



Strasbourg, 4 avril 2008

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2007) 7F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur l'Islande** **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 37<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 31 mars-4 avril 2008)

## I. INTRODUCTION

1. L'Islande a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 10F) sur l'Islande lors de sa 6<sup>e</sup> Réunion Plénière (10-14 septembre 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 7F) lors de sa 19<sup>e</sup> Réunion Plénière (28 juin - 12 juillet 2004). Les Rapports d'Evaluation susmentionnés ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, entamé le 1<sup>er</sup> janvier 2007, traite des thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19(1) de la Convention pénale sur la corruption<sup>1</sup> (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – sur un plan plus général – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après "l'EEG") qui s'est rendue en Islande du 6 au 9 novembre 2007 était composée de Mme Jane LEY, Directrice adjointe, Bureau américain de la déontologie publique (Etats-Unis), M. Lars-Åke STRÖM, Chef de Division, Commission du Bureau du Gouvernement à Göteborg (Suède) ; et l'expert scientifique M. Yves Marie DOUBLET, Directeur adjoint, Assemblée Nationale, Service juridique, Unité des Etudes juridiques (France). L'EEG a bénéficié de l'aide de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 7E, Thème II), ainsi que des copies de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des instances gouvernementales suivantes : Bureau du Premier ministre (notamment le Secrétaire du Comité qui a rédigé la Loi sur le financement des partis politiques), ministère de la Justice, ministère des Finances, Cour des comptes islandaise, Services fiscaux centraux. En outre, l'EEG a rencontré des membres de partis politiques représentés au Parlement (Parti pour l'indépendance, Alliance social-démocrate, Mouvement Gauche Vert, Parti progressiste et Parti libéral) et certains de leurs auditeurs. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des représentants du monde des médias et des universitaires (qui lui ont également communiqué des informations écrites). Enfin, l'EEG a rencontré l'ONG Mouvement National.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième cycle d'évaluation – "Transparence du financement des partis politique" - a été élaboré d'après les réponses au questionnaire et les informations fournies au cours de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités islandaises afin de se conformer aux obligations qui découlent des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste

---

<sup>1</sup> La Convention pénale sur la corruption (STE 173) est entrée en vigueur pour l'Islande le 1<sup>er</sup> juin 2004.

<sup>2</sup> Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) a été signé par l'Islande le 15 mai 2003 ; il n'a pas encore été ratifié.

de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Islande afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I – “Incriminations” - figure dans le document Greco Eval III Rep (2007) 7F, Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE**

### Définitions

7. Un parti politique est défini comme étant une association qui participe à des élections législatives ou municipales (article 2(1) de la loi n° 162/2006 sur les affaires financières des organisations et des candidats politiques et leur obligation d'information).

### Enregistrement des partis politiques

8. En dehors des obligations applicables à l'enregistrement des personnes morales à but non lucratif, il n'y a aucune condition particulière concernant l'enregistrement des partis politiques, dont la responsabilité incombe au Registre islandais des sociétés, relevant du ministère des Finances. Pour enregistrer un parti politique, il convient de soumettre les données relatives à l'identité (noms et numéros d'identité) des membres de sa Direction ainsi que les statuts de l'association (avec, entre autres, les données relatives à l'intitulé du parti, ses buts, l'identité de ses fondateurs et son règlement intérieur). Les données contenues dans le Registre des sociétés sont accessibles au public.
9. À l'heure actuelle, l'Islande compte 349 partis politiques enregistrés (y compris les sections locales) ; certains ne sont plus actifs.

### Représentation des partis au Parlement

10. À l'issue des élections législatives de mai 2007, les partis représentés au Parlement sont les suivants :
  - Parti pour l'indépendance (Sjálfstæðisflokkurinn) : 25 sièges
  - Alliance social-démocrate (Samfylkingin) : 18 sièges
  - Mouvement de Gauche Vert (Vinstri hreyfingin - grænt framboð) : 9 sièges
  - Parti progressiste (Framsóknarflokkurinn) : 7 sièges
  - Parti libéral (Frjálslyndi flokkurinn) : 4 sièges
11. En outre, le Mouvement islandais (Íslandshreyfingin) et l'Association des personnes âgées et des invalides (Baráttusamtök eldri borgara og öryrkja), qui avaient participé aux dernières élections générales, n'ont obtenu aucun siège au Parlement.
12. Le système des partis est tel, en Islande, que la formation d'une majorité monopartite au Parlement est très improbable ; le pays est ainsi en général gouverné par des gouvernements de coalition. L'actuel gouvernement est formé par une coalition du Parti pour l'indépendance (Sjálfstæðisflokkurinn) et de l'Alliance social-démocrate (Samfylkingin).

## Participation aux élections

### *Élections législatives*

13. Le Parlement de l'Islande, l'Althingi, est un parlement unicaméral composé de 63 parlementaires élus par le peuple au scrutin secret sur la base de la représentation proportionnelle (système d'Hondt) pour un mandat de quatre ans.
14. Quiconque, à la date d'un scrutin, est âgé de 18 ans ou plus, a la nationalité islandaise et dispose d'une résidence permanente en Islande a le droit de voter aux élections législatives (article 33, Constitution). Le droit de se porter candidat est octroyé à tout ressortissant islandais ayant le droit de voter aux élections législatives et dont la réputation est sans tache. Toutefois, les juges de la cour suprême ne sont pas éligibles (article 34, Constitution).
15. Le pays est divisé en six circonscriptions - dont les trois plus grandes sont situées dans la capitale, Reykjavik, et ses banlieues ; chaque circonscription dispose de neuf sièges au Parlement, accordés sur la base des résultats du scrutin dans la circonscription concernée. Les neuf sièges supplémentaires (dits « sièges de péréquation ») sont répartis entre les circonscriptions et alloués aux partis politiques de sorte que la représentation parlementaire de chacun reflète aussi étroitement que possible le nombre total de voix qu'il a recueillies. Seules les partis ayant recueilli au moins 5 % des votes exprimés valables peuvent prétendre à des sièges de péréquation.
16. Un parti qui entend participer à des élections législatives doit présenter à la Commission électorale, au plus tard 15 jours avant les élections, une liste de candidats qui doit compter deux fois plus de noms que le nombre de sièges disponibles pour la circonscription dans laquelle il se présente, une déclaration signée de tous les candidats indiquant qu'ils acceptent d'être placés sur la liste, ainsi qu'une déclaration de soutien d'un certain nombre d'électeurs dans la circonscription concernée (entre 30 et 40 fois le nombre de sièges disponibles).

### *Élections présidentielles*

17. Quiconque est âgé d'au moins 35 ans et remplit les conditions nécessaires pour voter à des élections législatives, à l'exception de la condition de résidence, peut être élu président (article 4, Constitution).
18. Le Président est élu au scrutin direct et secret par les personnes ayant le droit de voter aux élections législatives. Un candidat présidentiel doit être proposé par 1 500 électeurs au moins, 3000 électeurs au plus. S'il y a plusieurs candidats, celui qui recueille le plus de voix est valablement élu président. S'il n'y a qu'un seul candidat, celui-ci est valablement élu sans scrutin (article 5, Constitution).

## Présentation du système de financement des partis politiques

19. Les dispositions régissant le financement des partis politiques ont été introduites récemment par le biais de la loi n° 162/2006 sur les affaires financières des organisations et des candidats politiques et leur obligation d'information (loi du 21 décembre 2006) qui s'applique aux partis et alliances politiques participant à des élections législatives et municipales, ainsi qu'aux candidats individuels, qu'ils se présentent à des élections internes à leur parti (primaires) ou à des postes au niveau municipal. Le principal objectif de la loi n° 162/2006 est double : réduire le risque de conflits d'intérêts et permettre la transparence dans les affaires financières des partis, avec

l'intention finale d'accroître la confiance de l'opinion publique dans les activités politiques et de renforcer la démocratie (article 1, loi n° 162/2006).

