

Adoption : 23 mars 2018  
Publication : 12 avril 2018

Public  
GrecoEval5Rep(2017)4

# CINQUIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et  
des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# ISLANDE

Adopté par le GRECO  
lors de sa 79<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 19-23 mars 2018)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ .....	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....	5
III. CONTEXTE .....	6
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....	8
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....	8
<i>Système de gouvernement</i> .....	8
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	12
<i>Politique spécifique de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité</i> .....	12
<i>Cadre juridique, principes éthiques et règles de conduite</i> .....	13
<i>Cadre institutionnel</i> .....	15
<i>Sensibilisation</i> .....	16
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT CENTRAL QUI RELEVENT DE L'EXÉCUTIF .....	17
<i>Accès à l'information</i> .....	17
<i>Transparence du processus législatif</i> .....	18
<i>Tierces parties et lobbyistes</i> .....	19
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	19
CONFLITS D'INTÉRÊT .....	20
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	21
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	21
<i>Contrats avec les autorités publiques</i> .....	22
<i>Cadeaux</i> .....	22
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> .....	23
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	23
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	24
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	24
<i>Obligations déclaratives</i> .....	24
<i>Mécanismes d'examen</i> .....	26
MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE MISE EN ŒUVRE .....	27
<i>Poursuites pénales et immunités</i> .....	27
<i>Mécanismes non répressifs</i> .....	28
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES DE RÉPRESSION .....	30
ORGANISATION ET COMPÉTENCE DE CERTAINS SERVICES DE RÉPRESSION .....	30
<i>Aperçu de divers services de répression</i> .....	30
<i>Accès à l'information, informations confidentielles et protection des données</i> .....	31
<i>Confiance du public dans les services de répression</i> .....	32
<i>Égalité entre les femmes et les hommes</i> .....	32
<i>Syndicats et associations professionnelles</i> .....	33
POLITIQUE EN MATIÈRE D'ANTI-CORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ .....	33
<i>Politique anti-corruption et politique d'intégrité, déclarations de mission et principes éthiques</i> .....	33
<i>Codes de déontologie</i> .....	34
<i>Gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption</i> .....	35
<i>Principe de la codécision dans les processus (« quatre yeux ») et autres mesures internes</i> .....	36
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins</i> .....	36
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i> .....	36
RECRUTEMENT ET CARRIÈRE .....	37
<i>Recrutement et nomination</i> .....	37
<i>Évaluation des performances et promotion à un échelon supérieur, mobilité, rotation</i> .....	38
<i>Sanctions et révocation</i> .....	39
<i>Salaires et avantages</i> .....	40
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	40
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	41
<i>Cadeaux et marques d'hospitalité</i> .....	41

<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions après la cessation des fonctions</i> .....	42
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> .....	42
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	42
SURVEILLANCE ET MISE EN ŒUVRE .....	43
<i>Surveillance interne et contrôle</i> .....	43
<i>Surveillance externe et contrôle</i> .....	44
<i>Système de plainte</i> .....	45
<i>Immunités ou autres privilèges de procédure</i> .....	46
<i>Signalement des fautes ou infractions, protection des lanceurs d'alerte</i> .....	46
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....	47

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Islande pour prévenir la corruption parmi les personnes assumant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres et hauts responsables gouvernementaux) et les membres des services répressifs (plus précisément la Police et la Garde côtière).

2. Au fil des ans, la société islandaise est devenue de plus en plus consciente et intolérante s'agissant des diverses formes et manifestations de la corruption, notamment après la crise financière de 2008 qui a révélé comment l'intrication entre intérêts privés et gestion des affaires publiques peut générer des vulnérabilités structurelles dans un pays de cette taille. Ces questions sont restées au centre de controverses qui ont contribué à la récente démission de deux gouvernements successifs et d'autres hauts fonctionnaires. Il est frappant que dans un tel contexte, le groupe de pilotage anti-corruption, créé par le gouvernement en 2014, n'ait élaboré aucune stratégie ou politique globale dédiée à la promotion de l'intégrité dans les institutions de l'Etat.

3. En ce qui concerne les ministres et autres responsables gouvernementaux, des codes de conduite et d'autres règles d'intégrité ont été adoptés au fil des ans, mais ces textes ne sont pas encore devenus des documents vivants utilisés dans la pratique quotidienne. Des problèmes de cohérence ont également été observés (par exemple en ce qui concerne les cadeaux et autres avantages), les contacts avec des tiers cherchant à influencer sur le travail du gouvernement - y compris les lobbyistes - ne sont pas réglementés. Cela vaut aussi pour le «pantouflage», et dans une certaine mesure, pour les activités parallèles. Il existe également un besoin évident d'un mécanisme de contrôle crédible pour assurer le respect effectif de ces différentes normes de conduite. L'action du cabinet du Premier ministre s'est jusqu'à présent limitée à la sensibilisation et aux conseils et même dans ce domaine une approche plus dynamique est clairement nécessaire. Surtout, une stratégie globale doit être adoptée pour développer des politiques d'intégrité concernant les hautes fonctions de l'exécutif, en particulier sur la gestion des conflits d'intérêts. Pour l'heure, l'Islande n'a pas pris de mesure significative pour renforcer le système des déclarations de patrimoine et intérêts des hauts responsables de l'exécutif, y compris en relation avec leur époux(se) et leurs proches, alors que leur situation est un sujet récurrent de débat en Islande. Un résultat positif de l'intolérance croissante de l'Islande à l'égard des inconduites liées à l'intégrité au sein du gouvernement est que cela conduit parfois à des démissions, contrairement au passé. Cela ne doit toutefois pas rester la seule réponse aux possibles inconduites et l'Islande doit veiller à ce que la justice pénale de droit commun ait clairement la compétence de principe dans les affaires qui ne sont pas étroitement liées à la responsabilité politique d'un ministre.

4. En ce qui concerne les autorités répressives, au premier chef la police, le rapport note avec satisfaction qu'elles font partie des institutions publiques jouissant des niveaux de confiance les plus élevés en Islande. Cela dit, des facteurs structurels entravent le développement de politiques d'intégrité plus ambitieuses et génèrent certains risques. Les ressources globales des autorités répressives sont à revoir afin que leurs agents n'aient pas à recourir aux heures supplémentaires et à des sources de revenu parallèles, afin d'augmenter les effectifs et de permettre ainsi notamment le développement de routines du type « à quatre yeux » etc. L'organisation actuelle de la police, qui place tous les commissaires de district sous l'autorité directe du ministre, empêche par exemple la mise en place de structures centrales indispensables pour les contrôles internes et les enquêtes disciplinaires. Dans le même temps, les postes vacants devrait être pourvus sur la base d'une compétition ouverte et de critères objectifs. Parallèlement, le système généralisé des contrats de cinq ans renouvelables, conjugué à l'importance traditionnelle des facteurs politiques, génère des risques supplémentaires de népotisme et de copinage, notamment pour ceux qui ont des responsabilités managériales. Dans le cas des autorités répressives aussi, il des règles de conduite plus solides et efficaces sont souhaitables (concernant les cadeaux, les conflits d'intérêts et les activités politiques en particulier), accompagnées de mécanismes appropriés d'orientation et d'application. Des ajustements supplémentaires sont également recommandés pour aider à briser tout signe possible de silence au sein des autorités répressives, notamment en développant une protection adéquate pour les dénonciateurs et autres personnes qui signalent des soupçons de mauvaise conduite, comme le requiert la loi.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. L'Islande, membre du GRECO depuis 1999, a été évaluée dans le cadre des quatre cycles d'évaluation suivants : Premier (en septembre 2001), Deuxième (en juillet 2004), Troisième (en avril 2008) et Quatrième (en mars 2013). Les Rapports d'évaluation correspondants, ainsi que les Rapports de conformité ultérieurs, sont consultables sur le site web du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce Cinquième Cycle d'évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

6. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités islandaises pour prévenir la corruption et pour promouvoir l'intégrité des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services de répression. Le rapport présente une analyse critique de la situation, c'est-à-dire une réflexion sur les efforts déployés par les acteurs concernés et sur les résultats obtenus. Il identifie les possibles insuffisances et émet des recommandations en vue d'y remédier et d'améliorer la situation. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, via le chef de la délégation du GRECO, aux autorités islandaises, qui déterminent alors les institutions/organes du pays responsables des mesures requises. Dans un délai de 18 mois suivant l'adoption de ce rapport, l'Islande devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO.

7. Pour rédiger ce rapport, l'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après nommée « EEG ») a effectué une visite en Islande du 2 au 6 octobre 2017, faisant référence aux réponses données par l'Islande au Questionnaire d'évaluation, ainsi qu'à d'autres informations communiquées par des institutions gouvernementales, la société civile, etc. L'EEG se composait de M<sup>me</sup> Lenka HABRNÁLOVÁ, chef du service des organisations internationales, directrice intérimaire, Département de la coopération internationale et de l'UE, ministère de la Justice (République tchèque), M<sup>me</sup> Martina KOGGER, chef de département, Bureau anti-Corruption, ministère de l'Intérieur (Autriche), M<sup>me</sup> Birgitta NYGREN, membre du conseil et vice-présidente de *Transparency International Suède* (Suède), M. Alvis VILKS, ex-directeur adjoint du Bureau national anti-corruption (KNAB), chef du département Assurance qualité dans une entreprise publique (Lettonie). L'EEG a bénéficié de l'appui de MM. Roman CHLAPAK et Christophe SPECKBACHER, tous deux du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec le ministère de la Justice (dont un secrétaire permanent), avec le Procureur général adjoint de l'État ainsi qu'avec des représentants du ministère de la Justice, le Bureau du Premier ministre, le ministère des Finances et des affaires économiques, la Commission de l'information, le Commissaire National de la Police islandaise, la Police métropolitaine de Reykjavík, la Garde côtière islandaise, la Direction des douanes, le Bureau du Procureur de district, le Bureau de l'audit national (NAO, *National Audit Office*), le Médiateur, l'Althing (parlement), l'Agence de protection des données personnelles et, enfin, la Commission de suivi des plaintes concernant la police. L'EEG a également rencontré les médias, des ONG (*Gagnsæi* - section islandaise de *Transparency International*), des personnalités du monde universitaire, des syndicats de police et des juristes.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations, voir la méthodologie contenue dans le Questionnaire d'évaluation disponible sur le [site web](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

9. L'Islande est devenue membre du GRECO en 1999 et elle a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation axés sur différentes problématiques liées à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce fléau<sup>2</sup>. Dans l'ensemble, l'Islande affiche de bons résultats dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO : pour le premier cycle d'évaluation, 67 % des recommandations avaient été dûment mises en œuvre (et une sur trois l'était partiellement) ; pour le deuxième cycle d'évaluation, 50 % des recommandations (et trois sur six partiellement mises en œuvre) ; pour le troisième cycle d'évaluation, 73 % des recommandations (et quatre sur 15 partiellement mises en œuvre) ; et, pour le quatrième cycle d'évaluation, 50 % des recommandations – à noter que, sur dix recommandations, trois étaient partiellement mises en œuvre et deux ne l'étaient pas du tout<sup>3</sup>. Cependant, la procédure de conformité du quatrième cycle d'évaluation est encore en cours<sup>4</sup>.

10. Après bien des années en première(s) position(s) de l'indice de perception de la corruption établi par « Transparency International », l'Islande a connu cette dernière décennie un sérieux déclin et se classe aujourd'hui au 13<sup>e</sup> rang de l'indice 2017. D'après les résultats d'un sondage national publiés en 2017<sup>5</sup>, près de la moitié des personnes interrogées se disent inquiètes face à la corruption des milieux financiers et/ou politiques de la société islandaise. La littérature universitaire rappelle parfois que l'étendue de la corruption en Islande est fortement contestée. Les mesures internationales de la corruption font apparaître un taux de corruption relativement modeste alors que l'opinion publique nationale y voit un grave problème, d'aucuns affirmant que le copinage, le népotisme, le clientélisme et autres formes d'abus de pouvoir sont probablement pour une bonne part à l'origine du crash financier de 2008<sup>6</sup>. L'Islande ne possède aucun document d'orientation (stratégie, plan d'action, etc.) consacré à la corruption. Sous la pression internationale, un groupe de pilotage interministériel sur la corruption a été mis en place il y a environ quatre ans<sup>7</sup> pour conseiller le gouvernement, faire le suivi de la mise en œuvre des traités internationaux et pour promouvoir des réformes anti-corruption. À ce jour, les résultats concrets sont restés limités et l'élaboration d'un document de politique générale, l'un des objectifs convenus, s'est enlisée malgré des crises répétées déclenchées par des allégations de richesses cachées et de conflits d'intérêts – ce qui a entraîné la chute des deux derniers gouvernements. De plus, les représentants de la société civile ont quitté le groupe de pilotage susmentionné à cause de ce qu'ils considèrent comme un manque de volonté politique des précédents gouvernements.

