



Strasbourg, 26 mars 2010

**Public**  
**Greco RC-III (2010) 2F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur l'Islande**

**« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »**

**\*\*\***

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 46<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 22-26 mars 2010)

## I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités islandaises pour mettre en œuvre les 15 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Islande (voir paragraphe 2), qui porte sur deux thèmes différents, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19(1) de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : 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 – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 37<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (4 avril 2008) et a été rendu public le 16 avril 2008, suite à l'autorisation de l'Islande (Greco Eval III Rep (2007) 7F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités islandaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 2 février 2010 ; il a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Croatie et la Suède de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Marin MRČELA, Cour suprême de justice, Croatie, et M. Olof NYMAN, conseiller juridique, ministère de la Justice, Suède. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que les autorités devront soumettre dans un délai donné après l'adoption du présent Rapport de Conformité (voir paragraphe 30).

## II. ANALYSE

### Thème I – Incriminations

6. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 6 recommandations à l'Islande concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandations i, ii et iii.**

7. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les parlementaires soient visés par les dispositions du code pénal relatives à la corruption et au trafic d'influence. (recommandation i)*

*de veiller à ce que les membres d'assemblées publiques étrangères exerçant des pouvoirs administratifs soient visés par les dispositions du Code pénal relatives à la corruption et au trafic d'influence. (recommandation ii)*

*de veiller à ce que les arbitres et jurés étrangers soient visés par les dispositions du Code pénal relatives à la corruption et de ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) dans les meilleurs délais. (recommandation iii)*

8. Les autorités islandaises expliquent que le ministère de la Justice et des Droits de l'Homme a demandé à son Comité permanent du droit pénal de rendre un avis sur la nécessité de modifier le code pénal aux fins de la pleine mise en œuvre des recommandations i à iii. Le Comité a indiqué qu'une modification des définitions des catégories de personnes figurant dans le code pénal s'imposait pour que les parlementaires (recommandation i), les membres d'assemblées publiques étrangères (recommandation ii) et les arbitres et jurés étrangers (recommandation iii) soient visés par les dispositions relatives aux infractions de corruption et au trafic d'influence, comme exigé par la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et par son Protocole (STE 191). Les autorités ajoutent que le travail portant sur la modification du code pénal est actuellement en cours ; un projet de législation devrait être soumis au Parlement pendant le deuxième semestre 2010. Sous réserve de l'adoption de ces amendements législatifs, le Protocole à la Convention pénale sera ratifié, comme exigé par la recommandation iii.
9. Le GRECO prend note des informations transmises. Des progrès semblent se profiler. Toutefois, aucune proposition d'amendement au code pénal n'a été élaborée à ce jour.
10. Le GRECO conclut que les recommandations i, ii et iii n'ont pas été mises en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

11. *Le GRECO a recommandé d'indiquer de manière suffisamment claire ce qui doit être considéré pour toutes les formes d'infractions de corruption comme un cadeau/autre avantage « acceptable » et/ou « indu ».*
12. Les autorités islandaises mettent en avant que la recommandation iv a été soigneusement examinée par le ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, qui estime qu'il serait important d'établir des normes ou des critères permettant de déterminer ce qui doit être considéré comme un cadeau ou un avantage dû/indu dans le contexte d'une infraction de corruption. Toutefois, dans la mesure où une telle définition doit également pouvoir être interprétée au cas par cas, il est important de ne pas fixer de limites trop restrictives à l'application des dispositions. Le ministère considère donc qu'il serait judicieux d'élaborer des lignes directrices sous la forme de codes d'éthique plutôt que de normes contraignantes. De ce fait, le Gouvernement prévoit d'adopter un code d'éthique pour l'administration publique. À cette fin, un comité spécial, désigné par le Premier ministre après consultation de différents experts et des parties concernées, a préparé un projet en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OCDE. Ce projet, qui contient, notamment, des dispositions précisant que les employés du Gouvernement ne doivent pas accepter des cadeaux dépassant un montant modéré et que les cadeaux reçus dans le cadre de leurs fonctions appartiennent au ministère ou à l'agence qui les emploie, a été diffusé auprès des agents de l'administration pour des observations éventuelles ; le Comité n'a pas présenté de texte final à ce jour. Le Cabinet du Premier ministre a en outre proposé un projet de loi visant à faire contrôler l'efficacité du code, une fois adopté, par un

comité de coordination ad hoc. Ce projet, qui propose des amendements à la loi sur les agents publics, numéro 70/1996, a été soumis au Parlement.