20. La loi n° 162/2006 est entrée en vigueur le 1er janvier 2007, avec effet différé concernant les dispositions des élections primaires au 1<sup>er</sup> juin 2007. De plus, la Cour des Comptes islandaise a diffusé, en mars 2007, un ensemble de Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, qui comporte un certain nombre de normes minimales pour la reddition des comptes financiers des parties politiques et des candidats à des élections.

### Financement public

21. Un financement public est accordé pour soutenir les activités opérationnelles des partis politiques. Selon les informations fournies par les partis politiques au cours de la visite d'évaluation, le financement public représente entre 60% et 90% de leurs revenus. Les subventions accordées aux partis ne peuvent donc pas être utilisées à des fins commerciales privées.

22. Le financement public direct prend la forme suivante (Chapitre II, loi n° 162/2006):

(i) des concours financiers annuels versés par le Trésor public islandais (en fonction de l'autorisation parlementaire donnée au ministère des Finances dans le cadre du budget alloué au subventionnement des activités publiques). Ce type de soutien se compose de deux types de concours : (a) des dotations financières réparties entre les partis en fonction des voix obtenues lors des dernières élections générales. Les partis ayant obtenu au moins un siège au Parlement ou ayant recueilli plus de 2,5 % des voix au cours des dernières élections générales peuvent en faire la demande ; et (b) un soutien parlementaire à chaque parti représenté au Parlement. Un montant identique, appelé une « unité », doit être versé à chaque parlementaire. Une unité est également versée pour chaque groupe parlementaire. De plus, un montant équivalent à 12 unités est alloué aux groupes parlementaires d'organisations politiques qui ne siègent pas au Gouvernement, ces unités étant réparties au prorata du nombre de voix. Le tableau ci-dessous illustre les concours financiers versés par le Trésor public islandais pour la période 2003-2008 :

*Millions EUR	Proposition 2008	Budget 2007	Budget 2006	Budget 2005	Budget 2004	Budget 2003
Partis politiques	3,2	3,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Fractions parlementaires	1,2	1,2	1	1	1	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3</b>

(ii) des contributions annuelles de la part des municipalités : les collectivités locales de plus de 500 habitants sont tenues d'apporter un soutien aux partis qui ont obtenu au moins un siège au Conseil municipal ou au moins 5 % des voix exprimées lors de la dernière élection municipale. Le montant total du financement apporté doit être décidé par la collectivité locale elle-même au moment de l'adoption du budget de la commune, et est réparti sur une base proportionnelle. Les communes plus petites sont libres de décider si elles apportent ou non un soutien financier aux partis, mais, si elles décident d'apporter une aide, elles sont liées par les mêmes dispositions

que ci-dessus. En 2007, 32 750 000 ISK<sup>3</sup> (271 635 EUR) ont été répartis au prorata entre les partis siégeant au Conseil municipal de Reykjavik. En 2008, la contribution aux partis politiques versée par la ville de Reykjavik s'élèvera à 33 600 000 ISK (278 685 EUR).

23. Une sorte de financement indirect des campagnes électorales est prévu par le biais de temps d'antenne gratuit sur la chaîne télévisuelle publique islandaise pendant les campagnes électorales. Aucune disposition spécifique n'est prévue en ce qui concerne l'espace médiatique, mais, conformément aux dispositions de la loi n° 53/2000 sur la radio- et télédiffusion, toutes les stations de radio et de télévision sont régies par les règles de base de la démocratie et de liberté d'expression. De ce fait, les partis bénéficient de l'égalité de traitement lors de l'allocation du temps d'antenne.
24. En outre, durant la visite dans le pays, l'EEG a été informée que des fonds indirects sont apportés sous la forme de l'utilisation de ressources gouvernementales (personnel, matériels, locaux, etc.).

#### Financement privé

25. Les dons sont définis comme couvrant toute contribution financière directe ou autres éléments ayant une valeur financière, quelles que soient leur origine ou leur nature (espèces ou nature), notamment des remises exclusives sur les prix, des faveurs et concessions (par exemple des remises sur le prix de marché des publicités, les loyers ou autres versements pour l'utilisation de biens immobiliers), l'utilisation de personnel à titre gracieux (à l'exception du travail bénévole), l'usage gratuit de locaux et d'équipement (excepté l'utilisation de biens propres de bénévoles, à condition de ne pas les utiliser à des fins commerciales), la remise de créances résiduelles (totalement ou en partie), les conditions de prêt inhabituelles ou une aide en financement (article 2(4), loi n° 162/2006). Les dons en nature doivent être évalués à leur valeur vénale aux conditions du marché ; des règles détaillées sur le calcul du « prix du marché » sont établies dans l'article 9 des Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.
26. Les cotisations des membres constituent une autre source de revenus pour les partis politiques, bien qu'elles ne soient que rarement collectées de manière régulière. La cotisation qu'un parti politique peut demander à ses membres ne doit pas dépasser 100 000 ISK par an (830 EUR).
27. Les partis politiques sont autorisés à recevoir des recettes de publicités dans les publications des partis et des revenus d'activités locatives (article 11, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.). Toute autre vente de services et de biens à des fins de collecte de fonds est interdite, à la seule exception des ventes informelles de boissons, badges et billets de loterie, vide-greniers, tickets d'entrée à des réunions organisées par les partis etc., dans la mesure où les recettes ainsi recueillies ne dépassent pas 100 000 ISK (830 EUR) par an et par personne (article 12, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.).
28. Un certain nombre de restrictions s'appliquent aux sources de financement privé. En particulier, aux termes de l'article 6 de la loi n° 162/2006, les partis politiques et candidats à des élections ne sont pas autorisés à accepter des dons émanant :
  - de donateurs anonymes ;
  - d'entreprises dont le capital appartient en majorité à l'État ou aux municipalités, ou qui sont sous le contrôle de ces derniers ;

---

<sup>3</sup> Selon le taux de change de l'ISK vers l'EUR en vigueur au 1er avril 2008.

- d'entités publiques autres que le Trésor public ou les municipalités, par exemple des entreprises dont le capital appartient conjointement à l'État et à des municipalités ;
  - d'étrangers n'ayant pas le droit de vote en Islande, d'entreprises ayant été enregistrées à l'étranger.
29. En outre, pour ce qui est du montant, de l'importance et de la périodicité des contributions privées, les partis politiques et candidats à des élections ne sont pas autorisés à recevoir plus de 300 000 ISK (2 488 EUR) par an et par personne (physique ou morale). Les cotisations des adhérents inférieures à 100 000 ISK/an (830 EUR) et les remises générales/publiques (accessibles à quiconque sur la base du barème ou de pratiques commerciales et conditions générales de vente) ne rentrent pas dans le seuil ci-dessus (article 7, loi n° 162/2006).
30. Les dons supérieurs au plafond de 300 000 ISK (2 488 EUR) doivent être retournés sans délai. Si le retour de ces dons s'avère impossible, ils doivent être enregistrés de manière distincte dans les comptes des partis politiques et des candidats aux élections, et déposés sur un compte rémunéré distinct (article 2, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques etc.).

### Fiscalité

31. Les personnes morales qui font des dons à un parti politique bénéficient d'une déduction fiscale pouvant aller jusqu'à 0,5 % de leurs revenus (article 31 (2), loi n° 90/2003 sur l'impôt sur les revenus et sur les bénéfices).

### Dépenses

32. Aucune limite n'est imposée au montant total des dépenses qu'un parti politique peut engager. Toutefois, lors des dernières élections législatives qui se sont tenues le 12 mai 2007, les partis politiques se sont entendus par consensus sur un plafond budgétaire de 28 millions ISK (232 240 EUR) applicable aux dépenses de publicité durant la campagne électorale.
33. Les dépenses pour les candidats individuels faisant campagne dans des processus de sélection internes à un parti (primaires) ne doivent pas dépasser 1 000 000 ISK (8 295 EUR), plafond auquel vient s'ajouter un supplément calculé selon la proportion inverse du nombre d'habitants pouvant participer à un vote dans le district électoral concerné (le montant du supplément augmente à mesure que le nombre d'électeurs diminue dans la circonscription concernée)<sup>4</sup>.