11. Le rapport de la Commission spéciale d'enquête (SIC), mise en place par l'Althing en 2008 pour étudier les raisons de l'effondrement financier, a désigné trois anciens ministres – dont le Premier ministre et quatre autres fonctionnaires – qui avaient fait preuve de négligence en ne réagissant pas comme il se devait au danger que la situation des banques, qui allait en s'aggravant,

---

<sup>2</sup> Cycle d'évaluation I : Indépendance, spécialisation et moyens à disposition des organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption / Étendue et portée des immunités ; Cycle d'évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Prévention de la pratique consistant à utiliser des personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / Législation fiscale et financière pour contrer la corruption / Liens entre corruption, crime organisé et blanchiment d'argent ; Cycle d'évaluation III : Incriminations pour corruption / Transparence du financement des partis politiques ; Cycle d'évaluation IV : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>3</sup> Ces chiffres reflètent la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la fermeture officielle des procédures de conformité. Par conséquent, il se peut que le pays ait mis en œuvre les recommandations restantes après fermeture officielle de cette procédure.

<sup>4</sup> Ces chiffres reflètent la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la fermeture officielle des procédures de conformité. Par conséquent, il se peut que le pays ait mis en œuvre les recommandations restantes après fermeture officielle de cette procédure. Pour une mise à jour, consulter le site web du GRECO : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/iceland>

<sup>5</sup> <https://grapevine.is/news/2017/02/15/icelanders-nearly-as-concerned-about-corruption-as-they-are-about-health-care/> (en anglais).

<sup>6</sup> Voir « *Measuring corruption: whose perceptions should we rely on? Evidence from Iceland* », Gissur Ólafur Erlingsson et Gunnar Helgi Kristinsson, in *Icelandic Review of Politics and Administration* (<http://www.irpa.is/article/view/a.2016.12.2.2>).

<sup>7</sup> <https://grapevine.is/news/2015/07/12/interior-ministry-forms-anti-corruption-group/> (en anglais).

faisant peser sur l'économie islandaise. L'ancien Premier ministre a été déclaré coupable, en avril 2012, de négligence mais n'a pas été condamné. Le procès a fait l'objet de controverse<sup>8</sup>. Cependant, le fait que de hauts responsables du secteur bancaire aient été reconnus coupables a été perçu comme une chose plutôt exceptionnelle par rapport à l'absence de réaction d'autres pays<sup>9</sup>.

12. Depuis lors, le Premier ministre islandais a démissionné en avril 2016 au lendemain de vastes manifestations populaires<sup>10</sup> organisées en réaction aux révélations des *Panama Papers* sur ses intérêts offshore (ceux de son épouse) liés à des banques qui s'étaient effondrées – ce qui a été considéré, en dehors de la responsabilité politique, comme une violation des règles éthiques parlementaires et comme un conflit d'intérêts<sup>11</sup>. Il s'est trouvé que son successeur fut lui aussi cité dans les *Panama Papers* comme faisant partie des 600 Islandais propriétaires d'actifs à l'étranger<sup>12</sup>. En septembre 2017, nouvelle crise politique déclenchée par un « abus de confiance » : le père du Premier ministre avait signé une lettre en soutien à la réhabilitation sociale/juridique d'un délinquant ; cela a précipité l'effondrement de la coalition gouvernementale et avancé les élections législatives au mois suivant<sup>13</sup>.

13. En ce qui concerne les autorités répressives, la police et la garde côtière font partie, selon certains sondages<sup>14</sup>, des organes publics avec la plus grande confiance en Islande. Les médias n'ont pas fait part de beaucoup de scandales liés aux violations des règles d'intégrité. En novembre 2015, un policier islandais est condamné à dix mois d'emprisonnement pour avoir falsifié une évaluation de vitesse routière et empoché une importante somme d'argent (détournement de fonds et autres charges dont abus de position officielle)<sup>15</sup>. En avril 2017, le tribunal de district de Reykjavik condamne un policier à 15 mois d'emprisonnement pour vente d'informations confidentielles à des trafiquants de drogue (corruption passive)<sup>16</sup>. Ce jugement a fait objet d'appel<sup>17</sup>. Les discussions menées lors de la visite d'octobre 2017 ont révélé certains problèmes structurels au sein de la police et les risques d'influence politique qui peuvent constituer un obstacle pour divulguer certains problèmes, y compris en lien avec l'intégrité.

---

<sup>8</sup> L'APCE en a tiré l'enseignement qu'il faut savoir séparer responsabilité politique et responsabilité pénale. L'affaire a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>9</sup> <https://www.bloomberg.com/news/features/2016-03-31/welcome-to-iceland-where-bad-bankers-go-to-prison> (en anglais).

<sup>10</sup> <https://www.sbs.com.au/news/panama-papers-iceland-pm-refuses-to-resign-as-revelations-trigger-global-probes> (en anglais).

<sup>11</sup> [https://panamapapers.icij.org/20160405-iceland-pm-resignation.html?utm\\_source=email&utm\\_campaign=watchdog&utm\\_medium=publici-email&goal=0\\_ffd1d0160d-2c98d6685c-100043821&mc\\_cid=2c98d6685c&mc\\_eid=348b19f1e2](https://panamapapers.icij.org/20160405-iceland-pm-resignation.html?utm_source=email&utm_campaign=watchdog&utm_medium=publici-email&goal=0_ffd1d0160d-2c98d6685c-100043821&mc_cid=2c98d6685c&mc_eid=348b19f1e2) (en anglais).

<sup>12</sup> [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/01/11/iceland-ousted-one-leader-named-in-the-panama-papers-but-ended-up-with-another-on-the-list/?utm\\_term=.2b127d5d6b04](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/01/11/iceland-ousted-one-leader-named-in-the-panama-papers-but-ended-up-with-another-on-the-list/?utm_term=.2b127d5d6b04) (en anglais).

<sup>13</sup> [https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics\\_and\\_society/2017/09/15/iceland\\_s\\_government\\_collapse/](https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2017/09/15/iceland_s_government_collapse/) (en anglais).

<sup>14</sup> <https://www.gallup.is/frettir/traust-til-stofnana-haekkar-milli-ara/>

<sup>15</sup> <https://www.domstolar.is/default.aspx?pageid=347c3bb1-8926-11e5-80c6-005056bc6a40&id=5cbe32c8-559c-49a2-b29a-8942a03811db> (en anglais).

<sup>16</sup> <http://icelandreview.com/news/2016/11/28/police-officer-charged> (en anglais).

<sup>17</sup> <https://www.domstolar.is/default.aspx?pageid=347c3bb1-8926-11e5-80c6-005056bc6a40&id=9e516576-c171-49bd-a072-5de98d9f0450> (en anglais).



#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

##### Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

###### *Système de gouvernement*

14. L'Islande est un État unitaire. C'est une république parlementaire constitutionnelle dotée d'un système politique multipartiste. L'Islande est sans doute la plus vieille démocratie parlementaire au monde, avec un parlement unicaméral, l'Althing<sup>18</sup>, établi en l'an 930. Le principal rôle du parlement est de légiférer et de surveiller le bras exécutif. Le rôle de l'Althing, la surveillance du gouvernement, s'est vu renforcé en 2011<sup>19</sup>. Une nouvelle législation peut être initiée par le Président<sup>20</sup> (après discussion au sein du cabinet ministériel), par un ministre ou par tout membre du parlement.

15. Le chef de l'État est le/la Président(e) d'Islande, élu(e) par le peuple au suffrage secret et direct pour un mandat de quatre ans, renouvelable *ad libitum*. La Constitution accorde au Président des pouvoirs considérables, dont la majorité sont délégués aux ministres. Officiellement, le Président forme un gouvernement, nommant le Premier ministre et les ministres, mais, dans la pratique, la composition du gouvernement est généralement décidée par la majorité parlementaire<sup>21</sup>. En théorie, lorsque les chefs de partis ne parviennent pas à aboutir à une conclusion par eux-mêmes dans un délai raisonnable, le Président peut exercer ce pouvoir et nommer lui-même le cabinet. Cette situation ne s'est jamais produite. Le Président peut aussi révoquer un gouvernement et dissoudre l'Althing ; mais, dans la pratique, il s'agit du cas où le gouvernement perd la majorité au parlement et où le Premier ministre réclame la dissolution de l'Althing. La dernière fois que le Président a usé de ce pouvoir remonte à septembre 2017, lorsqu'il a accepté la demande du Premier ministre de dissoudre le parlement après plusieurs tentatives vaines de former une nouvelle coalition gouvernementale<sup>22</sup>. De fait, le Président accède aussi à la demande du cabinet pour convoquer ou suspendre l'Althing.

16. Le Président peut accorder un pardon ou une amnistie, ainsi que décider d'exemptions à la loi ou faire suspendre des poursuites pénales. Mais on ne connaît pas d'exemples de recours à ces pouvoirs dans la pratique. Les ministres tiennent le Président informé des questions importantes et soumettent les lois pour sa signature («confirmation») <sup>23</sup>. Le Président effectue et reçoit des visites officielles, protocolaires par nature. Il accrédite les ambassadeurs et signe des traités internationaux. Le Président peut s'opposer à des lois votées par le parlement et les soumettre à un référendum national. Le précédent Président a bel et bien usé de ce pouvoir à trois reprises (2004, 2010 et 2011)<sup>24</sup>.

17. Selon la Constitution, le Président ne peut être membre de l'Althing ni accepter un emploi rémunéré au service d'une institution publique ou d'une entreprise privée. La destitution présidentielle peut être à l'instigation du parlement, ce qui n'est jamais arrivé.

---

<sup>18</sup> 63 députés sont élus tous les quatre ans, par scrutin secret sur la base d'une représentation proportionnelle.

<sup>19</sup> Notamment par un amendement du Règlement intérieur, en créant une commission permanente chargée des questions constitutionnelles et du contrôle du gouvernement.

<sup>20</sup> La Constitution stipule que le pouvoir législatif est assumé à la fois par le Parlement et par le Président.

<sup>21</sup> Il est arrivé que le Président ait des préférences quant au résultat des négociations et ait tenté d'influencer la formation de la coalition. Reste qu'il/elle n'a jamais vraiment formé de gouvernement.

<sup>22</sup> Gouvernement et parlement ont tous deux agi jusqu'au jour même de l'élection anticipée, le 28 octobre 2017.

<sup>23</sup> Le Président rencontre les ministres au sein du Conseil des ministres, qu'il préside. « La signature du Président valide, avec le contreseing d'un ministre, sanctionne les actes législatifs et les mesures gouvernementales », Article 19 de la Constitution.

<sup>24</sup> Le Président a usé de ce pouvoir, prévu à l'article 26 de la Constitution, en 2004 pour rejeter un projet de loi concernant les médias, puis à nouveau en 2010 et 2011 pour refuser un projet de loi *Icesave* prévoyant de garantir l'épargne des personnes détenant des comptes en dehors de l'Islande.



18. Ainsi que convenu par le GRECO, un chef d'État sera couvert par le 5<sup>e</sup> cycle d'évaluation au titre de la catégorie « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement à l'élaboration et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou qu'il conseille le gouvernement sur ces fonctions. Il peut s'agir de définir et de mettre en œuvre des politiques, d'appliquer des lois, de proposer et/ou de mettre en application une législation, d'adopter et d'exécuter des règlements/décrets normatifs, ainsi que de prendre des décisions concernant les dépenses publiques et sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

19. L'EEG note que le chef d'État islandais « n'est pas tenu responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions »<sup>25</sup>. « Le Président exerce son autorité par l'intermédiaire de ses ministres »<sup>26</sup>, il ne participe pas directement ni régulièrement à l'élaboration et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales. Dans la pratique, le Président n'a pas usé de la plupart des prérogatives prévues par l'actuelle Constitution. Malgré les nombreux éléments qui feraient croire à un système présidentiel ou semi-présidentiel, l'Islande a essentiellement fonctionné comme une république parlementaire. Certes, le pouvoir constitutionnel de dissoudre l'Althing et celui de former et de révoquer un gouvernement offrent des possibilités d'influer sur l'exécutif, mais ces pouvoirs semblent généralement avoir servi selon des règles politiques prévisibles<sup>27</sup>, sans outrepassement des limites normales. Il semble que le Président soit informé sur les questions gouvernementales importantes, mais il n'est pas censé fixer ni exécuter d'activités gouvernementales.

