

Strasbourg, 19 février 2009

Public
Greco RC-II (2006) 10F
Addendum

Deuxième Cycle d'Évaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur l'Islande

Adopté par le GRECO
lors de sa 41^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-19 février 2009)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur l'Islande lors de sa 19^{ème} réunion plénière (2 juillet 2004). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2003) 7F), qui contient 6 recommandations adressées à l'Islande, a été rendu public le 19 août 2004.
2. L'Islande a soumis le Rapport de Situation, requis par la procédure de conformité du GRECO, le 31 décembre 2005. Sur la base de ce rapport, et après débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (Rapport RC) sur l'Islande lors de sa 30^{ème} réunion plénière (13 octobre 2006). Ce dernier rapport a été rendu public le 18 octobre 2006. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2006) 10F) a conclu que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation vi a été traitée de façon satisfaisante, les recommandations ii et iii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i et v n'ont pas été mises en œuvre ; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur la mise en œuvre de ces dernières recommandations. Ces informations ont été fournies le 9 octobre 2008 et le 27 novembre 2008, respectivement.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objet, conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii et v à la lumière des informations complémentaires visées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé d'élargir la portée des dispositions sur la confiscation des instruments et des produits du crime et d'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.*
5. Le GRECO rappelle qu'il a conclu, dans le Rapport RC, que la recommandation n'a pas été mise en œuvre étant donné que les questions qu'il a soulevées étaient toujours en instance d'examen par le Gouvernement.
6. Les autorités islandaises font savoir que le ministre de la Justice a proposé un certain nombre d'amendements aux règles pertinentes sur la confiscation figurant dans Code pénal général n° 19/1940. Les projets d'amendements prévoient la confiscation des produits illicites détenus par une tierce partie. Par ailleurs, la confiscation *in rem* est possible dans certaines circonstances (par exemple, en cas de non-identification de l'auteur de l'infraction). En outre, les projets d'amendements prévoient le renversement de la charge de la preuve aux fins de la confiscation d'avoirs: lorsqu'une personne est condamnée pour une infraction particulièrement grave (passible d'une peine d'emprisonnement de 6 ans au minimum) ou lorsque l'infraction a pour effet de générer un profit substantiel, il incombe à l'auteur de l'infraction ainsi qu'à son conjoint, son associé et toute personne morale au sein de laquelle l'auteur de l'infraction ou des membres de sa famille détiennent des intérêts personnels, de démontrer que les avoirs ont été acquis de manière licite. Les projets d'amendements doivent faire l'objet d'un examen au Parlement.

7. Le GRECO prend note des amendements proposés au Code pénal général, qui visent à élargir le champ des dispositions relatives à la confiscation, y compris dans certaines situations où une condamnation n'est pas possible et lorsque les avoirs sont détenus par une tierce partie. Par ailleurs, le GRECO constate que les amendements proposés permettent de renverser la charge de la preuve dans certains cas. Cependant, l'adoption des projets d'amendements étant suspendue, le GRECO ne peut conclure, à l'heure actuelle, que la portée des dispositions sur la confiscation a été effectivement élargie, comme recommandé.
8. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

9. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer un code de conduite/de déontologie fondé sur une stratégie globale contre la corruption à tous les niveaux de l'administration publique et d'instituer une formation permanente à l'éthique publique.*
10. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport RC, des avancées en cours ont été observées au sujet de la recommandation ii. En particulier, les autorités avaient rendu compte de l'adoption d'une Circulaire du ministère des Finances en 2006 portant sur les principes généraux et les valeurs que les agents publics sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs activités; ce document, présenté comme non exhaustif, visait à susciter au sein de l'administration publique un débat conduisant plus tard à des améliorations dans ce domaine. Dans ce contexte, c'est-à-dire sachant que des mesures additionnelles étaient attendues, y compris l'élaboration de principes directeurs destinés spécifiquement à des secteurs d'activité particuliers et la mise en œuvre d'une formation sur l'éthique publique, le GRECO a conclu que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.
11. Les autorités islandaises font savoir qu'une déclaration de politique générale du Gouvernement¹ a retenu, au nombre de ses objectifs, l'élaboration de règles déontologiques pour les ministres, membres du Parlement (*Althingi*) et agents publics (aussi bien les fonctionnaires que les autres employés du secteur public). L'*Althingi* élabore actuellement les dispositions déontologiques correspondant aux membres du Parlement. Aucune information n'est disponible sur la manière dont le Gouvernement (le Bureau du Premier ministre) compte atteindre son objectif d'établissement de dispositions déontologiques pour les ministres et les agents publics. En même temps, certaines activités de formation sur les questions éthiques dans le secteur public ont eu lieu suite à un accord conclu entre le ministère des Finances et le Programme de formation continue de l'Université d'Islande (par exemple, des sessions ont été organisées durant le printemps 2007 concernant, entre autres, les dispositions déontologiques contenues dans la Circulaire du ministère des Finances).
12. Le GRECO prend note de l'intention déclarée d'améliorer les principes déontologiques pour les agents publics; il aurait souhaité disposer de précisions sur les modalités de mise en pratique d'une telle intention et le calendrier correspondant. Le GRECO observe que certaines sessions de formation abordant, entre autres, les principes déontologiques au sein de l'administration publique ont été organisées en 2007; cependant, de telles sessions ayant lieu de temps à autre ne suffisent pas pour répondre aux exigences de la recommandation ii. A cet égard, le GRECO encourage les autorités à veiller à ce que les améliorations envisagées concernant les règles

¹ Déclaration de politique générale du Gouvernement du 23 mai 2007.

déontologiques – et leurs principes sous-jacents – s’accompagnent de mesures de formation permanente.

13. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO avait recommandé d’envisager des règles appropriées aux cas de conflit d’intérêts (cadeaux) et de passage des agents publics du secteur public au secteur privé.*
15. Dans son Rapport RC, le GRECO s’est félicité de l’introduction de principes directeurs sur les cadeaux. Cependant, il a relevé que rien n’avait été fait concernant les conflits d’intérêts liés au passage d’agents publics du secteur public au secteur privé (pantouflage). En conséquence, le GRECO a considéré la recommandation iii comme partiellement mise en œuvre.
16. Les autorités islandaises indiquent que le ministère des Finances n’a pas encore traité la question du pantouflage étant donné qu’il est en attente des mesures du Gouvernement consécutives à l’intention déclarée d’améliorer les règles déontologiques pour les ministres, membres du Parlement et fonctionnaires (voir paragraphe 11). En attendant, certaines orientations sur les conflits d’intérêts figurent dans la Circulaire de 2006 du ministère des Finances sur l’éthique publique, ainsi qu’au chapitre XIV du Code pénal général concernant les infractions au préjudice de l’administration publique.
17. Le GRECO note qu’aucune avancée n’a été signalée par comparaison avec la situation évaluée dans son Rapport de Conformité. Dans ce contexte, le GRECO n’a pas jugé les dispositions générales contenues dans la Circulaire de 2006 du ministère des Finances et dans le Code pénal général suffisantes pour satisfaire à la recommandation iii. Par conséquent, le GRECO demande instamment aux autorités d’examiner, de manière prompte et approfondie, la manière dont traiter les cas de passage d’agents publics vers le secteur privé, afin de prévenir les conflits d’intérêts.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

19. *Le GRECO recommandait de renforcer les fonctions de contrôle du Registre des entreprises au plan des informations pertinentes fournies sur les personnes morales lors de leur enregistrement.*
20. Le GRECO rappelle qu’il a jugé que la recommandation v n’avait pas été mise en œuvre, étant donné que les autorités examinaient toujours l’approche à adopter sur la question du point de vue de la doctrine et dans la pratique.
21. Les autorités islandaises font observer que les fonctions de contrôle du Registre des entreprises sont en train d’être renforcées de sorte à établir un protocole type de vérification – avant l’enregistrement – des antécédents judiciaires des membres des instances dirigeantes des sociétés, afin de détecter ceux d’entre autres qui auraient été reconnus coupables de certaines infractions économiques, notamment la corruption. En particulier, un accord a été signé entre le Registre des entreprises et la Direction des enquêtes fiscales (qui est chargée d’enregistrer les crimes économiques) ; ces deux institutions sont en train de coordonner leur organisation technique et logistique afin de faciliter leurs échanges de données électroniques.

22. Le GRECO se félicite des améliorations signalées dans ce domaine, en particulier les mécanismes de vérification des informations relatives aux antécédents judiciaires des personnes occupant des positions dirigeantes au sein d'entités juridiques, avant l'enregistrement. Le GRECO est certain qu'une fois tout à fait opérationnel, un tel mécanisme sera utile pour empêcher que des personnes morales ne servent de couverture à des activités délictuelles, y compris la corruption. Pour cette raison, le GRECO ne peut qu'encourager les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce domaine, afin que les derniers arrangements d'ordre technique soient accomplis dans les meilleurs délais pour assurer, en pratique, l'opérabilité totale du système.
23. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

24. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur l'Islande et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante; les recommandations i, ii et iii sont partiellement mises en œuvre. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que parmi les six recommandations adressées à l'Islande, uniquement la moitié a été mise en œuvre ou traitée de manière satisfaisante. Le GRECO regrette qu'aucun progrès réel n'ait été réalisé depuis l'adoption du Rapport de Conformité en ce qui concerne l'élaboration d'un Code général de conduite / de déontologie pour agents publics (recommandation ii), ni en matière de règles relatives aux conflits d'intérêts, y compris les cas de pantouflage (recommandation iii) ; une action plus déterminée en la matière est nécessaire. En outre, il est regrettable que, malgré les mesures prometteuses visant à élargir le champ d'application de la confiscation (recommandation i), l'adoption définitive des amendements proposés au Code pénal général soit toujours en suspens ; les autorités sont encouragées à poursuivre activement ce projet législatif.
25. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Evaluation sur l'Islande. Les autorités islandaises peuvent toutefois, si elles le souhaitent, informer le GRECO de la poursuite de la mise en œuvre des recommandations i, ii et iii.
26. Enfin, le GRECO invite les autorités islandaises à autoriser, dès que possible, la publication de cet Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.