## **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE SPECIFIQUE**

### **(i) Transparence (Articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)**

#### Livres comptables et comptes

34. En général, les comptes et états financiers des partis politiques comme des candidats à des élections sont soumis aux dispositions applicables de la loi sur les comptes annuels n° 3/2006 (articles 13 et 18, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.). À cet

---

<sup>4</sup> Article 7 de la loi n° 162/2006 : dans une circonscription comptant plus de 50 000 habitants âgés de 18 ans et plus, 75 ISK (0,62 EUR) par habitant ; dans une circonscription comptant de 40 000 à 49 999 habitants âgés de 18 ans et plus, 100 ISK (0,83 EUR) par habitant ; dans une circonscription comptant de 20 000 à 39 999 habitants âgés de 18 ans et plus, 125 ISK (1 EUR) par habitant ; dans une circonscription comptant de 10 000 à 19 999 habitants âgés de 18 ans et plus, 150 ISK (1,24 EUR) par habitant ; dans une circonscription comptant moins de 10 000 habitants âgés de 18 ans et plus, 175 ISK (1,45 EUR) par habitant.

égard, ils sont soumis à l'obligation applicable à toute personne morale en Islande de tenir des livres et registres comptables. Tous les livres comptables, registres comptables et documents, ainsi que les lettres, fax et télégrammes ou leur duplicata, y compris les documents informatiques, sur microfiches ou enregistrés par toute autre méthode comparable, doivent être conservés et leur sécurité assurée pendant au moins sept ans à partir de la clôture de chaque exercice comptable concerné (article 20(1), loi n° 145/1994 sur la tenue des livres comptables). Les comptes annuels doivent toujours être conservés pendant 25 ans au moins (article 20(4), loi n° 145/1994 sur la tenue des livres comptables). La falsification de comptes ou de documents comptables, la création de documents fictifs etc., ainsi que la destruction de ce type de document sont considérés comme une violation grave de la loi qui, conformément au Code pénal, peut être sanctionnée par des peines d'amende ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans.

### *Partis politiques*

35. Les organes directeurs des partis politiques et les membres de direction sont responsables de la préparation de rapports financiers annuels, qui doivent comporter un bilan, un compte de résultat, un état de la trésorerie, les notes au bilan et le compte rendu de l'organe de direction (article 15, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.).
36. En outre, les partis politiques doivent tenir une comptabilité consolidée pour toutes les entités relevant de leur champ d'opérations, telles que les associations, conseils de district, sociétés en holding et fondations liées, qu'elles soient enregistrées ou non. Les comptes consolidés doivent donner une vision claire et complète des résultats, des actifs et de l'évolution de la trésorerie, à la fois dans l'association parente et dans l'association subsidiaire (article 16, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.).
37. Les entités liées à un parti qui disposent d'un revenu inférieur à 300 000 ISK (2 488 EUR) sont exclues du périmètre des comptes consolidés.

### *Candidats électoraux*

38. Les candidats à une élection doivent établir une distinction nette entre les finances de leur campagne et leurs finances privées. Un compte bancaire séparé doit être ouvert pour les dépenses de campagne, et tous les dépôts et retraits en espèces liés à la campagne doivent transiter par ce compte. Tous les mouvements des comptes doivent être enregistrés conformément aux principes comptables généraux et étayés par des justificatifs, tels que les originaux de factures, les accusés de réception des dons reçus, etc.

### Obligations de rendre compte

39. Les Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc. prévoient des normes minimum pour l'obligation de reddition des comptes en matière de finances politiques : les partis politiques et candidats à des élections ont donc le droit de rendre des comptes de manière plus détaillée (article 1, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.). En outre, au moment de la visite de l'EEG dans le pays, la Cour des Comptes islandaise était en train de préparer des formulaires type pour la reddition des comptes financiers consolidés des partis politiques et candidats à des élections, le processus de consultation des partis politiques pour commentaire étant alors en cours.

## *Partis politiques*

40. Conformément à l'article 9 de la Loi n° 162/2006, les partis politiques doivent présenter chaque année à la Cour des Comptes islandaise un rapport financier consolidé (agrégation en un seul compte des comptes annuels des partis politiques et de ceux des entités relevant de leur champ d'opérations).
41. Les Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc., présentent en détail les éléments devant figurer dans le rapport financier consolidé des partis, notamment (i) un compte de résultats consolidé ; (ii) un bilan consolidé (accompagné d'un tableau des flux) ; et (iii) des notes.
42. En particulier, le compte de résultats consolidé doit comprendre au minimum (article 15, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.) les rubriques suivantes :

### (a) Informations sur les recettes :

- Contributions du Trésor public islandais
- Contributions des municipalités
- Dons financiers par des personnes morales
- Dons par des personnes morales sous la forme de remises exclusives
- Autres dons en nature de personnes morales (par exemple faveurs ou concessions, utilisation gracieuse du personnel, utilisation gratuite de locaux et d'équipement, remise de créances résiduelles, conditions de prêts inhabituelles ou aide au financement)
- Dons financiers par des personnes physiques
- Dons par des personnes physiques sous la forme de remises exclusives
- Autres dons en nature de personnes physiques (par exemple faveurs ou concessions, utilisation gracieuse du personnel, utilisation gratuite de locaux et d'équipement, remise de créances résiduelles, conditions de prêts inhabituelles ou aide au financement)
- Cotisations générales des adhérents
- Revenus locatifs ou de biens immobiliers
- Revenus locatifs ou d'actifs mobiliers
- Recettes tirées de services, notamment ticket d'entrée à des réunions, manifestations sociales ou autres manifestations similaires
- Ventes de biens, notamment recettes des ventes de boissons, loteries, vide-greniers etc.
- Autres recettes opérationnelles

### (b) Informations sur les dépenses encourues par :

- le Siège
- les parlementaires
- les antennes régionales
- le Congrès du parti
- les élections primaires
- les élections législatives
- les élections municipales
- dépenses diverses.

43. Le bilan consolidé doit présenter des détails sur les actifs et passifs.

44. Enfin, les notes en annexe au rapport financier consolidé doivent présenter les totaux généraux des dons reçus de la part de personnes physiques (en espèces, sous forme de remises ou sous toute autre forme). Pour ce qui est des dons reçus de la part de personnes morales, leurs noms doivent être rendus publics dans les notes au rapport financier annuel ou sous forme d'une annexe séparée, avec le montant et la nature du don (en espèces, sous forme de remises ou sous toute autre forme). Les notes doivent en outre fournir des détails sur la consolidation des comptes, notamment en mentionnant le nom des entités, la part et la nature des opérations pour les entités relevant du champ d'opérations de partis politiques.
45. Si deux partis politiques ou plus organisent une campagne électorale commune dans un district électoral spécifique, un état financier distinct doit être préparé pour la campagne commune (article 17, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.).

