait pas accès illimité aux dossiers fiscaux, elle peut demander aux autorités fiscales des informations concernant des cas précis. L'EEG note que l'étroite coopération entre la police et les autorités fiscales est un avantage dans la détection de crimes tels que la corruption et le blanchiment des capitaux.
93. L'EEG note que les violations des obligations comptables sont traitées de manière satisfaisante dans la législation islandaise (Loi sur la comptabilité et Code pénal) et que les sanctions prévues sont appropriées.

## **V. CONCLUSIONS**

94. L'Islande reste un pays où le niveau de corruption interne reste très faible et donc où les autorités dans tous les domaines n'ont pas l'expérience pratique voulue pour lutter contre la corruption. Dans le même temps, l'Islande a une longue tradition de commerce international et elle est donc très sensible aux risques de la criminalité. Son cadre juridique traite, avec quelques lacunes mineures, de la majorité des produits de la corruption et de la corruption dans les activités des entreprises. L'administration publique est transparente et l'accès à l'information facile. Les réformes lancées ces dernières années ont dans une grande mesure visé à aligner les conditions d'emploi dans la fonction publique sur celles en vigueur dans le secteur privé et n'ont accordé qu'une faible priorité aux mesures anti-corruption (telles par exemple que l'élaboration d'une éthique du secteur public et des conflits d'intérêt).
95. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Islande :
- i. **élargir la portée des dispositions sur la confiscation des instruments et des produits du crime et envisager de modifier la dévolution de la charge de la preuve nécessaire dans divers cas afin d'offrir aux autorités de meilleures opportunités d'utiliser plus efficacement la confiscation dans les cas de corruption, notamment lorsqu'une condamnation n'est pas possible (*in rem confiscatio*) et lorsque les biens sont détenus par une tierce personne (paragraphe 29) ;**
  - ii. **élaborer un code de conduite/de déontologie fondé sur une stratégie globale contre la corruption à tous les niveaux de l'administration publique et instituer une formation permanente à l'éthique publique (paragraphe 59) ;**
  - iii. **envisager des règles appropriées aux cas de conflit d'intérêts (cadeaux) et de passage des agents publics du secteur public au secteur privé (paragraphe 60) ;**

- iv. **introduire des règles claires et des stages de formation à l'intention des agents publics pour qu'ils signalent les actes illégaux, incorrects ou contraires à l'éthique, y compris de corruption, dans l'administration publique, et renforcer le système de protection pour ceux qui signalent de telles inconduites (paragraphe 61) ;**
  - v. **renforcer les fonctions de contrôle du Registre des entreprises au plan des informations pertinentes fournies sur les personnes morales lors de leur enregistrement (paragraphe 88) ;**
  - vi. **envisager la possibilité d'interdire aux personnes physiques condamnées pour une infraction grave, y compris la corruption, d'exercer une activité commerciale (paragraphe 91).**
96. De plus, le GRECO invite les autorités islandaises à prendre en compte les observations faites par les experts dans les parties analytiques du présent rapport.
97. Enfin, en application de l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités islandaises à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici au 31 décembre 2005.