20. De plus, le site web du bureau présidentiel n'affiche qu'une dizaine de collaborateurs et le bureau n'est pas structuré de manière à soutenir une participation active aux fonctions gouvernementales.

21. Dans la pratique, le rôle du Président peut varier de manière significative selon la personnalité du Président. Le précédent Président, demeuré en exercice pendant une vingtaine d'années, quelquefois a « repoussé les limites » de sa fonction, de ce qui est normalement attendu d'un Président. La pratique a également montré que malgré le rôle limité, le Président peut être exposé à des risques d'intégrité. Il a rejeté des lois à trois reprises, en les soumettant aux référendums populaires (quelquefois dans un contexte d'allégations de conflit d'intérêts)<sup>28</sup>. Les médias ont aussi largement rendu compte de ses tentatives d'influencer la politique étrangère, notamment au sujet de l'adhésion à l'UE, de la création d'une zone de libre-échange nord-atlantique, du développement de partenariats économiques et stratégiques avec des pays en dehors de l'espace européen etc.<sup>29</sup> La conduite du Président s'est aussi attirée critiques et allégations de conflits d'intérêts lorsqu'il a soutenu activement l'expansion internationale de sociétés islandaises avant la crise financière, voyageant à bord de leurs jets<sup>30</sup>, dont une fois en lien avec des groupes d'affaires qui avaient bénéficié directement d'une décision de veto<sup>31</sup>. Plus récemment, les médias ont révélé que l'épouse de l'ancien Président bénéficiait d'arrangements off-shore en lien avec la fiscalité d'activités au Royaume-Uni – alors même que le Président avait affirmé que sa famille n'était pas impliquée dans des opérations à l'étranger<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> Article 11 de la Constitution

<sup>26</sup> Article 13 de la Constitution

<sup>27</sup> Le gouvernement est généralement formé par une majorité parlementaire. En théorie, lorsque les chefs de partis ne parviennent pas à aboutir à une conclusion par eux-mêmes dans un délai raisonnable, le Président peut exercer ce pouvoir et nommer lui-même le cabinet. Cette situation ne s'est jamais produite depuis l'indépendance. Le cabinet suggère de convoquer, de suspendre ou de dissoudre le parlement.

<sup>28</sup> <https://mg.co.za/article/2004-05-17-iceland-in-crisis-over-controversial-media-law>

<sup>29</sup> [https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics\\_and\\_society/2016/06/25/brexit\\_is\\_good\\_news\\_says\\_president\\_of\\_iceland/](https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2016/06/25/brexit_is_good_news_says_president_of_iceland/); <https://www.express.co.uk/news/world/685377/UK-join-Nordic-alliance-non-EU-countries-Iceland-president-Brexit-EEA>; <https://beyondcollapse.wordpress.com/2011/12/13/iceland-cbc-interview-with-president-olafur-grimmon-transcript-janet-eaton/>

<sup>30</sup> <http://icelandreview.com/news/2005/06/20/president-rides-private-jets-too>

Voir aussi Klassekampen.no ([archivé](#)) (12 novembre 2008)

<sup>31</sup> <http://icelandreview.com/news/2005/06/16/presidents-wife-hitches-ride-baugur-private-jet?language=en>

<sup>32</sup> <http://www.theguardian.com/news/2016/may/02/iceland-presidents-wife-linked-to-offshore-tax-havens-in-leaked-files>

22. La Commission spéciale d'enquête (SIC) a publié un rapport recommandant une réforme de la Constitution, comprenant une clarification des pouvoirs du Président. Des normes d'intégrité pour le Président et les membres de son administration ont aussi été recommandées.<sup>33</sup> L'EEG soutient cette initiative and souhaite souligner que, dans le cadre de cette réforme, il apparaît clairement que certaines des prérogatives présidentielles actuelles méritent d'être reconsidérées, en particulier le droit d'arrêter des poursuites pénales et d'accorder des dérogations à la loi (prérogatives héritées de la monarchie et de la constitution danoises, et reprises dans la Constitution islandaise de 1944). Pour autant, l'EEG estime que, dans l'ensemble, les fonctions réelles du Président demeurent (sont censées de demeurer) largement formelles, représentatives et cérémoniales. Le Président ne participe pas activement et régulièrement dans l'exercice des fonctions gouvernementales. En conséquence, le chef de l'État islandais ne relève pas de la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) qui est couverte par l'actuel Cycle d'évaluation. Néanmoins il serait opportun pour l'Islande d'introduire des normes d'intégrité et des exigences de transparence pour le Président, qui font actuellement largement défaut.

23. Dans la pratique, le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement. Les ministres qui, ensemble, forment le cabinet<sup>34</sup> « sont responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>35</sup>. Le Gouvernement islandais se compose du Premier ministre (chef du gouvernement) et d'autres ministres. Le Premier ministre préside les réunions du cabinet, mais en réalité son rôle consiste uniquement dans la coordination plutôt que dans la direction de l'action du gouvernement. Dans la pratique, les actes exécutifs sont décidés et les actes législatifs sont rédigés au sein de chacun des ministères. Pour les questions les plus importantes (notamment les projets de loi), les ministres sont tenus de consulter le cabinet. Le nombre des ministres et leur fonction peuvent varier d'un gouvernement à l'autre. Les ministres ont toute discrétion pour décider de l'utilisation du fonds de réserve pour dépenses imprévues (1 % du budget), à condition toutefois d'en aviser l'Althing. L'actuel Gouvernement islandais se compose de trois partis politiques et de 11 ministres – six hommes et cinq femmes. L'EEG se félicite de cette représentation équilibrée des genres au gouvernement, une amélioration par rapport au gouvernement précédent, ce qui est précisément l'un des objectifs visés par la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux États membres concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

24. Les secrétaires permanents sont les plus hauts fonctionnaires en dessous des ministres, qui les nomment au mérite pour un mandat de cinq ans. Chaque ministre peut employer jusqu'à deux conseillers politiques, et l'ensemble du gouvernement peut décider d'en recruter jusqu'à trois supplémentaires. Ces conseillers assistent les ministres dans le processus de prise de décisions, ils sont nommés de façon discrétionnaire pour la durée du mandat ministériel et ils sont soumis au statut des fonctionnaires. En raison de leur rôle consultatif dans l'élaboration des décisions, ils sont considérés comme PHFE et sont couverts par l'évaluation en cours.

25. Bien que rares, les recours contre l'action ou les décisions du gouvernement peuvent être déposés devant des tribunaux publics (tribunaux de district et la Cour suprême comme instance d'appel<sup>36</sup>), dans les cas où les décisions violent les droits du demandeur. En outre, la Haute Cour de justice spécialisée (Landsdómur)<sup>37</sup> se prononce sur les poursuites pénales intentées par l'Althing contre les actuels ou anciens ministres<sup>38</sup>. La Haute Cour de justice (Landsdómur) a été convoquée une fois, en 2011, dans une affaire contre un ancien Premier ministre.

---

<sup>33</sup> Le rapport critiquait les actions du précédent Président visant à promouvoir les intérêts de sociétés islandaises à l'étranger.

<sup>34</sup> Essentiellement considéré comme un organe de coordination.

<sup>35</sup> Article 14 de la Constitution.

<sup>36</sup> Un système judiciaire à trois niveaux, y compris un nouveau tribunal (*Landsréttur*) faisant office d'une cour d'appel et un rôle plus large de la Cour suprême, a été introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2018

<sup>37</sup> Loi n° 3/1963 sur la Haute Cour de justice.

<sup>38</sup> Le parlement peut mettre en accusation un ministre du gouvernement à raison de ses actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (article 14 de la Constitution, loi n° 4/1963 sur la Responsabilité des ministres du gouvernement).

## Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

26. Le Président donne autorité au chef d'un parti politique de former un cabinet, généralement celui arrivé en tête des élections. Le Premier ministre propose les ministres et les intitulés et portefeuilles des ministères<sup>39</sup>. Le Président nomme le Premier ministre et les ministres. En réalité, ils sont généralement déterminés par les négociations entre partis politiques. Les ministres sont responsables de leurs actes. Les ministres sont également soumis aux dispositions du Code pénal général relatives aux fonctionnaires. Les ministres ne faisant pas partie du parlement peuvent aussi siéger au gouvernement – ce qui ne se produit pas fréquemment<sup>40</sup>. Les membres de l'Althing peuvent soumettre une motion de défiance contre un ministre. Si la motion est adoptée, le Premier ministre est tenu de soumettre au Président une proposition de révocation du ministre concerné. Une motion de défiance contre un Premier ministre vaut pour le gouvernement dans son ensemble. Les ministres peuvent démissionner. Le Président approuve sur demande la démission d'un ministre ou de l'ensemble du gouvernement – cela s'est produit lors de la récente crise politique. L'Althing peut aussi mettre des ministres en accusation à raison de leurs actes officiels. Dans ce cas, la Haute Cour de justice (Landsdómur) a juridiction. La Loi sur la responsabilité des ministres prévoit un système de destitution (voir aussi plus loin la section intitulée « Poursuites pénales et immunités »).

27. Les secrétaires permanents des ministères sont nommés par les ministres à la suite d'une procédure de recrutement ouvert. Une commission d'évaluation spéciale, mise en place au coup par coup pour chaque avis de vacance, joue un rôle consultatif dans le processus de recrutement. Quant à la responsabilité juridique et politique finale, elle revient au ministre. Il est également possible pour une personne déjà fonctionnaire d'être mutée/promue à la fonction de secrétaire permanent. Les secrétaires permanents rendent compte à leur ministre conformément à la Loi sur les agents publics. Aucune règle spéciale ne s'applique aux secrétaires permanents en tant que membres du parlement. La Loi sur les agents publics régit la destitution des secrétaires permanents.

28. Les conseillers politiques sont sélectionnés par les ministres concernés et leur rendent compte. Le rôle de ces conseillers consiste principalement à travailler sur des questions d'intérêt stratégique et à orienter les ministres sur d'autres questions en coopération avec des secrétaires permanents et d'autres fonctionnaires de chaque ministère; s'ajoutent d'autres obligations politiques décidées par le ministre. En Islande, la Loi sur la fonction publique autorise les ministres à recruter deux conseillers politiques. Au besoin, l'ensemble du gouvernement peut décider d'ajouter trois conseillers supplémentaires. La sélection de conseillers politiques n'est pas soumise au processus d'appel public à candidatures prévu par la Loi sur les agents publics. La durée d'exercice des conseillers politiques ne peut dépasser celle du mandat du ministre. Ils n'ont pas autorité pour prendre ou signer des décisions gouvernementales ou administratives au nom du ministre.

29. Un avis récent du Médiateur concernant le statut des conseillers politiques (après le procès et la condamnation de l'un d'eux) a donné lieu à révision des descriptifs de postes les concernant et des règles sur l'enregistrement des contacts avec les tiers. Ce n'est que récemment que le premier ministre a créé un groupe de travail chargé d'analyser et d'améliorer la confiance en secteur public, et notamment, parmi d'autres initiatives concrètes, de réviser le Code de conduite des ministres.

30. Salaires mensuels applicables à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2016 :

Poste	Salaire mensuel
Premier ministre (depuis le 1/11/2016)	2 021 825 ISK / 16 114 €
Autres ministres (depuis le 1/11/2016)	1 826 273 ISK / 14 556 €
Secrétaire permanent au Bureau du Premier ministre (depuis le 1/07/2016)	1 339 043 ISK / 10 672 €
Autres secrétaires permanents (depuis le 1/07/2016)	1 294 693 / 10 319 €

<sup>39</sup> Toutefois, en vertu de la Loi sur les agents publics d'Islande, il est nécessaire d'obtenir l'approbation de l'Althing par le biais d'une résolution parlementaire si des changements sont apportés à l'organisation des ministères.

<sup>40</sup> Au total, 21 ministres en dehors du parlement (la première fois en 1919, la dernière fois en 2016).

31. Les salaires des conseillers politiques sont les mêmes que ceux des chefs de département.

32. Les ministres sont remboursés des dépenses liées à leur fonction (y compris les déplacements/voyages). Tous les ministres peuvent disposer d'une voiture de service avec chauffeur, ainsi que d'un téléphone mobile. Les ministres bénéficient du même régime de pension que tous les fonctionnaires. Les secrétaires permanents bénéficient de téléphones mobiles et d'un remboursement des frais de déplacement/voyage. Ils reçoivent également une rémunération mensuelle supplémentaire (environ 450 000 ISK / 3 578 €) pour heures supplémentaires.