#### *Candidats électoraux*

46. Les candidats à des élections doivent présenter à la Cour des Comptes islandaise un rapport financier sur leur campagne électorale dans les six mois suivant le scrutin (article 11, loi n° 162/2006). Les dispositions de cette loi s'appliquent aux candidats à des scrutins à partir du 1<sup>er</sup> juin 2007, ce qui signifie concrètement que les candidats n'ont pas à rendre des comptes sur les recettes et dépenses liées à l'élection générale qui s'était déroulée en mai 2007. Les prochaines élections étant municipales, et devant se dérouler en 2009, les candidats auront jusqu'à 2010 pour se mettre en conformité avec leurs obligations en matière de publication des comptes.
47. Les candidats à des élections doivent spécifier leurs propres contributions (en espèces ou en nature) dans leurs comptes. Ils doivent tenir un registre séparé des dons individuels en espèces, spécifiant le nom et l'identité du donateur. Les dons en nature (autrement dit, l'utilisation gratuite de personnel, la prise en charge de publicité, les remises etc.) doivent être enregistrés à leur valeur vénale au prix du marché. Si une campagne est financée par un prêt, l'identité du prêteur, le montant de l'emprunt et les conditions du prêt doivent être spécifiés. L'annulation de dettes et des conditions de prêts manifestement favorables doit faire l'objet d'une évaluation au titre de don par celui qui a fait le prêt à la campagne (articles 20 et 21, Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.).
48. Selon un projet de formulaire type en cours d'élaboration par la Cour des Comptes islandaise, le rapport financier d'un candidat doit présenter les éléments suivants :
- (i) attestation des états financiers (déclaration sur l'honneur du candidat concernant la véracité des recettes et dépenses déclarées)
  - (ii) rapport de l'auditeur
  - (iii) compte de résultats spécifiant la période pendant laquelle s'est déroulée la campagne, avec :
    - (a) des informations sur les recettes : dons des personnes morales (en précisant l'intitulé de la personne morale, la nature et le montant du don) ; dons de personnes physiques, collectivités locales, contributions propres des candidats, contributions du parti politique (en précisant la nature et le montant du don) ; autres recettes
    - (b) des information sur les dépenses : bureau de campagne, publicité et dépense de promotion, dépenses liées aux réunions et aux déplacements, autres dépenses opérationnelles, dépenses diverses
  - (iv) Bilan (actif et passif)
  - (v) Notes relatives aux dons reçus de la part de personnes morales (en précisant le nom de la personne morale, la nature et le montant du don) et de personnes physiques, collectivités locales, contributions propres des candidats, contributions du parti politique (totaux globaux

précisant la nature et le montant du don). En outre, lorsque les comptes de la campagne montrent un excédent ou un déficit substantiel, les notes doivent également préciser ce qu'il sera fait de l'excédent ou qui paiera le déficit de la campagne. En outre, les notes doivent donner des explications sur le passif (identité du prêteur, montant de l'emprunt et conditions du prêts).

49. Les candidats à des élections sont exemptés de l'obligation de rendre des comptes financiers si le coût de la campagne électorale ne dépasse pas 300 000 ISK (2 488 EUR).

#### *Donateurs*

50. Les personnes morales doivent identifier tous les dons faits à un parti politique ou un candidat à une élection dans leurs états financiers annuels destinés aux autorités fiscales (Article 7, loi n° 162/2006).

#### Accès aux registres comptables

51. Les commissaires aux comptes qui vérifient les livres et comptes des partis politiques comme des candidats à une élection peuvent demander tous documents et informations indispensables à leur audit. La Cour des Comptes islandaise est investie de larges pouvoirs d'investigation pour demander, à tout moment, les documents nécessaires à la vérification que le financement reçu par les partis politiques respecte les dispositions de la loi n° 162/2006 (article 8 de cette même loi). Elle n'a toutefois pas le droit de demander des justificatifs supplémentaires (par exemple accusés de réception, factures) concernant les comptes des candidats. Enfin, les autorités fiscales ont accès aux registres comptables des partis politiques et des candidats (article 94, loi n° 90/2003 sur l'impôt sur les revenus et sur les bénéficiaires).
52. Les partis politiques, les candidats électoraux et la Cour des Comptes islandaise ne sont pas régis par les dispositions de la loi sur l'information n° 50/1996. En conséquence, hormis le contenu des rapports abrégés devant être publiés par la Cour des Comptes islandaise, les informations financières détaillées ne sont pas accessibles au public.

#### Obligations de publication

53. La Cour des Comptes islandaise a l'obligation de publier une synthèse des rapports financiers des partis et des candidats donnant des informations sur le total des recettes perçues et des dépenses encourues. Les chiffres fournis pour ce qui concerne les recettes d'un parti doivent donner le détail de la source des contributions (préciser s'il s'agit de contributions publiques – Etat/locales - ou privées - personnes physiques ou personnes morales) et préciser l'identité des personnes morales au regard des fonds apportés sous forme de dons. Toute remise par rapport aux prix du marché doit être indiquée de manière spécifique (loi n° 162/2006, article 9 pour ce qui concerne les partis politiques, article 11 pour ce qui concerne les candidats). Lors de sa visite dans le pays, l'EEG a été informée que la Cour des Comptes islandaise était en train d'élaborer un formulaire modèle ; elle envisageait de publier ses formulaires sur le site Web (<http://www.rikisend.althingi.is>).
54. Lors de sa visite dans le pays, l'EEG a été informé que certains partis politiques ont, dans le passé, publié leurs états financiers et/ou les déclarations financières de leurs parlementaires sur leur propre site Web.

## **(ii) Supervision (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

### Vérification des comptes

55. Les partis politiques doivent faire certifier leurs comptes par un auditeur assermenté. Les rapports d'audit doivent indiquer si les états financiers consolidés faisant l'objet de l'audit ont été préparés conformément aux dispositions de la loi n° 162/2006 et aux Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques élaborées par la Cour des Comptes islandaise, ainsi que conformément aux principes comptables généraux (article 8, loi n° 162/2006).
56. De la même manière, les états financiers préparés par les candidats à une élection, qui contiennent la comptabilité arrêtée de leurs campagnes électorales, sont soumis à un audit par des auditeurs assermentés (article 10, loi n° 162/2006).

### Suivi

57. La Cour des Comptes islandaise est responsable du suivi du financement politique ; elle est dotée de larges pouvoirs qui lui permettent de garantir un contrôle, non seulement de pure forme, mais aussi de fond, des informations communiquées par les partis politiques (Article 8, loi n° 162/2006). Toutefois, elle n'a pas le pouvoir de mener les contrôles matériels concerne les comptes des candidats.
58. La Cour des Comptes islandaise est un organisme indépendant, fonctionnant sous les auspices du Parlement. La Commission présidentielle du Parlement nomme l'Auditeur général pour une période de six ans. La Cour des Comptes islandaise arrête son propre programme de travail (même si elle peut aussi agir à la demande de la Commission présidentielle du Parlement, de ministères ou d'organismes gouvernementaux centraux à titre individuel). Ses procédures doivent respecter les principes d'objectivité et de professionnalisme, et être en stricte conformité avec les normes internationales en matière d'audit. De plus, conformément à l'article 3 de la loi de 1997 sur le contrôle des finances publiques, le personnel de la Cour des Comptes islandaise doit être indépendant des ministères et organisations dont il assure les audits.
59. En principe, si un rapport financier présente des irrégularités ou des insuffisances, la Cour des Comptes islandaise contactera le parti ou son auditeur pour des éclaircissements ou pour remédier à la situation. Si cependant, l'irrégularité détectée laisse à penser qu'il y a potentiellement corruption, la Cour des Comptes islandaise fera immédiatement rapport, si besoin, à la police.

## **(iii) Sanctions (Article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)**

### Sanctions

60. Les violations - qu'elles soient intentionnelles ou dues à une négligence grave - des dispositions prévues par la loi n° 162/2006 sont punies par des peines d'amende ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans (article 12, loi n° 162/2006). La décision de justice peut être contestée en appel devant la Cour suprême.
61. Du fait de la récente adoption de la loi n° 162/2006, ce régime de sanctions n'a pas encore été appliqué concrètement.

## Immunités

62. La Constitution islandaise (article 49) accorde l'immunité aux membres du Parlement pour les déclarations faites devant le Parlement. Au sujet de l'action pénale, la même disposition prévoit qu'aucun membre du Parlement ne peut être placé en détention au cours d'une session du Parlement sans l'autorisation du Parlement, sauf s'il est pris en flagrant délit d'infraction. Les dispositions de la Constitution qui accordent l'immunité de poursuites ont été conçues pour faire en sorte que les membres du Parlement puissent exercer leurs activités et rester indépendants sans risque d'ingérence. Elles n'ont pas pour objectif de protéger les membres du Parlement à titre individuel.
63. Le Président ne peut être poursuivi au pénal, sauf avec l'accord du Parlement (article 13 de la Constitution).

