

Adoption : 16 mai 2012
Publication : 25 avril 2013

Public
Greco RC-III (2012) 2F

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur l'Islande

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

* * *

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

Adopté par le GRECO
lors de sa 55^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-16 mai 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités islandaises depuis l'adoption du Rapport de Conformité concernant les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Islande. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), Articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE n° 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 des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport du Troisième Cycle d'Évaluation a été adopté lors de la 37^e Réunion Plénière du GRECO (4 avril 2008) et rendu public le 16 avril 2008, à la suite de l'autorisation de l'Islande (Greco Eval III Rep (2007) 7F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité qui a suivi a été adopté à la 46^e Réunion Plénière du GRECO (26 mars 2010) et rendu public le 4 mai 2010, à la suite de l'autorisation de l'Islande ([Greco RC-III \(2010\) 2F](#)). Le faible niveau de conformité avec les recommandations formulées dans le Rapport du Troisième Cycle d'Évaluation a poussé le GRECO à décider d'appliquer l'article 32 de son Règlement Intérieur concernant l'action à tenir à l'égard de membres en situation de non-conformité, et à inviter la délégation islandaise à soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Le Rapport de Conformité Intérimaire a été adopté lors de la 49^e Réunion Plénière du GRECO (3 décembre 2010) et rendu public le 7 décembre 2010, à la suite de l'autorisation de l'Islande ([Greco RC-III \(2010\) 2F Interim Report](#)). Au vu des progrès étayés par l'Islande dans le Rapport de Conformité Intérimaire, le GRECO a décidé de ne pas continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation les concernant.
3. Comme le requiert le Règlement Intérieur du GRECO, les autorités islandaises ont soumis leur deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires concernant les actions entreprises pour mettre en œuvre les recommandations qui étaient partiellement ou non mises en œuvre, selon le Rapport de Conformité. Le deuxième Rapport de Situation, reçu le 30 septembre 2011, a servi de base pour le Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a choisi la Croatie et la Suède pour désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs désignés pour le Deuxième Rapport de Conformité étaient M. Dražen JELENIĆ, Procureur général adjoint, Bureau du Procureur public (Croatie) et M. Walo VON GREYERZ, Conseiller juridique, ministère de la Justice (Suède). Le Secrétariat du GRECO leur a prêté son concours pour la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé 6 recommandations à l'Islande concernant le Thème I. Les recommandations i à iii et v ont été considérées comme partiellement mises en œuvre ; les recommandations iv et vi ont été qualifiées de non mises en œuvre.

Recommandations i à iii et v.

6. *Le GRECO avait 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 ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) dans les meilleurs délais (recommandation iii);

- (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 (recommandation v).

7. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité Intérimaire, il se réjouissait que les autorités aient préparé un projet de législation pouvant potentiellement répondre aux préconisations des recommandations. En attendant l'adoption des projets d'amendements, le GRECO avait considéré que les recommandations i, ii, iii et v étaient partiellement mises en œuvre.

8. Les autorités islandaises annoncent à présent que les projets d'amendements au Code pénal n'ont toujours pas été adoptés. Le 17 avril 2012, la Commission permanente du droit pénal a rédigé un projet de loi en vue d'amender le Code pénal, projet de loi qui a été approuvé par le Gouvernement et devrait être adopté par le Parlement au deuxième semestre 2012. Les autorités indiquent en outre que la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) suivront une fois les amendements au Code pénal entrés en vigueur.

9. Le GRECO prend note des développements récents. Néanmoins, les propositions d'amendements au Code pénal, qui traiteraient de la corruption de membres du Parlement national et d'assemblées publiques étrangères (recommandations i et ii), de la corruption d'arbitres et jurés étrangers (recommandation iii), prévoiraient de relever le niveau des sanctions pour les délits de corruption (recommandation v), et devraient, selon les autorités, aboutir à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191), n'ont pas encore été adoptées.

10. Le GRECO ne peut donc que conclure que les recommandations i, ii, iii et v demeurent partiellement mises en œuvre.

Recommandation iv.

11. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport Intérimaire, les autorités islandaises indiquaient qu'elles allaient clarifier ce que recouvrent les avantages "acceptables" et "indus" pour toutes les formes de corruption grâce à l'élaboration d'un ou plusieurs codes de déontologie. Le GRECO avait néanmoins considéré que les autorités n'avaient pas fourni des informations suffisamment détaillées sur le contenu concret du ou des codes pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure un tel code clarifierait le concept d'avantages dus ou indus pour toutes les formes de corruption, comme le préconisait la recommandation. En conséquence, le GRECO avait conclu que la recommandation iv était partiellement mise en œuvre.
13. Les autorités islandaises indiquent maintenant que le processus d'adoption et d'application des codes de déontologie est en cours. En particulier, le Code d'éthique pour les ministres du Gouvernement n° 360/2011 a été publié en mars 2011. Il interdit la rémunération pour des travaux autres que ceux de la fonction occupée. Il contient également des dispositions relatives aux cadeaux : un registre doit être tenu des cadeaux protocolaires, qui deviennent également propriété du ministère que le Ministre représente lorsqu'il reçoit le cadeau ; cette règle ne s'applique pas aux cadeaux personnels de valeur modeste. Les ministres ne peuvent accepter les propositions de voyages gracieux faites par des personnes privées, à moins qu'une partie de l'itinéraire prévu ne prévoise l'exercice d'une obligation officielle.
14. Un code de déontologie à l'intention des employés des ministères a été adopté le 3 mai 2012. Il comprend notamment des dispositions sur les conflits d'intérêts et les cadeaux.
15. Enfin, les autorités ajoutent que l'École d'administration publique du Bureau du Premier Ministre organise des séminaires sur des questions d'éthique. Les tous derniers ont été organisés en septembre 2011. En parallèle, la commission de coordination des règles d'éthique destinées à l'administration donne, au besoin, des avis sur les questions de comportement et de déontologie.
16. Le GRECO prend note des derniers éléments communiqués en matière d'élaboration de codes de déontologie dans le secteur public et pour ce qui est de l'organisation de formations pour le personnel de l'administration publique sur des questions de déontologie. Il se félicite de ces développements, puisque l'adoption de codes d'éthique était une recommandation spécifique formulée par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle, dont la mise en œuvre restait en suspens¹. Les mesures prises par les autorités vont sans aucun doute dans le bon sens et devraient permettre de préciser les avantages qu'il faut considérer comme acceptables ou indus en matière de corruption.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

¹ Greco Eval II Rep (2003) 7F (recommandation ii, paragraphe 59). Greco RC-II (2006) 10F et son Addendum.

Recommandation vi.

18. *Le GRECO avait 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.*
19. Le GRECO avait considéré que la recommandation vi n'était pas mise en œuvre et vivement incité les autorités islandaises à organiser une formation spécialisée sur l'incrimination des délits de corruption.
20. Les autorités islandaises font maintenant ressortir qu'un séminaire concernant les enquêtes dans des affaires de corruption a eu lieu le 14 décembre 2010, en coopération avec l'Autorité norvégienne d'enquête et de poursuites des délits économiques et contre l'environnement (ØKOKRIM). L'auditoire visé était composé de procureurs et d'officiers de police. La conférence traitait des aspects théoriques et pratiques des délits de corruption. Eu égard à la population du pays et des effectifs des services d'enquête et de répression de la criminalité, la séance de formation spécialisée mentionnée plus haut a largement contribué à sensibiliser les agents chargés de faire appliquer la loi. L'École supérieure de Police poursuit également un accord de coopération spéciale avec le Collège européen de police (CEPOL), en vertu duquel les sessions de formation accueillent en moyenne 8 à 12 agents islandais une fois par an. Le parquet spécial chargé des enquêtes et de la répression des délits économiques procède actuellement à l'évaluation des autres besoins de formation dans ce domaine.
21. Le GRECO se félicite de ce que des séances de formation aient déjà eu lieu et qu'il soit envisagé d'en organiser d'autres afin de renforcer les connaissances et la spécialisation des autorités répressives en matière d'incrimination des infractions de corruption, sur le contenu requis et sur les aspects pratiques de l'investigation de ce type de délit.
22. De plus, le GRECO note que dans le cadre des nouveaux amendements envisagés au Code pénal pour mettre en œuvre les recommandations i, ii, iii et v du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (voir paragraphes 8 and 9 du présent rapport), la disposition concernant une formation spécialisée pour les agents des services répressifs sur l'incrimination des délits de corruption conserve toute sa pertinence. Par conséquent, le GRECO encourage les autorités à suivre sans relâche les besoins de formation.
23. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

24. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé 9 recommandations à l'Islande concernant le Thème II et que les recommandations i à v et vii à ix avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. La conformité avec la recommandation vi est traitée ci-après.

Recommandation vi.

25. *Le GRECO avait recommandé (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.

26. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre, et qu'en particulier, il s'était félicité que des dispositions législatives aient été adoptées pour incorporer les normes internationales en Islande, ce qui s'applique aussi au contrôle des comptes des partis politiques. Cette mesure avait été jugée suffisante pour répondre à la deuxième partie de la recommandation vi. Pour ce qui est de la première partie de cette recommandation, le GRECO demandait des mesures spécifiques concernant le contrôle des comptes des partis politiques.
27. Les autorités islandaises soulignent que la loi de 2008 sur l'audit stipule clairement que les commissaires aux comptes et sociétés d'audit se doivent, dans le cadre de leurs activités professionnelles, de garder une indépendance tant réelle qu'apparente envers leurs clients. Un auditeur ne peut pas effectuer d'audit s'il entretient une quelconque relation avec le client susceptible de porter atteinte à son indépendance. Pour évaluer les risques de conflits d'intérêts, l'auditeur est tenu de respecter les dispositions du Code d'éthique établi par l'Institut des experts comptables agréés d'État. Ces règles qui s'appliquent aussi à la vérification des comptes des parties politiques, visent à renforcer l'indépendance nécessaire des auditeurs sollicités par ces derniers à cet effet.
28. Le GRECO accepte les explications des autorités, telles qu'étayées par les obligations spécifiques de la loi de 2008 sur l'audit qui définit les règles relatives à l'indépendance des auditeurs s'appliquant sans réserve aux vérificateurs des comptes des partis politiques. Il espère que ces nouvelles dispositions mettront fin aux situations regrettables relevées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 78) dans lesquelles, en Islande, certains auditeurs étaient parfois membres de longue date du parti auquel ils fournissaient leurs services.
29. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

30. **Au vu des conclusions du Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur l'Islande, du Rapport Intérimaire et au regard de ce qui précède, le GRECO conclut qu'au total, l'Islande a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante onze des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations iv et vi ont été traitées de manière satisfaisante et les recommandations i, ii, iii et v ont été partiellement mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations (i à ix) ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.
31. Concernant les incriminations, l'Islande a rédigé des projets d'amendements au Code pénal qui peuvent potentiellement traiter les lacunes actuelles du système, notamment pour ce qui est de l'application des délits de corruption concernant les parlementaires. Toutefois, les projets d'amendements ne sont pas encore adoptés. La ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) est encore en suspens.

32. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, les autorités islandaises ont déployé des efforts concrets pour satisfaire à l'ensemble des recommandations formulées par le GRECO dans ce domaine, notamment en accroissant la transparence des dons privés, en renforçant la mission de contrôle du Bureau national d'audit, en adoptant des dispositions législatives sur l'indépendance des auditeurs externes, en réexaminant le dispositif de sanction en cas de violation des règles de financement des partis et en introduisant des obligations de transparence au regard de la campagne des candidats aux élections présidentielles.
33. Eu égard au fait que quatre (des six) principales recommandations concernant les incriminations doivent encore être mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 paragraphe 9 de son Règlement Intérieur, demande au chef de la délégation de l'Islande de soumettre des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii et v (Thème I – Incriminations), au plus tard d'ici le 28 février 2013.
34. Le GRECO invite les autorités islandaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.