33. En 2015, le salaire moyen islandais s'élevait à 612 000 ISK (4 882 €) par mois – soit, en moyenne, un salaire brut annuel de 7 344 000 ISK (58 518 €).

#### Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

##### *Politique spécifique de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité*

34. Il n'existe pas de stratégie ou de politique spécifiques pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité. En Islande, le secteur public et son personnel sont soumis à des lois, des procédures, des codes de conduite et des pratiques opérationnelles, et ce en fonction des principaux indicateurs de bonne gouvernance suivants : voix et responsabilité, stabilité politique et absence de violence/terrorisme, efficacité gouvernementale et qualité de la réglementation, primauté du droit et prévention de la corruption. Les principes de bonne gouvernance, de transparence et d'intégrité sont considérés tout aussi importants pour l'administration publique.

35. En 2014 a été créé un groupe de pilotage interministériel. Il s'est concentré sur la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de lutte contre la corruption et sur l'amendement des lois suite aux recommandations du GRECO et de l'OCDE (Groupe de travail sur la corruption). L'EEG a appris que le groupe avait commencé à élaborer un plan d'action anti-corruption mais que le travail avait été arrêté ou suspendu. Le groupe de pilotage interministériel se réunit quatre ou cinq fois par an et consulte des acteurs publics et privés.

36. En matière d'intégrité, des codes de conduite ont vu le jour principalement en raison de la crise financière et d'une série de scandales impliquant de hauts fonctionnaires. Les progrès ont à présent tendance à se ralentir. L'EEG n'a pas eu connaissance d'un système coordonné d'analyse des facteurs de risque de corruption concernant les PHFE.

37. L'EEG déplore que le travail du groupe de pilotage interministériel mis en place en 2014 n'ait pas débouché sur beaucoup de résultats concrets. La multiplication des codes de conduite qui s'appliquent quelquefois aux mêmes catégories de fonctionnaires (voir ci-après la section sur les règles de conduite) n'est pas en soi la réponse la plus sérieuse aux difficultés que pose le développement de politiques d'intégrité et de gestion des risques dans ce secteur. Compte tenu des circonstances et des vulnérabilités spécifiques observées en Islande, du faible niveau de confiance dans les représentants élus, du fait que les questions d'intégrité ont pris une telle importance (au point de déstabiliser deux gouvernements successifs), l'EEG estime qu'il est temps d'adopter un plan d'intégrité prioritaire pour les membres du gouvernement et autres PHFE, y compris les secrétaires permanents et les conseillers politiques qui semblent n'avoir pas été suffisamment pris en compte par les efforts du Bureau du Premier ministre. Ce plan pourrait s'appuyer sur les recommandations contenues dans le présent rapport. Secteur d'action important : la transparence des PHFE s'agissant de leurs intérêts (et biens) extérieurs et, à cet égard, trouver des solutions pour améliorer la gestion des conflits d'intérêts. L'EEG rappelle que les outils tels que ceux qui permettent une gestion par un tiers (*blind trusts*) des actifs – de manière provisoire et hors de portée d'un membre du gouvernement – peuvent s'avérer utiles afin de limiter les risques en lien avec certains types de conflits d'intérêts. Des mesures de sensibilisation devraient faire partie intégrante d'un tel plan d'action. Le GRECO recommande de définir et de mettre en œuvre une stratégie afin d'améliorer

l'intégrité et la gestion des conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris au moyen de mécanismes proactifs de conseil, de surveillance et de contrôle de conformité.

### *Cadre juridique, principes éthiques et règles de conduite*

38. La Loi sur les agents publics (n° 70/1996)<sup>41</sup> oblige les employés de la fonction publique à satisfaire à leurs obligations fonctions avec soin et diligence à tous égards. D'autre part, la loi indique clairement que les agents publics islandais sont tenus de signaler les délits présumés qu'ils rencontrent dans l'exécution de leur tâche. Elle prévoit des mesures disciplinaires (blâme et cessation des fonctions) ainsi que des règles procédurales en cas de manquement aux obligations professionnelles. Avant qu'un blâme ou autre sanction ne soit décidé par une administration publique, une procédure de consultation de l'agent est toujours appliquée et la décision motivée.

39. Si un agent public est soupçonné d'activité délictueuse, la police mène une enquête et s'appliquent alors le Code pénal général n° 19/1940 et le Code de procédure pénale n° 88/2008. Les poursuites pénales n'excluent pas les procédures disciplinaires. Le Code pénal général contient des dispositions qui criminalisent les actes de corruption active et passive commis par des agents publics<sup>42</sup>.

40. La Loi sur l'information n° 140/2012 est également importante pour garantir la transparence et l'intégrité du secteur public. Elle autorise un accès public aux informations et documents de l'administration publique. En cas de refus d'accès aux informations, il est possible de faire appel gratuitement devant la Commission de l'information, ses décisions pouvant être contestées devant un tribunal public. Autre législation intéressante : la Loi sur les marchés publics (n° 120/2016) et la Loi relative aux mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (n° 64/2006). Ce cadre législatif vaut pour le Premier ministre, les ministres, les secrétaires permanents et les conseillers politiques.

41. Lors de la visite sur place les autorités ont indiqué que plusieurs codes de déontologie ministres s'appliquent aux ministres, dont en premier lieu le Code de conduite pour les ministres (2011/2017)<sup>43</sup>, le Code de conduite pour les membres de l'Althing, le Code de conduite pour le personnel des bureaux gouvernementaux en Islande (2012)<sup>44</sup> et le Code général de déontologie pour la fonction publique (2013)<sup>45</sup>. Les deux derniers codes sont également applicables aux secrétaires permanents<sup>46</sup> et aux conseillers politiques. Dans leurs commentaires récents les autorités ont expliqué que la logique dominante du système est que les PTEFs doivent respecter le code «le plus élevé» qui s'applique à eux (par exemple, les ministres seraient principalement guidés par le code de conduite pour les ministres). Tous ces codes ont été élaborés par une commission de coordination composée de ministres, de représentants de la fonction publique et d'experts indépendants. Les codes ne contiennent aucune sanction pour violation de leurs dispositions. Ce sont les lois concernées, en particulier celle relative aux agents publics, qui prévoient les sanctions.

---

<sup>41</sup> La Loi sur les agents publics (chapitre IV, « Devoirs ») traite du comportement des employés de la fonction publique (diligence et soin, équité et impartialité, obligation d'obéir aux ordres légitimes, respect des heures de travail, confidentialité, obligation de notifier tout emploi secondaire, etc.).

<sup>42</sup> À l'heure actuelle, un projet de loi a été élaboré par le ministère de la Justice dans le but d'alourdir la sanction maximale pour corruption active, en la faisant passer de 4 à 6 ans d'incarcération.

<sup>43</sup> Le Code de conduite pour les ministres a d'abord été publié en 2011, révisé en 2016 et à nouveau publié en février et en décembre 2017. Le Premier ministre a signé le document au nom de l'ensemble du gouvernement.

<sup>44</sup> Le Code de conduite pour le personnel des bureaux gouvernementaux en Islande a été publié par le Premier ministre en 2012 après consultation de l'Institut d'éthique de l'université d'Islande. Voir le texte ci-joint.

<sup>45</sup> Le Code général de déontologie pour la fonction publique a été approuvé par le ministre des Finances et des questions économiques le 22 avril 2013.

<sup>46</sup> Sauf s'ils sont aussi membres de l'Althing, auquel cas le Code de conduite pour les parlementaires s'applique également.

42. Conformément aux recommandations du médiateur, chaque gouvernement approuve son propre Code de conduite ministériel (signé par le Premier ministre). L'expérience montre que le code de conduite de 2011 est en général (légèrement) mis à jour par chaque nouveau gouvernement, sans analyse préalable particulière des risques, même si l'Institut d'Ethique de l'Université d'Islande doit être consulté<sup>47</sup>. L'EEG considère que la dynamique et la continuité des codes ministériels, tels qu'adoptés par les gouvernements successifs, seraient mieux assurées si à ce processus était associé un mécanisme d'analyse et d'atténuation des risques de conflits d'intérêts et de corruption liés à la conduite des PHFE.

43. Aux termes du code ministériel adopté par la réglementation n° 360/2011 et du texte du Code de conduite ministériel du gouvernement précédent (190/2017, 21 février 2017), il est prévu ce qui suit : règles générales du travail ministériel – notamment, *dévouement, loyauté, honnêteté, utilisation prudente de l'argent public, souci de l'intérêt public, interdiction d'utiliser sa position officielle (informations, ressources) pour son intérêt personnel* ; souci d'éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents, déclaration des conflits d'intérêts, déclaration des intérêts financiers au bureau de l'Althingi ; exclusivité de la position (aucun autre emploi rémunéré à moins d'autorisation), interdiction des cadeaux (sauf de modeste valeur) et des voyages de courtoisie (sauf en rapport avec les fonctions officielles). Les ministres sont tenus de faciliter l'accès public à l'information sur leurs activités, de traiter au sein des ministères les comportements contraires à l'éthique, de traiter les intérêts commerciaux à l'étranger en toute égalité, de respecter la neutralité et l'indépendance politique des agents publics, de distinguer les intérêts politiques partisans et les activités ministérielles. Les ministres peuvent solliciter des conseils professionnels auprès de leur personnel ministériel et du Bureau du Premier ministre. Les plaintes concernant les violations du code peuvent être portées devant le médiateur de l'Althing.

44. Les ministres, généralement aussi membres du parlement, sont donc tenus de se conformer au Code de conduite de l'Althing (adopté le 16 mars 2016), lui aussi basé sur un ensemble de principes de comportement (notamment intégrité, honnêteté, intérêt public, utilisation responsable des ressources, initiative, leadership, discrétion, confidentialité). Le code exige d'éviter et de révéler les conflits d'intérêts, il interdit l'acceptation de paiements indus ou de cadeaux ainsi que l'utilisation de la charge publique à des fins personnelles, il oblige à déclarer les intérêts financiers et à enregistrer les cadeaux ou avantages (notamment frais de déplacement, de séjour ou d'accueil/hospitalité). Le code contient des dispositions spécifiques concernant son suivi, sa mise en application et ses canaux consultatifs. Les particuliers et les personnes morales peuvent soumettre, en leur nom propre, des communications écrites et motivées concernant des allégations de violation du Code de conduite. Le Président de l'assemblée est investi de la responsabilité principale en ce qui concerne le respect par les parlementaires des obligations qu'impose le code. Il est assisté d'une commission consultative spéciale composée, entre autres, de non spécialistes.

45. Le Code de conduite du personnel des bureaux gouvernementaux impose, en particulier, les conditions suivantes : frontières entre politique et administration publique, entre vie privée et fonctions officielles, confidentialité, prudence dans la gestion des fonds publics, souci de l'intérêt public, refus des cadeaux de valeur. Ce personnel est également tenu de signaler les activités moralement répréhensibles ou illégales, de prévenir et signaler les conflits d'intérêts, de traiter les groupes d'intérêts à égalité. Le Code général de déontologie pour la fonction publique met l'accent sur les valeurs d'intégrité, d'impartialité et d'efficacité – en particulier, sur la réputation institutionnelle, sur l'évitement des conflits d'intérêts, sur l'impartialité et l'indépendance professionnelle et sur le signalement des actions/décisions illégales.

46. L'EEG a constaté un décalage entre les nombreuses normes qui existent sur le papier, et la situation dans la pratique, où des problèmes liés à la transparence, à l'intégrité et aux conduites inappropriées ont engendré une foule de scandales et de démissions. L'EEG rappelle que, pour que

---

<sup>47</sup> En conformité avec l'article 24 de la Loi sur la fonction publique



des règles de conduite soient efficaces, il est important qu'elles soient suffisamment claires et pratiques pour s'appliquer dans la réalité quotidienne, que l'obligation de les respecter soit clairement formulée et que leur mise en application soit contrôlée ; ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Des orientations détaillées – notamment définitions, explications et exemples – seraient nécessaires, ainsi que l'ont montré plusieurs sections du présent rapport – par exemple, sur les cadeaux, les conflits d'intérêts, l'utilisation (abusives) de ressources administratives et de sa position officielle. Ces orientations devraient aussi indiquer explicitement quel code s'applique dans quel cas et à l'égard de qui. Le fait que les ministres, en particulier, soient à l'heure actuelle couverts par plusieurs codes (parfois jusqu'à quatre) n'est pas une situation satisfaisante.