## Prescription

64. Les dispositions générales de la prescription de l'action publique prévues à l'article 81 du Code pénal s'appliquent en matière de procédures et de sanctions pour violation des dispositions légales et réglementaires relatives au financement politique (en d'autres termes, il y a prescription après dix ans pour infractions frappées de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans, et après deux ans si la peine imposée est une peine d'amende).

## **IV. ANALYSE**

65. Jusqu'à 2007, l'Islande ne disposait d'aucune législation globale en matière de financement politique. L'opinion prédominante était que, dans le strict respect du droit constitutionnel à la liberté d'association expressément octroyé aux partis politiques par l'article 74 de la Constitution islandaise, ces organisations étaient libres de décider de leur fonctionnement interne, notamment en ce qui concerne les sources et la nature de leurs recettes et leurs dépenses. Dans ce domaine, il n'y avait aucune restriction au soutien financier de partis politiques par des personnes physiques et morales, à la seule exception des dons étrangers, qui étaient interdits conformément à la loi n° 62/1978. En outre, les partis politiques ou candidats à une élection n'étaient nullement tenus de divulguer leurs comptes. Il n'y avait pas non plus de dispositions spécifiques concernant la vérification de leurs finances. Toutefois, les partis politiques étaient soumis aux règles générales en matière de tenue de comptabilité et d'audit régissant les opérations des personnes morales de droit privé. De la même manière, aux termes de l'article 6 de la loi de 1997 sur le contrôle des finances publiques, la Cour des Comptes islandaise avait le droit de vérifier les comptes de toute organisation recevant un financement public. Toutefois, ce type d'audit financier n'avait jamais été mené pour des partis politiques.
66. Ces dernières années, quelques scandales politiques impliquant des allégations de cas de népotisme et de corporatisme ont été relayés par les médias. Ces affaires ont fait couler d'encre en Islande, et, à l'issue du débat, une plus grande transparence et un contrôle plus strict des finances politiques a été exigé. En outre, l'EEG a appris qu'un autre élément critique pour l'adoption d'une législation dans ce domaine a été l'observation faite par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Premier Cycle concernant l'Islande (2001) qui signalait spécifiquement qu'il était souhaitable de réglementer le financement des partis politiques (paragraphe 13 et 58, Rapport d'Evaluation du Premier Cycle).
67. La loi n° 162/2006 sur les affaires financières des organisations et des candidats politiques et leur obligation d'information est entrée en vigueur le 1er janvier 2007, avec effet différé pour les

dispositions relatives aux élections primaires au 1<sup>er</sup> juin 2007. Cette loi interdit les dons de sources anonymes et étrangères, d'entreprises dont le capital appartient en majorité à l'État ou aux municipalités ou qui sont sous le contrôle de ces derniers ainsi que de tout autre type d'entité publique (à savoir des entreprises dans le capital appartient conjointement à l'État et à des municipalités). Elle fixe un plafond de 300 000 ISK (2 488 EUR) à la valeur des dons que les partis et candidats ont le droit de recevoir par donateur et par an ; elle limite les dépenses des candidats durant des élections primaires. En outre, la législation récemment adoptée pose des dispositions concernant la reddition des comptes et les obligations de divulgation, tant pour les partis politiques que pour les candidats à des élections à titre personnel (primaires et élections municipales). La Cour des Comptes islandaise s'est vue confier un nouveau rôle consistant à réglementer et à suivre les finances des partis politiques et des candidats, rôle dont elle s'est immédiatement saisie en publiant, en mars 2007, des réglementations d'application concernant les obligations de comptes rendus des partis politiques des candidats (les Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.). Du point de vue de l'EEG, l'adoption de la loi n° 162/2006 (et de ses réglementations d'application) est à l'évidence un pas en avant significatif sur la voie d'une plus grande transparence et d'une plus grande responsabilisation dans le financement des partis politiques et des candidats à des élections, et il convient de féliciter les autorités islandaises de ces mesures. La législation susmentionnée reflète largement les conditions posées dans la recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

68. La visite de l'EEG s'est déroulée avant qu'une élection soumise aux dispositions de la loi n° 162/2006 ait lieu ou avant que les partis aient l'obligation de remettre leur rapport financier (au terme de la loi, les premiers rapports à ce titre n'interviendront qu'en 2008, et les premiers rapports des candidats à des élections primaires ne sont attendus qu'en 2010). L'EEG a donc vu son examen limité à la suffisance des dispositions de la législation récemment adoptée, puisque l'application n'est qu'à ses balbutiements. La lecture de ce document a été complétée par des informations sur les mesures initiales prises par la Cour des Comptes islandaise pour faire appliquer la loi n° 162/2006 et aux observations sur les pratiques en matière de finances politiques émanant de représentants des partis et d'autres personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue. L'analyse exposée ci-après doit être inscrite dans ce contexte ; ce n'est qu'avec le temps et l'expérience de l'application de la loi que l'on verra s'il y a des difficultés qui n'apparaissent pas nécessairement à l'heure actuelle. À cet égard, la loi enjoint spécifiquement au Premier Ministre de nommer, au plus tard le 30 juin 2010, un représentant de commission par parti politique représenté au Parlement (Althingi) pour passer en revue la loi et son application.
69. Avant tout, il est important de noter que la loi n° 162/2006 s'applique aux partis et alliances politiques participant à des élections législatives et municipales, ainsi qu'aux candidats individuels faisant campagne pour des élections internes à leur parti (primaires) ou pour des postes de niveau municipal. Les candidats à la fonction de président ne sont pas couverts par les dispositions de la loi. Même si l'EEG reconnaît que la fonction de Président est essentiellement d'un caractère représentatif, la Constitution confère au Président des pouvoirs législatifs et exécutifs substantiels qui peuvent être exercés, si nécessaire. La position du Président est, dans tous les cas, exposée à une grande visibilité publique. Par conséquent, des soucis de transparence dans les campagnes électorales présidentielles existent même si ce type d'élection peut, en soi, ne pas dépendre d'un parti politique. Les autorités ont reconnu que cette question méritait un complément d'analyse ; une discussion interne était en cours à la date de la visite de l'EEG sur la nécessité d'introduire des règles de transparence concernant le financement des candidats à l'élection présidentielle. L'EEG est d'avis que c'est là une lacune du système qui doit être traitée et en conséquence recommande **d'introduire des dispositions réglementaires**

**garantissant un niveau approprié de transparence des financements des campagnes pour les candidats à une élection présidentielle.**

Transparence

70. Les partis politiques étant des personnes morales, ils étaient et restent soumis par la loi islandaise à l'obligation de tenir convenablement des registres comptables et des comptes. En outre, aux termes de la loi n° 162/2006, les comptes des partis politiques doivent être consolidés pour englober, de manière claire et complète, les comptes de toutes les entités relevant de leur champ d'opération (autrement dit associations, conseils de district, sociétés en holding et fondations liées, qu'elles soient enregistrées ou non) ; seules les entités des partis dont les revenus sont inférieurs à 300 000 ISK (2 488 EUR) sont exclues du périmètre des comptes consolidés. Les candidats doivent mener leurs opérations financières concernant des élections primaires et campagnes municipales par le biais d'un compte bancaire séparé et gérer leurs finances conformément aux principes comptables généraux. L'EEG considère que les obligations comptables auxquelles sont soumises les partis et candidats politiques sont d'importants outils pour renforcer la discipline financière des acteurs politiques et réduire les possibilités de corruption. De plus, elle note avec satisfaction que l'Islande a traité avec l'attention requise le problème de la consolidation des comptes des partis politiques, conformément à l'article 11 de la recommandation Rec(2003)4, qui exige que les comptes des partis politiques soient consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités liées aux partis politiques.
71. La loi n° 162/2006 et son règlement d'application obligent les partis et les candidats à tenir des registres des dons qu'ils reçoivent. L'EEG est satisfaite de noter que la définition des dons est raisonnablement étendue ; elle comprend les contributions à la fois financières (y compris des dons en numéraire) et en nature (qui doivent être enregistrées pour leur valeur commerciale). Toutefois, la définition du don ne prévoit pas l'obligation d'évaluer la valeur vénale des ressources gouvernementales telles que les locaux, téléphone, etc., utilisées par un assistant politique d'un parlementaire dans la conduite des activités de campagne. L'EEG a été informée qu'aucune restriction n'est imposée à l'utilisation de ces ressources gouvernementales aux fins d'une campagne ; au contraire, il a été avancé que les partis de la minorité reçoivent plus de financements publics que les partis au gouvernement (voir paragraphe 22), et que cela contribue à rééquilibrer ces disparités.
72. Les partis politiques comme les candidats à des élections<sup>5</sup> doivent rendre compte de leurs recettes et de leurs dépenses à la Cour des Comptes islandaise. En particulier, les partis politiques doivent soumettre chaque année des rapports financiers consolidés (couvrant toutes les entités relevant de leur champ d'opérations) ; les candidats doivent remplir leur déclaration relative au financement de leur campagne dans les six mois suivant le scrutin visé (primaires ou élections locales). À la date de la visite de l'EEG, la Cour des Comptes islandaise (en étroite consultation avec les partis politiques) était en train d'élaborer des formulaires type pour rendre compte des financements politiques, accompagnés d'une notice expliquant comment les remplir. L'EEG se félicite, en principe, de l'élaboration de formulaires types pour présenter sous une forme cohérente et comparable des informations liées aux comptes des partis et des candidats. L'EEG a reçu des échantillons de ces formulaires types, qui vont recueillir des données complètes sur les recettes (y compris la nature et la valeur de chaque don) et dépenses, passifs et actifs des partis et des candidats.