13. Le GRECO prend acte des informations fournies et se félicite du projet ci-dessus mentionné d'élaborer un code d'éthique pour l'administration publique. Cependant, les autorités islandaises n'ont fourni aucune information détaillée sur le contenu concret dudit code. De ce fait, il est impossible à ce stade d'évaluer dans quelle mesure un tel code définira le concept d'avantage dû/indu, pour toutes les formes de corruption, comme exigé dans la recommandation.
14. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

15. *Le GRECO a recommandé (i) d'alourdir les peines pour les infractions de corruption dans le secteur privé et (ii) d'envisager d'alourdir les peines pour les infractions de corruption active dans le secteur public.*
16. Les autorités islandaises indiquent que le ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, qui a consulté son Comité permanent sur le droit pénal, considère que les sanctions actuellement en place pour les infractions de corruption dans les secteurs public et privé sont conformes aux sanctions prévues par le code pénal pour d'autres infractions similaires ainsi qu'à celles appliquées pour ce type d'infractions dans d'autres pays ayant une tradition juridique similaire. Qui plus est, le débat général mené en Islande ne donne pas l'impression que des sanctions plus sévères que celles énoncées dans le code pénal soient souhaitées pour ce type d'infractions. Par conséquent, les autorités islandaises ne jugent pas nécessaire d'alourdir les peines pour les infractions énumérées dans la recommandation v<sup>1</sup>.
17. Le GRECO note avec regret que la position adoptée par les autorités n'est pas conforme à la première partie de la recommandation. Il tient à souligner à cet égard que les sanctions actuellement en place en Islande pour les infractions de corruption dans le secteur privé sont moins sévères que celles prévues par le droit pénal d'autres Etats membres du GRECO, dont d'autres Etats nordiques. Le GRECO ne peut que conclure que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre. Il encourage les autorités islandaises à revoir leur position en ce qui concerne les sanctions appliquées à la corruption dans le secteur privé. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que la question a été examinée comme exigé par la recommandation, même si aucun changement n'est prévu sur le plan juridique. Néanmoins, conformément à la pratique du GRECO, cette partie de la recommandation doit être considérée comme mise en œuvre.
18. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

19. *Le GRECO a recommandé que les autorités chargées de l'application de la loi reçoivent une formation spécialisée sur le contenu des incriminations en vigueur en matière d'infractions de corruption, afin qu'elles soient mieux préparées à la détection, l'investigation et la poursuite des cas de corruption.*

---

<sup>1</sup> Les autorités ont signalé durant l'adoption de ce rapport que cette position peut être reconsidérée.

20. Les autorités islandaises indiquent qu'une unité spéciale, le Département de lutte contre la *criminalité économique* du Commissaire national de la police, est chargée des enquêtes et des poursuites en rapport avec les infractions économiques ainsi que des enquêtes relatives aux actes de corruption. L'effectif de cette unité, dirigée par un procureur, a été renforcé ; il compte actuellement huit enquêteurs et quatre juristes. Cette disposition a été prise afin d'améliorer le niveau de spécialisation de l'unité. En outre, certains agents prennent de plus en plus part à la coopération internationale contre la corruption et bénéficient d'une formation dans le cadre de séminaires internationaux. Le Gouvernement, qui estime qu'il est important que les agents du Département de lutte contre la criminalité économique suivent une formation spécifique sur la lutte contre la corruption, prévoit d'introduire ce type de formation. Par contre, ce projet n'a pas été pleinement mis en œuvre à ce jour.
21. Le GRECO prend acte des mesures indiquées, qui visent à améliorer le niveau de spécialisation des personnes chargées des enquêtes relatives aux actes de corruption en Islande. Toutefois, il ne semble pas qu'une formation spécialisée ait été dispensée aux services chargés de l'application de la loi comme prescrit par la recommandation.
22. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

## **Thème II – Transparence du financement des partis politiques**

23. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 9 recommandations à l'Islande concernant le Thème II.