47. L'EEG apprécie les dernières explications fournies par les autorités, selon lesquelles le texte plus spécifique prévaut sur les textes plus généraux, et que les ministres en particulier sont principalement guidés par le code spécifique pour les ministres. Cela contraste avec les informations fournies avant et pendant la visite d'évaluation qui faisaient des références égales aux autres ensembles de règles, y compris ceux de l'Althingi (situation également reflétée sous diverses rubriques du présent rapport - voir par exemple celles sur les conflits d'intérêt et de cadeaux), il est clair que la situation actuelle peut entraîner des difficultés inutiles dans la pratique, quand il s'agit de normes à appliquer à certaines situations. Comme il est souligné dans le paragraphe ci-dessus et au paragraphe 113, il est important d'assurer l'efficacité de ces normes par le biais d'une supervision adéquate. Il est tout aussi important que les PTEFs aient accès aux conseils confidentiels pour obtenir des lignes directrices sur les différentes normes d'intégrité. Le GRECO recommande que i) les codes de conduite applicables aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient harmonisés ou consolidés selon le cas, et accompagnés de lignes directrices adéquates comprenant des commentaires explicatifs et des exemples concrets, ainsi que de possibilités de conseils confidentiels et ii) qu'un mécanisme de supervision soit mis en place assorti d'un dispositif de sanctions.

#### *Cadre institutionnel*

48. En Islande, bien qu'il n'existe pas d'entité spécialement chargée de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption, mais plusieurs mécanismes et instances exercent indirectement des fonctions similaires.

49. Aux termes de la Loi sur la fonction publique en Islande, le Bureau du Premier ministre a la responsabilité d'interpréter les Codes de conduite, de les faire connaître et d'assurer leur efficacité. Conformément au Code de conduite pour les ministres, en cas de doute, un ministre peut solliciter l'avis et les conseils du Bureau du Premier ministre. Même chose pour les secrétaires permanents et les conseillers politiques. Les conseils sont prodigués au cas par cas, mais dans le souci d'assurer une cohérence. S'il y a lieu, l'institut d'éthique de l'université d'Islande apporte son aide. Le Bureau du Premier ministre a endossé progressivement ce nouveau rôle après la crise. Dans un premier temps, il a simplement collaboré avec des ministres et des ministères (via appels téléphoniques et courrier électronique), puis établi une communication plus formelle (par échange de lettres). Au moins trois ministres des gouvernements précédents ont demandé au Bureau du Premier ministre d'approuver (avant de les recevoir) les rémunérations pour activités secondaires, et un ministre a sollicité un avis avant d'accepter un voyage de courtoisie offert par une entité privée.

50. L'action de l'exécutif est également surveillée par l'Althing<sup>48</sup>, que ce soit par ses commissions parlementaires ou par ses membres<sup>49</sup>. Le Premier ministre présente des rapports annuels sur le suivi

---

<sup>48</sup> Article 48 du Règlement intérieur

Le Règlement intérieur de l'Althing a même valeur que la législation générale. Le chapitre IV du Règlement intérieur de l'Althing donne une description détaillée du travail de surveillance accompli par le parlement. Des articles d'autres chapitres sont également intéressants à ce sujet.

<sup>49</sup> Chaque député peut, avec la permission de l'Althing, demander des informations à un ministre ou une réponse concernant une affaire publique, et ce en déposant une question ou en sollicitant un rapport (article 54 de la Constitution).



des résolutions parlementaires, ce qui oblige les ministres à fournir des informations sur des questions importantes. Les commissions permanentes de l'Althing peuvent convoquer les ministres et autres responsables en audition afin de les interroger sur telles ou telles décisions ou affaires. À cet égard, la commission des affaires constitutionnelles et de surveillance est importante et jouit d'un large éventail de compétences, notamment concernant les affaires constitutionnelles, les élections, les activités du Président islandais, de l'Althing et du gouvernement. Cette commission peut, de sa propre initiative ou en réponse à une proposition reçue, demander au Bureau de l'audit national (NAO, *National Audit Office*) de rédiger un rapport sur des questions spécifiques la concernant<sup>50</sup>. En outre, la commission examine des rapports émanant du NAO, ainsi que le rapport annuel et les avis du médiateur. La commission peut aussi prendre l'initiative d'enquêter sur les décisions de tel ou tel ministre. Toutes les commissions jouissent d'un droit étendu pour recevoir des informations du gouvernement, et ce dans un délai de sept jours.

51. De plus, l'Althingi peut créer des commissions d'enquête indépendantes spéciales pour mener une enquête publique sur des affaires importantes. La commission des affaires constitutionnelles et de surveillance conseille l'Althing quant au moment adéquat de nommer une commission d'enquête. En cas de suspicion d'infraction pénale, les commissions informent le Procureur général de l'État, qui décide de mener ou non une enquête criminelle. Plusieurs commissions d'enquête ont déjà été créées et au cours des années ont soumis des rapports – y compris au lendemain de l'effondrement financier en Islande, mais aussi concernant la question liée à la privatisation du secteur bancaire islandais dans les années 2000.

### *Sensibilisation*

52. L'école du gouvernement central, sous la responsabilité des services centraux des Ministères (autrefois du Bureau du Premier ministre), dispense régulièrement des formations initiales sur l'intégrité et d'autres sujets importants à l'intention des ministres, des secrétaires permanents et autres fonctionnaires nouvellement arrivés. Toujours en matière d'intégrité, des formations sont organisées une ou deux fois par an. Tous les ministres ainsi que leurs conseillers politiques reçoivent un manuel spécial, comprenant les textes sur les droits et obligations. Ils reçoivent une formation au début de leur mandat. Des formations régulières sont organisées pour le personnel ministériel, mais pour l'instant pas pour les ministres eux-mêmes. En 2015, l'Institut d'éthique de l'université d'Islande a organisé un séminaire sur le Code de conduite des ministres et des membres du parlement

53. Comme indiqué plus haut, le Bureau du Premier ministre fournit conseils et orientations sur les obligations en matière d'intégrité et de comportement. Ces conseils sont dispensés à la demande. L'EEG note que les parlementaires, y compris ceux qui détiennent un portefeuille ministériel, doivent signer une déclaration assurant avoir pris connaissance du Code de conduite destiné aux membres de l'Althing. L'EEG souhaite que cette même pratique soit appliquée aux ministres en ce qui concerne le Code de conduite des ministres, et aux secrétaires permanents et conseillers politiques en ce qui concerne d'autres normes éthiques applicables.

54. Les Codes de conduite sont accessibles à tous sur le site web du gouvernement. Ils sont également imprimés sous forme de posters pour affichage dans les bureaux gouvernementaux. Bien que les normes éthiques applicables aux PHFE n'aient donné lieu à aucune campagne spécifique de sensibilisation du grand public, elles ont fait l'objet de débats publics et d'une vaste couverture médiatique.

55. À travers les discussions menées sur place, il est apparu que l'on se préoccupe aujourd'hui insuffisamment de la sensibilisation des PHFE, non seulement concernant leurs obligations

---

<sup>50</sup> Il en va de même si neuf députés présentent une demande officielle pour obtenir un rapport soumis en réunion plénière de l'Althing, auquel cas la requête sera dûment déposée (article 19 de la loi sur l'Auditeur général et sur la vérification des comptes gouvernementaux, n° 46/2016).

juridiques, mais aussi les enjeux de leur fonction en termes d'intégrité. Il semble que le respect des obligations soit une affaire personnelle et qu'un comportement contraire à l'éthique n'entraîne pas de telles conséquences, à moins qu'il ne soit délictueux.

56. L'EEG a eu connaissance de plusieurs cas récents de violation des règles d'intégrité par des PHFE. Un cas concerne un ministre de l'Intérieur qui a dû démissionner à la suite d'une ingérence irrégulière dans une enquête policière en cours (2014). Un secrétaire permanent a été condamné pour délit d'initié (vente d'actions à la veille du krach financier) et, enfin, un conseiller politique du Ministre de l'Intérieur a été condamné pour transmission de documents confidentiels aux médias. L'EEG n'a pas obtenu d'informations convaincantes que des récents gouvernements en ont tiré des enseignements concrets, surtout en vue d'un redoublement des efforts de sensibilisation. Un certain nombre d'initiatives supplémentaires peuvent être prises ; par exemple, sous la forme de formations et en révisant la promotion des codes de conduite (avec demande aux ministres et autres hauts fonctionnaires de signer une reconnaissance d'engagement à respecter le contenu des codes, etc.). Par conséquent, le GRECO recommande que des mécanismes internes efficaces de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité soient mis en place et effectivement mis en œuvre parmi les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, y compris une formation périodique.

### Transparence et contrôle des activités du gouvernement central qui relèvent de l'exécutif

#### *Accès à l'information*

57. La Loi sur l'information n° 140/2012 régit l'accès aux documents gouvernementaux pas seulement à ceux liés à une fonction de l'exécutif (y compris aux exemplaires de la correspondance), et elle spécifie s'ils sont publics ou confidentiels. Cette question est régie par d'autres dispositions, telles que la Loi sur la protection de la vie privée eu égard au traitement des données personnelles, la Loi sur les archives nationales et la Loi sur l'accès aux informations environnementales.

58. Conformément à l'article 5 de la Loi sur l'information, l'accès public est accordé, en principe, sur demande, à la totalité du fichier ou seulement à des parties (si certaines parties sont en accès restreint). Les autorités islandaises ont précisé qu'il existe, cependant, quelques exceptions à l'obligation générale de révéler des informations ; par exemple, s'il est nécessaire de protéger certains intérêts publics ou privés (informations sensibles) ou des intérêts financiers/commerciaux. Dans ces cas, ces intérêts sont mis en balance avec l'intérêt du public à être informé (« test de préjudice et critère de l'intérêt public »). En vertu de l'article 6, les instances publiques ont le droit de restreindre l'accès à certains types de documents, notamment procès-verbaux des réunions du Conseil des ministres et du cabinet, notes des réunions ministérielles, correspondance avec des experts pour utilisation lors de procédures judiciaires, documents liés à des affaires personnelles et, enfin, projets de documents internes. En règle générale, les procès-verbaux de réunions du gouvernement ne sont pas mis à disposition du public. L'ordre du jour est souvent transmis aux médias une fois la réunion terminée, mais un ministre peut décider de ne pas préciser que tel ou tel sujet a été abordé. Quant aux décisions importantes, elles sont rendues publiques après les réunions du gouvernement, par voie de communiqué de presse ou sur le site web du ministère concerné.

59. En vertu de l'article 13 de la Loi sur l'information, les autorités gouvernementales sont tenues d'informer le public sur leurs activités de leur propre initiative ; par exemple, par la publication électronique de rapports, en résumant des programmes importants ou en publiant d'autres types de documents. Le budget annuel est transparent et accessible. La proposition de budget national est publiée tous les ans, le public ayant également accès à un résumé complet sur le site web du gouvernement. Les comptes définitifs du gouvernement central sont publiés sur le site web de l'autorité d'administration financière<sup>51</sup> ainsi que dans le rapport annuel de l'Auditeur général.

---

<sup>51</sup> Voir <https://www.fjs.is/en> (en anglais).

60. Les refus d'accès à l'information peuvent faire l'objet d'un recours gratuit auprès de la Commission de l'information, commission d'appel indépendante composée de trois membres nommés par le Premier ministre, laquelle se réunit tous les mois (cinq ou dix décisions sont adoptées à chaque fois). Les décisions de la commission peuvent, à leur tour, être contestées auprès du médiateur ou en justice. Ainsi le médiateur a-t-il traité 12 plaintes où les requérants n'étaient pas satisfaits des décisions prises par la Commission de l'information. La commission a connu un grave retard au lendemain de la crise financière, les décisions prenant dans certains cas jusqu'à trois ans. À l'heure actuelle, il faut attendre environ de trois à six mois pour obtenir une décision de la commission, celle-ci manquant de personnel de soutien, en particulier de conseillers juridiques.

61. L'EEG se félicite de la récente création d'un site web gouvernemental dédié où le public peut consulter des informations individuelles sur les transactions et paiements concernant des biens et services fournis à des instances ministérielles<sup>52</sup> ; d'autres institutions publiques seront incluses dans les phases futures du projet, comme l'ont souligné les autorités. Cette bonne pratique pourrait inspirer d'autres instances publiques en Islande, mais aussi dans d'autres pays. Cela dit, ainsi que l'ont observé plusieurs personnes rencontrées sur place, l'accès aux informations détenues par des ministères et autres autorités publiques demeure un point épineux. Bien que la loi sur l'information n° 140/2012 soit relativement détaillée et qu'elle doit garantir le droit d'accès comme règle principale, il apparaît que l'accès se trouve refusé dans de nombreuses circonstances (par exemple, pour les « documents de travail » bien que la Commission aurait interprété ce concept de façon étroite) ou lorsque l'institution publique conserve une discrétion excessive dans le refus ou la limitation d'accès. Compte tenu des difficultés rencontrées par la Commission de l'information (arriérés, manque de ressources, procédures longues) et de la perception persistante que trop de demandes seraient en pratique refusées en raison de ce qui précède, cette question devrait faire l'objet d'un suivi attentif par les autorités.