---

<sup>5</sup> Les candidats dont les frais de campagne sont inférieurs à 300 000 ISK (2 488 EUR) sont exemptés de l'obligation de reddition des comptes à la Cour des Comptes islandaise.

73. Aux termes de la loi n° 162/2006, les noms des personnes morales, la valeur et le type de leurs dons (en numéraire ou en nature) doivent être indiqués dans le rapport financier présenté par les partis et candidats à la Cour des Comptes islandaise. Toutefois, le montant de l'ensemble des dons des personnes physiques à un parti ou un candidat est présenté sous une forme agrégée, en un seul montant. L'EEG a appris que l'Islande a consciemment placé à 300 000 ISK (2 488 EUR) le plafond des dons que les partis et candidats ont le droit de recevoir par donateur et par an, en contrepartie du fait que l'identification des personnes physiques ayant fait le don ne serait pas exigée, pour des raisons de respect de la vie privée. L'EEG reconnaît qu'il est nécessaire de protéger le droit à la vie privée des personnes physiques, mais considère qu'un droit individuel comme celui-là doit être concilié avec l'intérêt public plus étendu qui est en jeu (l'enjeu de la transparence étant de détecter et mettre à jour des cas d'influence privée indésirable sur les financements politiques). L'EEG est d'avis que le droit à la vie privée peut certes prévaloir, tant que les dons à la sphère politique sont de petites sommes - et qu'ils ne risquent donc pas de constituer une source d'influence indésirable ; cependant, le don de personnes physiques pouvant aller jusqu'à 2 488 EUR ne peut pas être considéré comme un don modeste (si l'on prend comme exemple des élections municipales) et mérite d'être identifié dans une perspective de transparence et de responsabilisation. En outre, l'EEG note que la situation actuelle (non divulgation de l'identité des personnes physiques faisant des dons à un parti ou un candidat) permet, par exemple, à une personne morale de dépasser le plafond du montant autorisé de dons qu'elle peut faire pendant une année, ainsi que de cacher son identité, en faisant transiter son soutien financier à un parti ou un candidat par des dons effectués à titre individuel par ses employés. Afin de renforcer la transparence et d'empêcher tout financement inapproprié, l'EEG recommande **d'envisager d'établir, aux fins de divulguer l'identité des donateurs qui sont des personnes physiques, un plafond spécifique qui soit inférieur au plafond fixé pour la valeur des dons que les parties/candidats ont le droit de recevoir, mais qui reste néanmoins significatif.**
74. Si les obligations contenues dans la loi n° 162/2006 en matière de reddition des comptes semblent être plutôt complètes au niveau des détails demandés, l'EEG a quelques inquiétudes concernant le délai dans lequel elles doivent être tenues. Les partis politiques doivent soumettre annuellement leurs rapports financiers consolidés ; toutefois, la loi n'a pas fixé d'échéance précise. Les autorités islandaises ont indiqué que l'échéance pour la présentation des rapports annuels suivrait vraisemblablement les calendriers comptables généraux, autrement dit la période comptable irait du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, le dernier délai pour la présentation du rapport se situant six mois après la clôture de l'exercice financier (donc, au plus tard le 30 juin). L'EEG a été informée après la visite que l'échéance pour le premier exercice soumis à l'obligation de reddition des comptes depuis l'entrée en vigueur de la loi (les comptes de 2007) est le 31 mai 2008.
75. L'EEG note que la loi n° 162/2006 ne prévoit rien, et que son réglementation d'application ne donne aucune indication, en ce qui concerne la date à partir de laquelle une personne doit être considérée comme candidat, entraînant l'obligation de devoir commencer à tenir des registres comptables pour l'établissement de rapports financiers. L'absence d'une échéance légale pour l'ouverture et la fermeture de campagne empêche de prendre l'exacte mesure de la totalité des dépenses de campagne d'un candidat, et introduit donc une incertitude en ce qui concerne le fait de savoir si les limites de dépenses pour des élections primaires (voir paragraphe 33) ont bien été respectées. Le candidat doit fournir un rapport dans les six mois suivant le scrutin, mais, là encore, on ne sait pas clairement si le rapport doit couvrir la période allant jusqu'à la date du scrutin, ou celle allant jusqu'à la date de soumission du rapport. En outre, ni la loi n° 162/2006, ni ses réglementations d'application n'indiquent quoi que ce soit concernant des rapports des candidats après le rapport initial, en particulier dans le cas où les comptes du candidat

présentent un reliquat ou une insuffisance de fonds devant être comblée par d'autres contributions. Qui plus est, l'EEG a également compris durant sa visite en Islande que les élections primaires deviennent de plus en plus critiques pour le processus dans son ensemble, étant donné que c'est à ce stade que sont établis les classements sur les listes et que se décide la probabilité de devenir un parlementaire ou d'être sélectionné pour une position en vue dans le gouvernement. Étant donné que la transparence et la supervision du processus électoral sont essentielles s'il veut conserver sa crédibilité, l'EEG recommande **(i) d'introduire des dispositions claires déterminant à quel moment une personne doit être considérée comme candidat aux fins de déclenchement de l'obligation de tenir des registres pour un rapport financier ; (ii) de définir la fin de la période de reddition des comptes pour le premier rapport à soumettre après la primaire ; et (iii) de demander à tout candidat dont le rapport présente un solde positif ou négatif sur le compte de campagne de continuer à soumettre des rapports de manière régulière jusqu'à ce que l'excédent ait été apuré ou la dette comblée.**