### **Recommandations i à ix.**

24. *Le GRECO a recommandé d'introduire des dispositions réglementaires garantissant un niveau approprié de transparence des financements des campagnes pour les candidats à une élection présidentielle.* (recommandation i)

*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 partis/candidats ont le droit de recevoir, mais qui reste néanmoins significatif.* (recommandation ii)

*(i) d'introduire des dispositions claires déterminant à quel moment une personne doit être considérée comme candidat aux fins du 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.* (recommandation iii)

*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).* (recommandation iv)

*(i) de 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) de publier les synthèses en temps opportun.* (recommandation v)

*(i) d'établir des règles claires garantissant la nécessaire indépendance des auditeurs amenés à auditer les comptes des partis politiques et des candidats ; et (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. (recommandation vi)*

*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. (recommandation vii)*

*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). (recommandation viii)*

*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. (recommandation ix)*

25. Les autorités islandaises informent, en ce qui concerne la recommandation viii, que les formulaires de déclaration de revenus pour 2010 ont été modifiés par le Service des Impôts afin de séparer les dons à caractère politique des contributions à des organismes à but non lucratif. Les autorités insistent sur le fait que le Gouvernement s'engage pleinement à examiner avec attention les autres recommandations du GRECO mais elles précisent que leur mise en œuvre exigerait d'apporter des modifications à la législation en vigueur. En vue de préparer l'élaboration d'une telle législation, le Premier ministre islandais a nommé le 15 mai 2009 un comité chargé de revoir l'actuelle loi sur le financement des partis politiques et de proposer des amendements compte tenu des recommandations du GRECO. Conformément au calendrier établi, ce comité devait clôturer son travail avant fin septembre 2009. Or, il a dû reporter son travail et devrait parvenir à des résultats en février ou mars 2010. Le comité prévoit de présenter ses conclusions au Premier ministre sous la forme d'un projet législatif qui, sous réserve de son approbation par le Gouvernement, sera soumis au Parlement pendant la session de printemps en 2010. Les autorités affirment qu'il est envisageable que la nouvelle législation soit adoptée par le Parlement dès mai 2010. Le Gouvernement s'engage à informer le GRECO de tout avancement des travaux en rapport avec la mise en œuvre des recommandations.
26. Le GRECO prend note des explications fournies. Il est satisfait du fait que la recommandation viii ait été mise en œuvre. En outre, il semblerait qu'un processus de réflexion ait débuté, qui, au bout du compte, pourrait concourir à la mise en œuvre des huit autres recommandations relatives au Thème II. Cependant, les mesures prises à ce jour n'en sont qu'à des timides débuts: aucun développement concret significatif n'est intervenu pour ce qui concerne les recommandations restées en suspens et aucun projet de texte n'a été élaboré à ce jour, qui rendrait possible une évaluation provisoire de l'orientation adoptée par les autorités.

### III. CONCLUSIONS

27. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Islande a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante une seule des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Concernant le Thème I – Incriminations, la recommandation v a été partiellement mise en œuvre et les recommandations i à iv et vi n'ont pas été mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation viii a été mise en œuvre de manière satisfaisante et les recommandations i à vii et ix n'ont pas été mises en œuvre.
28. Les informations données par les autorités islandaises indiquent clairement que le processus de mise en œuvre de toutes les recommandations – sauf une – formulées dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle concernant les Thèmes I et II vient à peine d'être engagé. L'absence quasi-complète de résultats concrets ressort très clairement, et ce pas uniquement dans le cas des recommandations dont les autorités estiment qu'elles exigeraient une modification de la législation et des amendements afin de pouvoir être mises en œuvre. Il est par ailleurs frappant que seuls des progrès minimes ont été accomplis dans le cas des rares recommandations qui ne nécessiteraient pas forcément de modifier la loi. De ce fait, une seule parmi les recommandations n'a pu être considérée comme pleinement mise en œuvre et une seule pourrait être évaluée comme partiellement mise en œuvre. Ceci étant, le GRECO prend note de l'intention déclarée des autorités islandaises de traiter scrupuleusement chacune des recommandations en suspens. Il encourage vivement les autorités à tout mettre en œuvre à cette fin, y compris en revoyant leur position déclarée concernant la recommandation v(i) sous le Thème I.
29. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations constaté à ce jour est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il décide donc d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation islandaise de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i à vi relatives au Thème I et les recommandations i à vii et ix concernant le Thème II) dès que possible mais au plus tard pour le 30 septembre 2010, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
30. Enfin, le GRECO invite les autorités islandaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.