#### *Transparence du processus législatif*

62. Des projets de loi proposés par le gouvernement sont souvent soumis à consultation (sous forme écrite et à l'occasion de réunions). Tous les acteurs pouvant être particulièrement affectés par la législation proposée sont impliqués (par exemple, individus, entreprises ou instances de pouvoirs locaux). Le cas échéant, les consultations avec des syndicats et des associations professionnelles sont jugées importantes. Le ministère concerné révisé et prend alors en compte les commentaires soumis. Dans les notes explicatives du projet de loi figure un résumé du processus de consultation.

63. Généralement, les ministères publient régulièrement des projets de loi sur leur site web. En été 2017 a vu la fusion de ces sites web en un seul site dédié aux bureaux gouvernementaux islandais. De plus, il existe maintenant un portail web dédié à la consultation publique des projets de loi. Un projet de loi est en général publié avec des notes explicatives et avec une description des caractéristiques et/ou des amendements les plus notables. Le public dispose alors d'au moins deux semaines pour soumettre des commentaires et des propositions concernant le projet de loi, lequel est alors réexaminé au sein du ministère, présenté et approuvé par le cabinet, puis soumis à l'Althing pour discussion et possible adoption. Aux termes de la résolution gouvernementale du mars 2017 sur l'élaboration et la finalisation des projets de loi, ceux-ci seront communiqués au public pour commentaires, sauf raison importante l'interdisant (auquel cas les raisons doivent être indiquées lors de la réunion du cabinet).

64. Dès leur introduction officielle, tous les projets de loi sont mis à disposition du public sur le site web de l'Althing. Les acteurs intéressés peuvent soumettre des commentaires qui sont également rendus publics.

---

<sup>52</sup> Voir <http://opnirreikningar.is/> (en islandais).

65. La publication des projets de réglementation est de plus en plus fréquente mais, au niveau central, aucune décision n'a été prise quant à l'utilisation de cette pratique, contrairement aux projets de législation primaire. Dans la mesure du possible, les acteurs concernés sont consultés comme pour la procédure législative.

#### *Tierces parties et lobbyistes*

66. Aucune réglementation spécifique ne régit les relations des PHFE avec des lobbyistes et autres personnes cherchant à influencer le travail du gouvernement, hormis ce qui figure dans les divers codes de conduite décrits plus haut à propos de l'enregistrement des contacts. L'accès à des informations concernant les contacts des PHFE avec des tierces parties peut être accordé en vertu de la Loi sur l'information. Selon cette loi et, aussi, selon la Loi sur les bureaux gouvernementaux d'Islande, ces contacts doivent être enregistrés par l'autorité concernée. Or, l'Islande ne possède pas de registre des lobbyistes. Plus important encore, du point de vue du présent rapport, aucune règle ne régit la manière dont les agents de l'État entrent en contact avec des intérêts extérieurs qui chercheraient à influencer le travail du gouvernement, notamment son activité législative/réglementaire. Cette lacune mérite absolument d'être traitée. L'EEG rappelle aussi que des orientations/conseils pour la rédaction de telles règles figurent dans des normes européennes existantes<sup>53</sup>. Le GRECO recommande d'introduire des règles sur la manière dont les hauts responsables de l'exécutif entretiennent des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement.

#### *Mécanismes de contrôle*

67. Aux termes de la Loi sur les finances publiques, le directeur d'une instance publique est responsable des opérations de contrôle et audit internes.

68. L'autorité d'administration financière, agence indépendante opérant dans le cadre du ministère des Finances et des affaires économiques, centralise la responsabilité des services et du développement pour les systèmes financiers, comptables et de paie gouvernementaux (Oracle et autres systèmes informatiques).

69. Le Bureau de l'audit national (NAO, *National Audit Office*) est une institution de surveillance indépendante qui rend compte à l'Althing. Le NAO vérifie les comptes publics et les états financiers des instances de l'État, contrôle et encourage les améliorations au niveau de l'administration financière publique et de l'utilisation des fonds publics. Son statut juridique, son rôle et son mandat sont établis par la Loi sur l'Auditeur général et sur la vérification des comptes gouvernementaux n° 46/2016. Le NAO suit les normes et directives de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (en anglais : INTOSAI). L'Auditeur général, élu par l'Althing pour une période de six ans, recrute le personnel, celui-ci devant être indépendant des ministères et des organisations qu'il contrôle. Le NAO a toute liberté dans le choix des missions à accomplir et des conclusions auxquelles aboutir. Ses rapports sont à disposition du public<sup>54</sup>. Le NAO joue un rôle de surveillance important non seulement en ce qui concerne la dépense efficace des finances publiques mais aussi dans la détection et la prévention de la corruption.

70. Le Médiateur de l'Althing est élu pour une période de quatre ans (Loi n° 87/1987 sur le médiateur de l'Althing). Le médiateur est aussi indépendant du parlement dans l'exercice de ses fonctions. Le médiateur a pour mission de sauvegarder les droits de l'homme et de contrôler l'administration des affaires publiques en conformité avec la loi (en particulier, la Loi sur la procédure administrative, la Loi sur les bureaux gouvernementaux en Islande et la Loi relative aux agents

---

<sup>53</sup> En particulier, la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

<sup>54</sup> Voir le site web du Bureau de l'audit national (NAO, *National Audit Office*) : <https://rikisendurskodun.is/en/> (en anglais).

publics), les codes de conduite et les bonnes pratiques administratives. Toute personne (citoyenne ou étrangère) ou association de personnes qui se sent inéquitement traitée par les pouvoirs publics, de même que celles qui ne sont pas satisfaites d'une décision de la Commission de l'information sur l'accès à l'information, peut déposer une plainte auprès du Médiateur de l'Althing<sup>55</sup>. Le médiateur peut se saisir d'une affaire à la suite d'une plainte et ouvrir une enquête. Il peut aussi lancer l'examen d'une affaire de sa propre initiative (*ex officio*). Il peut demander à ce qu'une personne soit convoquée devant un juge de district pour témoigner sur une affaire, auquel cas c'est le code de procédure pénale qui s'applique. Le Médiateur peut contribuer à la révélation d'affaires de corruption spécifiques en lançant une enquête à la suite d'une plainte, en notifiant les autorités concernées (procureur de l'État, Althing, par exemple) dans les cas d'infraction ou de manquement à une obligation ou, enfin, en demandant à ce qu'une personne soit convoquée devant un juge de district pour témoigner. Par ses avis, le médiateur peut également contribuer à combler les lacunes législatives et procédurales et, par là même, à réduire les risques et les possibilités de corruption. Bien que les conclusions rendues par le Médiateur n'aient pas de caractère contraignant pour les autorités, elles sont généralement suivies. Le médiateur rend compte à l'Althingi tous les ans. La légalité des décisions administratives (s'appuient-elles sur des considérations légitimes et pertinentes ?) peut aussi être vérifiée par un tribunal.

71. L'EEG note que, à l'heure actuelle, grâce à leur activité de compte rendu, les médias jouent un rôle important pour décourager les abus et la corruption impliquant des PHFE. L'existence de grands groupes médiatiques, connectés à de grandes entreprises et, aussi, à des intérêts politiques, demeure une difficulté particulière pour la survie des médias indépendants plus modestes. Et, surtout, le journalisme d'investigation se trouve confronté en Islande à plusieurs dispositions du droit pénal qualifiées de « désuètes » par les journalistes que l'EEG a rencontrés. Ces dispositions seraient largement utilisées dans la pratique pour bloquer la publication de reportages « sensibles ». Ainsi plusieurs affaires concernant la liberté des médias ont-elles été portées devant la Cour européenne des droits de l'homme.

### Conflits d'intérêt

72. Il n'existe aucune définition générale des « conflits d'intérêts ». En matière de prévention et d'évitement des conflits d'intérêts, la règle générale figure dans la Loi relative aux agents publics, laquelle oblige ces derniers à exécuter leurs fonctions avec soin et diligence à tous égards. Un agent ne peut pas être traité défavorablement pour révélation d'infractions aux lois ou aux règles de déontologie.

73. Selon le code de conduite applicable au personnel des bureaux gouvernementaux, ces agents doivent veiller à ce que leur travail ne soit affecté en rien par les relations familiales, les amis ou les intérêts personnels. De même le Code de conduite des ministres traite-t-il des conflits d'intérêts en termes généraux (article 2), intimant les ministres d'éviter tout conflit d'intérêts et ne pas permettre aux relations personnelles d'affecter leur travail. Les ministres doivent s'efforcer de nommer le personnel en fonction du mérite. Les autorités islandaises ont souligné que, les ministres étant généralement aussi parlementaires, le code de conduite adopté par l'Althing en 2016 peut aussi s'appliquer à eux. Selon l'article 8 de ce Code, dans l'exercice de leurs fonctions, les membres doivent éviter les conflits entre l'intérêt public et leurs propres intérêts (financiers ou autrement personnels) ou ceux de leurs familles. Si un membre n'est pas en mesure de prévenir ce type de conflit, il doit le faire savoir. Quant à l'article 9, il exige des députés qu'ils signalent leurs intérêts personnels pouvant concerner le processus des affaires parlementaires.

74. Comme indiqué ci-dessous (voir la section sur les déclarations d'actifs, de revenus, de passifs et d'intérêts), un système est en place pour la déclaration systématique des intérêts des ministres.

---

<sup>55</sup> Les recours internes doivent être traités en priorité, sauf en cas de retard dans la conclusion d'une affaire ou si celle-ci concerne la conduite d'un agent public.

75. La Loi sur les procédures administratives spécifie que, en cas de conflit d'intérêts, le fonctionnaire ou le membre de commission concerné sera exclu de toute participation aux processus d'élaboration des décisions. L'article 3 de la loi énumère les motifs d'exclusion avec précision (par exemple, si des fonctionnaires/membres de commission sont ou ont été parties à un procès) sans pour autant négliger une catégorie plus générale désignant toute autre raison susceptible de nuire à l'impartialité. Les règles d'exclusion s'appliquent aussi aux relations proches des personnes qui interviennent dans le processus décisionnel [conjoint(e)s, familles, supérieurs hiérarchiques immédiats...]. La question de l'exclusion n'est pas prise en compte dans les cas insignifiants où le rôle du fonctionnaire/membre du conseil est anodin.

76. Si un agent a connaissance de faits qui pourraient l'exclure, il doit les porter à l'attention du chef de l'instance administrative concernée. Celui-ci décide alors si l'agent doit ou non se retirer d'une affaire. Dans les affaires où la légitimité du chef d'une instance administrative est mise en question, il décidera lui-même s'il doit ou non se retirer. Une commission administrative décidera si un membre (ou plusieurs) doit ou non se retirer d'une affaire. Quant aux membres dont la légitimité est à l'étude, ils ne participeront pas à ces décisions. Lorsqu'un fonctionnaire se retire d'une affaire et qu'il n'y a personne pour prendre sa place, l'autorité de nomination affectera un remplaçant pour se saisir de l'affaire en question.

77. L'EEG rappelle qu'une bonne gestion des conflits d'intérêts joue un rôle-clé dans toute politique d'intégrité. La pratique quotidienne, comme on le voit, par exemple, dans les médias<sup>56</sup>, montre qu'il s'agit aussi d'un sujet important pour l'Islande. D'après les discussions menées sur place, il semble que, jusqu'à présent, les efforts soient restés insuffisants pour assurer que les quelques règles existantes sont effectivement appliquées dans la pratique courante. Il faut que les autorités analysent la situation plus largement, dans le cadre d'une approche globale qui prendrait aussi en compte les activités accessoires personnelles et les intérêts financiers et commerciaux des membres du gouvernement. L'EEG encourage les autorités à améliorer la gestion des conflits d'intérêts, comme recommandé ci-dessus dans ce rapport (voir la recommandation dans le paragraphe 37).

### Interdiction ou restriction de certaines activités

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

78. Dans le Règlement intérieur de l'Althing, l'obligation d'enregistrer les intérêts financiers et les positions de confiance en début de mandat (article 80) s'applique aussi aux ministres. De surcroît, le Code de conduite ministériel exige des ministres qu'ils informent le bureau de l'Althing sur tout intérêt financier ou autre relation susceptible de provoquer un conflit d'intérêts. Le Premier ministre, en concertation avec le gouvernement, peut demander des informations supplémentaires et les révéler toutes au public (article 2). De même que le code de conduite applicable aux membres de l'Althing, le Code de conduite ministériel impose aux ministres d'éviter et de révéler les conflits d'intérêts. Les intérêts financiers des PHFE ne font pas exception à la règle, sauf dispositions générales dans la législation et les codes de conduite – c'est-à-dire les règles sur l'obligation d'enregistrement et les conflits d'intérêts.