76. En outre, l'EEG estime que la transparence en matière de financement des élections serait bien mieux servie si les rapports financiers étaient plus fréquents, et pense qu'il serait souhaitable d'aller au-delà de l'obligation annuelle de reddition des comptes des partis politiques et de l'obligation *ex post* de reddition des comptes des candidats qui sont exigées par la législation existante. Si l'on veut que la reddition des comptes soit efficace, elle doit intervenir à point nommé. À cet égard, une reddition des comptes fréquente (autrement dit par le biais de rapports intérimaires durant des campagnes électorales) renforce l'ouverture du financement politique durant la période cruciale des campagnes, puisqu'elle permet à l'opposition du candidat ou du parti, aux autorités ou à l'électorat de détecter des transactions douteuses qui pourraient avoir lieu durant des élections. En conséquence, l'EEG recommande **d'explorer des moyens de rendre publiques des informations financières en matière de campagne, avant les élections (par exemple par le biais de rapports intérimaires).**
77. Les partis politiques ne sont nullement obligés de publier leurs comptes, même si certains d'entre eux l'ont fait dans le passé à titre volontaire. Les candidats ne sont pas non plus obligés de rendre publics leurs comptes pour les campagnes électorales. En outre, l'EEG a été informée que l'accès public à des informations financières détaillées sur les finances politiques ne relèverait pas des dispositions de la loi sur l'information n° 50/1996. La Cour des Comptes islandaise a toutefois l'obligation de préparer une synthèse du rapport financier de chaque parti ou candidat et de le publier. Si les noms des personnes morales qui ont contribué doivent être divulgués, les autres informations qui seront publiées par la Cour des Comptes islandaise dans le cadre de cette synthèse faisaient encore l'objet de discussions à la date de la visite de l'EEG en Islande. Au minimum, la loi n° 162/2006 prévoit que les synthèses doivent contenir des informations sur les recettes totales obtenues et les dépenses totales encourues par les partis ou les candidats ; ceci s'inscrit dans le droit-fil des dispositions de l'article 13b de la recommandation Rec(2003)4. Pour ce qui concerne le moyen à utiliser pour diffuser les synthèses susmentionnées (une fois publiées), la Cour des Comptes islandaise entend utiliser son site Web. L'EEG estime que la publicité est primordiale pour garantir la transparence du financement des partis politiques ; l'accès du public aux informations sur les financements des partis politiques est donc essentiel si l'on veut un système de divulgation efficace. En outre, il est crucial que les informations contenues dans les synthèses soient à la fois suffisamment détaillées et suffisamment compréhensibles, et qu'elles soient publiées en temps opportun et sous une forme accessible. C'est pourquoi l'EEG invite instamment la Cour des Comptes islandaise à s'acquitter rapidement de son obligation de publier les comptes financiers des partis et des candidats politiques et recommande **(i) de définir le contenu des synthèses des rapports financiers des partis politiques et des candidats (notamment les informations**

**requis sur les recettes obtenues et les dépenses encourues) dès que possible et (ii) de publier les synthèses en temps opportun.**

### Supervision

#### *Audit des comptes*

78. Les comptes financiers, tant des partis que des candidats, doivent être certifiés par un auditeur assermenté. L'EEG a constaté, toutefois, que dans certains cas, les auditeurs étaient membres de longue date du parti dont ils auditaient les comptes, et qu'ils assumaient depuis un certain nombre d'années la fonction d'auditeurs pour ce même parti. À cet égard, l'Islande n'a pas adopté des normes internationales pour ses auditeurs, alors que ces normes pourraient régler la question de l'indépendance. De plus, l'EEG a été informée que la loi ne fait pas obligation aux auditeurs de signaler aux organes répressifs compétents les éventuelles irrégularités comptables qu'ils auraient repérées dans le courant de leur audit, mais que, dans la pratique, les points douteux sont en général intégrés à l'opinion d'audit formulée au client. Durant sa visite dans le pays, l'EEG a entendu que les auditeurs sont liés par une obligation de secret vis-à-vis de leurs clients. Les interlocuteurs rencontrés ont admis que la législation existante en matière d'audit a déjà dix ans et que, dans ce domaine précis, il y aurait matière à réforme. À la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) d'établir des règles claires garantissant la nécessaire indépendance des auditeurs amenés à auditer les comptes des partis politiques et des candidats; (ii) d'établir pour les auditeurs amenés à auditer ce type de comptes des procédures cohérentes avec les normes internationales acceptées en matière d'audit pour que les auditeurs qui viendraient, dans le cadre de leurs travaux, à soupçonner des violations significatives/substantielles des dispositions légales en vigueur en matière de financement politique sachent quand, comment et à qui signaler leurs soupçons.**

#### *Suivi*

79. La Cour des Comptes islandaise est l'institution responsable en dernier ressort du suivi des finances politiques. L'EEG a eu le plaisir de constater que l'indépendance et les compétences professionnelles de la Cour des Comptes islandaise semblent au-delà de tout soupçon. Au moment de la visite de l'EEG, la Cour des Comptes islandaise avait chargé un avocat de travailler avec l'Auditeur général et l'Auditeur adjoint à l'élaboration des réglementations et pour donner des orientations. L'Auditeur général envisageait de recruter un ou deux comptables supplémentaires pour l'aider dans cette fonction, et, si les discussions budgétaires étaient encore en cours pour 2008 à la date de la visite de l'EEG, l'Auditeur général ne pensait pas qu'il y aurait de problèmes pour obtenir les ressources supplémentaires nécessaires pour mener à bien cette fonction.
80. Pour ce qui est des ressources consacrées aux investigations, la Cour des Comptes islandaise a indiqué que, si elle prend connaissance d'une possibilité de violation des limites imposées par la loi en matière de dons ou d'une infraction à d'autres dispositions légales, elle communique ces informations à la police plutôt que de se charger elle-même d'une enquête. La Cour des Comptes islandaise entend bien examiner tous les rapports et, si nécessaire, demander des éclaircissements aux partis, aux candidats ou à leurs auditeurs. Si la Cour des Comptes islandaise est investie de larges pouvoirs qui lui permettent de mener une vérification, non seulement de pure forme, mais aussi sur le fond des informations fournies par les partis politiques, elle n'a cependant pas autorité pour mener des contrôles matériels du financement des candidats. La Cour des Comptes islandaise a reconnu que c'est là un domaine qui n'a pas été réglementé par la loi n° 162/2006, mais qu'il pourrait être nécessaire, à l'avenir, de mener

des investigations sur les comptes des candidats allant au-delà des informations que ceux-ci fournissent dans le rapport financier. Dans un tel cas, la Cour des Comptes islandaise n'aurait pas de base légale pour demander un complément de justificatifs (par exemple factures, accusés de réception) afin de mener une vérification approfondie sur le plan matériel (et non pas simplement de pure forme) concernant les informations divulguées dans les rapports financiers concernés. En conséquence, l'EEG recommande **que la Cour des Comptes islandaise soit dotée de la compétence appropriée pour mener, si nécessaire, une vérification matérielle (en plus de la vérification formelle qu'elle peut déjà mener) des informations fournies par les candidats aux élections.**

81. L'EEG a noté que la Cour des Comptes islandaise s'est vue doter par la loi n° 162/2006 d'une compétence discrétionnaire relativement étendue pour ce qui est d'élaborer des procédures, mais que les réglementations initiales de mise en œuvre qu'elle a publiées (à savoir, les Règles applicables aux comptes financiers des partis politiques, etc.) sont en grande mesure une redite de la loi, plutôt que des orientations supplémentaires. L'EEG a été néanmoins satisfaite de noter que des sessions de formation ont été organisées par la Cour des Comptes islandaise au début de 2007 en vue de familiariser les partis politiques avec leurs nouvelles obligations en matière de reddition des comptes. De l'avis des personnes rencontrées par l'EEG, qu'il s'agisse de représentants des partis ou d'autres, la Cour des Comptes islandaise est disponible pour répondre aux questions et apporter une aide ; toutefois, on a également l'impression qu'il va falloir beaucoup plus de travail encore pour parvenir à une cohérence dans les rapports. Ainsi, les réponses données par la Cour des Comptes islandaise à diverses questions n'ont pas été compilées et rendues publiques selon un format de recueil des questions les plus fréquemment posées, ou sous une autre forme écrite, pour aider tous ceux qui se posent les mêmes questions et garantir une cohérence transparente. En outre, la Cour des Comptes s'efforce de résoudre certains problèmes par le consensus avec les partis plutôt qu'en diffusant une réglementation ou des principes directeurs écrits. Certes, obtenir un consensus est important, mais il est tout aussi important que ces accords soient rendus publics par la Cour des Comptes pour contribuer à renforcer la confiance du public dans le système.
82. Dans un sens plus large du système de supervision, les personnes morales doivent porter clairement tout don à un parti politique ou à un candidat dans leur déclaration annuelle aux autorités fiscales, afin de pouvoir prétendre à une exonération fiscale (pouvant aller jusqu'à 0,5 % de leurs revenus). L'EEG estime que l'obligation susmentionnée faite aux personnes morales de signaler les dons constitue un mécanisme utile de contrôle. Il a été signalé à l'EEG que les décisions des autorités fiscales peuvent être consultées pendant une courte période pour contrôle par le public, mais, dans les formulaires de déclaration d'impôts actuels, aucune distinction n'est faite entre les dons effectués par une personne morale à des partis politiques et ceux destinés à d'autres organisations (groupes religieux, organisations caritatives, activités culturelles et institutions de recherche scientifique). L'EEG a été informée que les autorités fiscales pourraient, sans modifier la loi n° 90/2003 sur l'impôt sur les revenus et sur les bénéfiques, modifier les rubriques dans leur formulaire de sorte que les contributions à des partis ou candidats politiques apparaissent de manière distincte par rapport aux autres contributions. Par conséquent, L'EEG recommande **que les rubriques à remplir dans les formulaires de déclaration fiscale soient modifiées pour faire la distinction entre les dons à vocation politique et les dons à des organismes à but non lucratif (tels que des associations de bienfaisance et religieuses).**
83. En outre, les autorités fiscales devraient toujours accorder la déduction pour une contribution supérieure au plafond de 300 000 ISK (2 488 EUR) autorisé car le droit fiscal n'a pas été coordonné avec la législation récemment adoptée en matière de financement politique. Le fait