79. Selon le code de conduite des ministres (article 3), le travail ministériel (généralement en sus de celui de parlementaire) est considéré comme un emploi à temps complet. Les ministres ne doivent généralement pas exécuter un autre travail durant leurs mandats. S'ils acceptent une autre tâche occasionnelle, ils ne sont pas autorisés à en recevoir une rémunération sauf si celle-ci reste modeste et qu'elle a été approuvée par le Premier ministre. Les ministres sont censés faire une nette

---

<sup>56</sup> Voir, par exemple, <https://grapevine.is/news/2017/07/31/environment-minister-bjort-olafsdottir-advertises-dress-in-parliament/> (en anglais) ou <http://icelandreview.com/news/2015/10/14/minister-education-trouble> (en anglais).



distinction entre activités politiques (en particulier liées à des élections) et activités ministérielles (article 5).

80. Le Bureau du Premier ministre et le Secrétariat de l'Althing organisent tous deux une formation initiale sur les normes de déontologie applicables aux ministres. La formation dispensée par le Bureau du Premier ministre s'adresse aussi aux secrétaires permanents. L'EEG n'a pas reçu de preuves convaincantes confirmant le caractère pratique de cette formation initiale, et estime que ce type de formation devrait s'appuyer sur des exemples pratiques concernant les incompatibilités, les emplois parallèles et les intérêts financiers.

81. Ainsi que l'EEG l'a noté, le Bureau du Premier ministre a publié depuis 2014 au moins trois avis sur les emplois accessoires, mais dans l'ensemble, son rôle ne peut être considéré comme un mécanisme contraignant suffisamment efficace – points déjà abordés dans d'autres recommandations (voir paragraphes 37 et 47). S'agissant des règles, les exceptions à l'interdiction des emplois accessoires (qu'ils soient rémunérés ou pas) ne sont pas clairement indiquées<sup>57</sup>, pas plus que les activités clairement interdites. Quant à la procédure d'approbation de ces activités accessoires, elle n'a pas été expliquée en détail, notamment en ce qui concerne les calendriers. À l'évidence, ce domaine mérite d'être amélioré. Le GRECO recommande de revoir les règles applicables aux personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif concernant l'engagement des activités accessoires et d'expliquer plus en détail les activités qui peuvent être exercées et celles qui doivent être exclues.

#### *Contrats avec les autorités publiques*

82. Les PHFE peuvent passer des contrats avec des pouvoirs publics, y compris ceux pour qui elles exercent des responsabilités, sans qu'aucune interdiction ni restriction ne leur soient opposées. Cette lacune montre d'autant mieux la nécessité de règles rigoureuses sur les conflits d'intérêts (voir les paragraphes 37, 100 et 103).

#### *Cadeaux*

83. Selon le code de conduite des ministres, les cadeaux qu'ils acceptent en raison de leur fonction seront enregistrés et reviendront au ministère concerné. Toutefois, cela ne s'applique pas aux cadeaux personnels de moindre importance. Un ministre ne doit pas accepter de voyages de courtoisie de la part d'entités privées sauf s'ils couvrent des tâches afférentes à sa fonction (article 3). Selon le Code de conduite du personnel des bureaux gouvernementaux, le personnel ne doit jamais accepter pour son compte de cadeaux de valeur dans le cadre de son travail. Le Code de conduite des membres de l'Althingi contient une obligation d'enregistrement (auprès du Secrétariat de l'Althing) des cadeaux et autres avantages semblables que les membres peuvent recevoir dans le cadre de leur travail parlementaire. Aucun seuil de valeur n'est spécifié pour les cadeaux et autres gratifications. C'est le Bureau du Premier ministre qui estime, au cas par cas, leur bien-fondé. Depuis 2014, au moins un ministre a consulté le bureau avant d'accepter un voyage offert par une entité privée.

84. S'agissant du financement politique, selon une loi distincte sur les fonds des partis politiques et des candidats et sur leur obligation de fournir des informations, quiconque perçoit des fonds interdits par la loi sera passible d'une amende ou d'une peine allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement.

85. L'EEG salue l'existence d'une variété de règles applicables aux cadeaux et autres avantages. Reste que leur multiplication risque d'engendrer une certaine confusion, en particulier pour les

---

<sup>57</sup> Elles peuvent comprendre, par exemple, des activités éducatives, scientifiques, artistiques, culturelles, éditoriales et de recherche.



ministres concernés par quatre codes et par les obligations générales de déclaration qu'impose le parlement (également applicables à certains avantages gratuits). Comme indiqué précédemment, l'EEG apprécie les dernières explications fournies par les autorités, selon lesquelles le texte plus spécifique prévaut sur les textes plus généraux, et que par exemple les ministres seraient principalement guidés par le Code spécifique pour les Ministres. Mais une clarification serait souhaitable pour éviter des difficultés inutiles dans la pratique, par exemple, en ce qui concerne l'obligation pour les ministres de déclarer et enregistrer les cadeaux auprès du parlement ou/et de leur ministère. En l'absence de définitions et de documents d'orientation, les cadeaux « de moindre importance » pourraient donner lieu dans la pratique à différentes interprétations. L'EEG rappelle que d'autres Etats membres du GRECO utilisent souvent des seuils financiers (bas) afin d'établir des limites strictes aux cadeaux et autres avantages, et l'Islande pourrait s'inspirer de cela. De plus, contrairement à ce qui était supposé lors des discussions menées sur place, les registres ministériels ne sont pas toujours publics. De plus, l'EEG a appris que, lorsque le registre n'est pas visible sur place, un citoyen peut faire une requête officielle invoquant les règles d'accès à l'information. L'EEG estime qu'une approche plus cohérente et qu'un plus grand effort de transparence et de d'orientation s'imposent, rappelant l'une des observations émises dans le rapport du quatrième cycle à propos de « la 'ligne jaune' [qui] a pu s'estomper entre les cadeaux relevant de l'hospitalité entre « amis » – autrement dit entre personnalités politiques et membres puissants du monde des affaires – et ceux dont on pourrait dire qu'ils créent un conflit d'intérêts potentiel pour quelqu'un occupant une fonction publique »<sup>58</sup>. Le GRECO recommande la mise en place d'un ensemble de règles plus rigoureux concernant les cadeaux et autres avantages dont peuvent bénéficier les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, ce qui apporterait des procédures de déclaration claires, assurerait la publicité de l'information et fournirait des orientations adéquates pour garantir que tous les types d'avantages sont dûment pris en compte.

#### *Utilisation abusive des ressources publiques*

86. Le détournement de fonds est traité dans le Code pénal général (article 247), tant pour le secteur public que privé. Il est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans. D'autres articles du code pénal liés à l'abus de pouvoir par un agent public (articles 128-139) sont aussi pertinents. Comme indiqué précédemment, le Code de conduite ministériel exige des ministres qu'ils fassent une nette distinction entre activités politiques (en particulier liées à des élections) et activités ministérielles (article 5). L'EEG se félicite vivement de cette obligation, certes, mais si le code entend être un outil efficace pour prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives et autres ressources publiques en période électorale, il devrait être plus explicite et donner des exemples des diverses implications d'une telle disposition – et il faudrait en assurer l'applicabilité. Une recommandation a été émise à cet effet (voir le paragraphe 47).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

87. La Loi relative aux agents publics et le Code pénal général contiennent des règles sur la confidentialité et sur l'utilisation abusive d'informations confidentielles.

88. Selon l'article 18 de la loi n° 70/1996, chaque agent est tenu d'observer une confidentialité en ce qui concerne des sujets dont il a connaissance dans le cadre de son travail et qui seront considérés comme confidentiels en vertu de la loi, des instructions de supérieurs hiérarchiques ou par nature. L'obligation de confidentialité demeure même si l'agent quitte son emploi. Les parlementaires sont tenus à la confidentialité conformément à l'article 52 du Règlement de l'Althingi.

89. La révélation d'informations confidentielles (secrètes) constitue une infraction pénale et est passible d'emprisonnement (jusqu'à un an) (article 136 du Code pénal général). L'utilisation abusive d'informations confidentielles pour se procurer un gain illicite (article 136) et le fait de détruire, de

---

<sup>58</sup> GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation, Islande, paragraphe 55, p. 19.

caché, de maltraiter ou d'omettre des messages, des lettres ou autre envoi sans autorisation (article 137) sont passibles d'emprisonnement (jusqu'à trois ans). Ces dispositions s'appliquent aux personnes qui, alors qu'elles ont quitté le service officiel, abusent des connaissances auparavant acquises dans le cadre de leur fonction et qui doivent être tenues secrètes.

90. Enfin, les codes de conduite réglementent aussi la question en termes généraux. Ainsi le code applicable au personnel des bureaux gouvernementaux exige-t-il « toute la confidentialité requise » dans les méthodes de travail et le traitement de l'information, y compris pour le travail extérieur en lien avec les médias sociaux. Le code de conduite de l'Althing exige de ses membres qu'ils utilisent les informations avec discrétion et, lorsqu'elles sont confidentielles, qu'ils ne fassent pas une utilisation abusive des informations confidentielles à des fins de gain personnel.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

91. Selon les règles sur l'enregistrement des intérêts adressées aux parlementaires et également applicables aux ministres, tout contrat ou accord à caractère financier passé avec d'anciens ou de futurs employeurs doit être enregistré. Il n'est pas nécessaire d'enregistrer le montant financier ou la valeur estimée de l'accord, mais uniquement la nature du contrat et le nom de l'employeur.

92. Aucune règle n'est prévue pour les cas où des agents publics passent dans le secteur privé et peuvent utiliser au détriment de l'intérêt public des informations/connaissances acquises dans l'ancienne fonction (le soi-disant « pantouflage »). L'EEG note que ce cas de figure semble gagner en importance, les hauts fonctionnaires changeant facilement de poste dans les instances publiques pour, ensuite, rejoindre le secteur privé<sup>59</sup>. Quelques améliorations ont été apportées au lendemain de la crise financière : ainsi, en avril 2012, l'adoption des règles pour accroître la transparence du recrutement des fonctionnaires du gouvernement central, et l'élaboration de règles sur la mobilité au sein de la fonction publique.

93. Dans l'ensemble, cependant, la question des chassés croisés entre secteur public et secteur privé (« pantouflage ») reste à traiter afin de limiter les risques de voir les PHFE soumis à des influences abusives dans l'exercice de leurs fonctions – par exemple, lorsqu'entrent en jeu des perspectives d'emploi dans le secteur privé. En général, ces questions sont abordées par le biais de périodes de carence, d'entretiens de départ, d'extension post-mandat des obligations déclaratives, d'obligations déclaratives spécifiques concernant les offres d'emploi, d'une surveillance renforcée, etc. Le GRECO recommande d'introduire des règles encadrant l'emploi après la cessation des fonctions des hauts responsables de gouvernement.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

##### *Obligations déclaratives*

94. Comme indiqué plus haut, le code de conduite applicable aux ministres stipule l'obligation de déclarer les intérêts financiers et autres sur un formulaire fourni par l'Althing et selon les règles de l'Althing sur l'enregistrement des intérêts. Les ministres non-parlementaires sont également soumis à cette obligation déclarative. Les ministres sont tenus d'enregistrer les informations sur les intérêts dans le mois qui suit l'élection d'un nouveau parlement et de les mettre régulièrement à jour. Les déclarations concernant les intérêts des ministres sont rendues publiques sur le site web de l'Althing, tout un chacun pouvant les consulter dans les 20 jours qui suivent la date limite de l'enregistrement.

---

<sup>59</sup> Le rapport d'évaluation du quatrième cycle évoque le cas d'un ancien ministre du Commerce et de l'industrie (1955-1999) qui, devenu gouverneur de la Banque centrale (2000-2002), démissionna avant l'expiration de son mandat de cinq ans pour rejoindre un groupe d'investissement. Celui-ci était un investisseur majeur dans l'une des banques qui, privatisée en 2002, fit faillite en 2008.

95. Pour les secrétaires permanents, il n'existe pas de registre officiel. Au demeurant, en vertu du Code de conduite du personnel des bureaux gouvernementaux, les membres du personnel doivent informer leur supérieur hiérarchique immédiat de tout éventuel conflit d'intérêts.