qu'une contribution qui dépasse le plafond puisse donner droit à une déduction fiscale est préoccupant, mais ce point est traité par l'article 4 de la Recommandation Rec(2003)4 sur la déductibilité fiscale des dons, lequel ne fait pas partie des dispositions évaluées durant le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO et par conséquent, ne peut faire l'objet d'une recommandation formelle à cet égard.

### Sanctions

84. Du point de vue de l'EEG, une des faiblesses de la loi n° 162/2006 est sa partie sur les sanctions, qui est plutôt générale et ambiguë. Les violations (intentionnelles ou par négligence grave) sont punies de peines d'amende ou de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans. Dans ce contexte, les conditions dans lesquelles les sanctions possibles (amende ou emprisonnement) pourraient être appliquées sont rédigées de manière si vague que l'on peut raisonnablement se poser la question de leur validité. La sanction pénale d'une peine de prison de six ans ne sera vraisemblablement jamais requise du fait de sa sévérité, en particulier si on la compare à des sanctions applicables pour des infractions plus vénielles en Islande. En outre, on ne voit pas clairement qui pourrait être la personne physique à l'encontre de laquelle la sentence serait invoquée si un parti était condamné pour violation de ces dispositions. Pour cela, les sanctions applicables en l'état actuel en vertu de la loi n° 162/2006 méritent d'être révisées. Selon l'EEG, l'introduction de sanctions plus souples (éventuellement des sanctions administratives et/ou civiles), qui viendraient compléter les sanctions pénales pourraient s'avérer utiles pour décourager davantage les partis politiques et candidats à une élection de violer les règles en matière de financement politique. A la lumière de ce qui précède, l'EEG conclut que les sanctions actuellement en vigueur ne semblent pas être efficaces pour traiter des violations des dispositions prévues dans la loi n° 162/2006, et que ces sanctions ne sont pas non plus proportionnées. Si elles ne peuvent ou ne sont pas imposées, elles ne seront certainement pas dissuasives. L'EEG recommande **de revoir les sanctions applicables en cas de violation des dispositions relatives au financement des partis politiques et des candidats à une élection et de faire en sorte que ces sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives.**

## **V. CONCLUSIONS**

85. Un nouveau cadre législatif en matière de financement politique est entré en vigueur en 2007 en Islande. Il convient de féliciter les autorités islandaises pour cette importante mesure sur la voie du renforcement de la transparence et de la responsabilisation dans un domaine qui n'était jusque-là pas réglementé. À cet égard, le texte législatif le plus important, la loi n° 162/2006 sur les affaires financières des organisations et des candidats politiques et leur obligation d'information, reflète dans une large mesure les conditions de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité de Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. En outre, des efforts sont déployés pour poursuivre à un rythme soutenu la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire récemment adopté. Dans ce contexte, la Cour des Comptes islandaise (organisme indépendant de supervision ne relevant pas de l'Exécutif) est chargée d'élaborer les mécanismes de procédure et les conditions de reddition des comptes nécessaires pour donner effet aux dispositions légales. Il demeure critique que des dispositions supplémentaires soient introduites pour permettre au public d'accéder facilement et en temps opportun aux informations en matière de finances politiques. En outre, il est important que la Cour des Comptes islandaise soit dotée de la compétence appropriée pour assurer une supervision substantielle et adéquate des rapports financiers des candidats, en tant que de besoin. En grande partie, les difficultés qui se posent aujourd'hui relèvent davantage de l'application de la loi. C'est pourquoi le système de sanctions existantes doit être étoffé pour prévoir des sanctions appropriées (autrement dit

efficaces, proportionnées et dissuasives) à la gravité des différentes violations possibles des dispositions de la loi. Enfin, des règles de transparence sont encore nécessaires concernant les finances de campagne pour les candidats à une élection présidentielle, un domaine jusqu'ici non couvert.

86. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations ci-dessous à l'Islande :
- i. **introduire des dispositions réglementaires garantissant un niveau approprié de transparence des financements des campagnes pour les candidats à une élection présidentielle (paragraphe 69) ;**
  - ii. **envisager d'établir, aux fins de divulguer l'identité des donateurs qui sont des personnes physiques, un plafond spécifique qui soit inférieur au plafond fixé pour la valeur des dons que les parties/candidats ont le droit de recevoir, mais qui reste néanmoins significatif (paragraphe 73) ;**
  - iii. **(i) introduire des dispositions claires déterminant à quel moment une personne doit être considérée comme candidat aux fins de déclenchement de l'obligation de tenir des registres pour un rapport financier ; (ii) définir la fin de la période de reddition des comptes pour le premier rapport à soumettre après la primaire ; et (iii) demander à tout candidat dont le rapport présente un solde positif ou négatif sur le compte de campagne de continuer à soumettre des rapports de manière régulière jusqu'à ce que l'excédent ait été apuré ou la dette comblée (paragraphe 75) ;**
  - iv. **explorer des moyens de rendre publiques des informations financières en matière de campagne, avant les élections (par exemple par le biais de rapports intérimaires) (paragraphe 76) ;**
  - v. **(i) définir le contenu des synthèses des rapports financiers des partis politiques et des candidats (notamment les informations requises sur les recettes obtenues et les dépenses encourues) dès que possible et (ii) publier les synthèses en temps opportun (paragraphe 77) ;**
  - vi. **(i) établir des règles claires garantissant la nécessaire indépendance des auditeurs amenés à auditer les comptes des partis politiques et des candidats; (ii) établir pour les auditeurs amenés à auditer ce type de comptes des procédures cohérentes avec les normes internationales acceptées en matière d'audit pour que les auditeurs qui viendraient, dans le cadre de leurs travaux, à soupçonner des violations significatives/substantielles des dispositions légales en vigueur en matière de financement politique sachent quand, comment et à qui signaler leurs soupçons (paragraphe 78) ;**
  - vii. **que la Cour des Comptes islandaise soit dotée de la compétence appropriée pour mener, si nécessaire, une vérification matérielle (en plus de la vérification formelle qu'elle peut déjà mener) des informations fournies par les candidats aux élections (paragraphe 80) ;**
  - viii. **que les rubriques à remplir dans les formulaires de déclaration fiscale soient modifiées pour faire la distinction entre les dons à vocation politique et les dons à des organismes à but non lucratif (tels que des associations de bienfaisance et religieuses) (paragraphe 82) ;**

**ix. revoir les sanctions applicables en cas de violation des dispositions relatives au financement des partis politiques et des candidats à une élection et faire en sorte que ces sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 84).**

87. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités islandaises à faire rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 31 octobre 2009.

88. Enfin, le GRECO invite les autorités islandaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.