96. Pour les ministres, le système d'enregistrement couvre les intérêts en cours et, dans certains cas, les intérêts futurs. Les intérêts passés ne donnent pas lieu à enregistrement. L'obligation déclarative ne porte pas sur les contrats commerciaux passés avec des autorités publiques ni sur les intérêts financiers impliquant un(e) conjoint(e) ou des parents proches/membres de la famille des PHFE.

97. Selon les règles de l'Althing, l'enregistrement des intérêts est obligatoire (depuis novembre 2011) pour les éléments suivants :

- a. les sources de revenus ;
- b. les dettes annulées (mais non les dettes) ;
- c. les changements dans les contrats de prêt (mais non les prêts) ;
- d. les soutiens financiers/cadeaux/soutiens provenant de personnes morales nationales ou étrangères lorsque la valeur dépasse 50 000 ISK (390 €) par an et qu'ils sont liés à des fonctions (en mentionnant l'identité du donneur, la raison du cadeau, sa nature et la date de réception) ;
- e. l'occupation de postes et de fonctions ou l'exercice d'activités accessoires (consultant, par exemple) dans le secteur privé ou public, avec ou sans rémunération (y compris les contrats passés avec d'anciens ou de futurs employeurs) ;
- f. les offres d'activités rémunérées ou non (y compris les emplois, les activités de conseil, etc.) ;
- g. les accords concernant ces activités futures ;
- h. le patrimoine (biens et/ou sociétés dépassant respectivement un tiers ou un quart de la valeur ou de la participation totale ; épargne dépassant des seuils spécifiques) ;
- i. les voyages (en Islande ou à l'étranger) liés à des fonctions parlementaires où les dépenses ne sont pas payées en totalité par l'État, par un parti politique ou par le député personnellement ;
- j. tout(e) autre intérêt ou relation entraînant ou pouvant entraîner un conflit d'intérêts.

98. L'EEG a longuement discuté des enseignements pouvant être tirés des pratiques abusives observées ces dernières années<sup>60</sup> ; par exemple, membre du gouvernement transférant des actifs au conjoint afin de les exclure des obligations déclaratives, recours à des arrangements off-shore pour des raisons indépendantes d'opérations commerciales, membres du gouvernement utilisant des informations privilégiées pour accroître ou préserver des intérêts financiers ou, enfin, contracter des emprunts pour avoir une participation dans un groupe d'affaires, etc. D'autres PHFE, telles que les secrétaires permanents, auraient aussi été impliquées dans ce type de pratiques. Aussi les obligations déclaratives devraient-elles être étendues à cette catégorie. Au cours des discussions sur place, il a été fait référence à d'autres hautes fonctions exposées à des risques pour l'intégrité qui pourraient être limités si ces personnes étaient elles aussi tenues de déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Les conseillers politiques (qui sont considérés comme des PHFE aux fins du présent rapport) semblent être une source particulière de préoccupations du fait que leurs responsabilités ne sont pas toujours clairement définies, mais les directeurs de l'administration, par exemple, ont également été mentionnés lors d'entretiens. Ces fonctionnaires jouissent également d'une large discrétion dans la prise de décision et dans l'utilisation des ressources publiques. Les

---

<sup>60</sup> Voir, par exemple, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/06/iceland-pm-sold-bank-assets-hours-before-financial-crash-leaks-show> ; <https://grapevine.is/news/2011/04/07/former-government-official-gets-two-years-for-insider-trading/> (en anglais).

autorités islandaises voudront peut-être garder à l'esprit la nécessité d'élargir encore les obligations de déclaration lorsque la législation sera réexaminée.

99. L'EEG rappelle que le rapport d'évaluation du quatrième cycle a adressé deux recommandations à l'Islande afin de sensiblement améliorer la portée des obligations déclaratives et la surveillance des parlementaires (compte tenu du champ d'application du cycle précédent, qui traitait de la situation des députés). À ce jour, l'Islande n'a pas mis en application ces recommandations, ne serait-ce que partiellement ; pourtant, vu ce qui précède, elles revêtent aussi un intérêt particulier pour la situation des PHFE. D'après ce que l'EEG a entendu dire, il semble qu'une forte résistance s'oppose encore à un élargissement des obligations déclaratives en vue d'inclure des informations sur d'autres membres de la famille (conjoint et enfants).

100. Aux dires de l'Agence de protection des données personnelles, le débat sur cet élargissement fait parfois ressortir de faux problèmes ; en particulier, cela ne serait pas incompatible avec des exigences fondamentales touchant à la protection des données ou au droit à la vie privée, dès lors que la législation établirait clairement le principe de publicité de ces informations. En ce qui concerne les obligations de signalement/déclaration, le GRECO recommande par conséquent d'étoffer le système d'enregistrement pour les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, notamment (i) en incluant des données quantitatives sur les actifs financiers/contributions que reçoivent de telles personnes et en fournissant des informations détaillées sur les obligations financières ; et (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales de manière à également inclure des informations sur les conjoints et sur les membres de la famille qui sont à charge (étant entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques).

#### *Mécanismes d'examen*

101. Le bureau de l'Althingi supervise l'enregistrement des intérêts déclarés par les parlementaires et les ministres, et son Secrétariat est chargé de publier les déclarations patrimoniales sur le site web du parlement. Bien que ces déclarations soient obligatoires, elles sont (encore) effectuées sous la seule et unique responsabilité de l'agent directement concerné. Comme il est rappelé plus haut, à ce jour, l'Islande n'a pas mis en application les recommandations du quatrième cycle d'évaluation portant sur l'amélioration du système de déclaration et de sa surveillance.

102. L'EEG note qu'aucune action visant à faire appliquer les règles sur les obligations déclaratives n'a été menée au cours des cinq dernières années – alors qu'il a été confirmé que, dans les informations déclarées par des ministres n'étaient pas toujours complètes ou fiables. L'EEG est préoccupé que seul le parlement est seul responsable d'un suivi dans ce domaine et que le bureau du Premier ministre n'est pas impliqué, même si ce dernier a certaines obligations concernant l'efficacité des normes générales d'intégrité (au moins ceux inscrites dans le Code de conduite ministériel). Certains interlocuteurs ont rappelé que les informations communiquées dans le cadre des *Panama Papers* contenaient des références à un Premier ministre, à un ministre des Finances, au ministre alors responsable des affaires intérieures et, peut-être, à d'autres hauts fonctionnaires islandais.

103. Il semblerait qu'aucune enquête n'avait été ouverte, pas plus que n'ont eu lieu de rappels ciblés et autres mesures contre des PTEFs spécifiques. Il a aussi été reconnu que des journalistes envoient bel et bien des « alertes » concernant de possibles inexactitudes ou lacunes mais que, pour l'heure, la principale action signalée à l'EEG a consisté à fournir des informations générales aux députés nouvellement élus et à envoyer des rappels systématiques à tous deux fois par an. Ainsi que déjà souligné à propos de la précédente recommandation, à ce jour, l'Islande n'a pris aucune mesure pour améliorer le système déclaratif et sa surveillance, ce qui a été relevé dans le quatrième cycle d'évaluation à propos des parlementaires. L'EEG souhaite réaffirmer l'importance d'un tel

mécanisme pour préserver la transparence et l'intégrité des fonctionnaires qui jouent un rôle éminent dans l'exercice de fonctions gouvernementales centrales. À la lumière de ces considérations, et compte tenu des conclusions contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO recommande de renforcer la crédibilité du système d'enregistrement des déclarations d'intérêts financiers concernant les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, en assurant un plus grand respect des règles grâce à un système de contrôle, ce qui fournirait conseils et orientations, et en mettant en œuvre un mécanisme pour sanctionner le non-respect des obligations. Comme le GRECO l'a déjà souligné, lors de la mise en place des mécanismes de contrôle et de sanction préconisés, il conviendra de porter l'attention qui convient à leurs garanties d'indépendance et d'efficacité.

### Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre

#### *Poursuites pénales et immunités*

104. Les membres du gouvernement jouissent de l'immunité et de certains privilèges de procédure. Puisqu'ils sont généralement sélectionnés parmi les députés, ils continuent aussi d'être protégés pour leurs opinions et déclarations (non-responsabilité), et ils jouissent de l'inviolabilité pour leurs actes délictueux et autres<sup>61</sup>.

105. La responsabilité d'un membre du gouvernement pour des actes commis dans l'exercice de fonctions officielles doit être jugée par un tribunal *ad hoc* spécial, à savoir la Haute Cour de justice islandaise (*Landsdómur*), conformément à l'article 14 de la Constitution (l'organisation de la Cour est déterminée dans la Loi sur la Haute Cour de justice). Une loi spéciale, la Loi sur la responsabilité ministérielle, définit certaines infractions spécifiques – par exemple, négligence intentionnelle ou grave, non-respect des procédures constitutionnelles, abus de pouvoir, etc. – comme passibles de diverses sanctions : déchéance des fonctions, amendes ou peine allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement (section 11). Les ministres demeurent également responsables selon les dispositions du Code pénal sur les infractions dans la fonction publique (section 1) et, en cas d'infraction, leur peine sera déterminée de manière collective (section 11). Ce mécanisme n'a jusqu'à présent servi qu'une seule fois, en lien avec la gestion défectueuse de la crise financière qui a émergé en 2008<sup>62</sup>. Sur quatre personnes inculpées, une seule (un ancien Premier ministre) a été déclarée coupable dans le cadre de la Loi sur la responsabilité ministérielle, mais elle n'a été condamnée à aucune sanction.

106. Les conditions de l'introduction d'actions en justice contre un ministre (par décision parlementaire) et la composition de la Cour (dont, entre autres, une majorité de juges non professionnels désignés par le parlement) ont été par la suite contestées – en vain – devant la Cour européenne des droits de l'homme<sup>63</sup>. La simple existence de cette procédure spéciale est source d'interminables débats en Islande. Son abolition a été envisagée dans le cadre du débat récurrent sur une révision constitutionnelle, le Président l'ayant évoqué récemment comme quelque chose d'ancien et de périmé<sup>64</sup>.

107. L'EEG a discuté de la réponse pénale aux allégations concernant les PTEFs, que ce soit en lien avec la conduite en Islande ou avec l'activité financière/commerciale à l'étranger (par exemple, dans le cadre des révélations faites par les *Panama Papers* en avril 2016). Les procureurs ont confirmé que, à l'exception d'une affaire contre un secrétaire permanent du ministère des Finances,

---

<sup>61</sup> Conformément à l'article 51 de la Constitution, les ministres ont le droit de siéger à l'Althing. En conséquence, il a été jugé en théorie juridique qu'un ministre du gouvernement jouit de la même protection que des membres du parlement.

<sup>62</sup> Le 17 avril 2012, la Haute Cour de justice a acquitté le suspect de trois sur quatre chefs d'accusation, mais l'a déclaré coupable pour ne pas avoir organisé de réponse gouvernementale à la dégradation de la situation qui, finalement, a conduit à l'effondrement économique. Il n'a pas été sanctionné.

<sup>63</sup> *Haarde c. Islande*, arrêt du 23 décembre 2017.

<sup>64</sup> <http://icelandreview.com/news/2017/03/07/president-critical-high-court> (en anglais).

finalement condamné à deux ans d'emprisonnement pour délit d'initié, ils n'ont pas eu à connaître d'autres dossiers impliquant un haut agent public tel qu'un membre du gouvernement. Divers interlocuteurs, également des services de l'État, ont signalé des éléments indicateurs d'un manque de volonté – par exemple, un procureur qui classe rapidement un dossier, la Banque centrale ou la cellule de renseignement financier demeurant sans réaction –, d'un manque d'indépendance suffisante, des réticences des organes de justice pénale à ouvrir des enquêtes sensibles pouvant nuire à la carrière (voir aussi la deuxième partie du présent rapport), les liens étroits entre d'un côté les intérêts commerciaux familiaux et de l'autre la politique et les biens/intérêts de l'État. La plupart des affaires, a-t-il été précisé, s'étaient terminées par la simple démission du membre gouvernemental concerné lorsque la pression publique était devenue intenable. Au cours des discussions la référence a parfois été faite à un sentiment général de l'impunité dont jouissent les ministres, bien que la situation semble s'améliorer – il y a quelques années, un membre du gouvernement n'aurait même pas démissionné.

108. L'EEG note qu'une procédure spéciale de mise en accusation (« impeachment » à l'initiative du parlement, impliquant un tribunal spécial) coexiste avec la procédure pénale générale initiée par les procureurs et impliquant les tribunaux ordinaires. Au cours d'entretiens, cette situation a parfois été décrite comme un système à « double voie », les deux pouvant être utilisées pour les actes liés à la corruption. L'EEG a craint qu'une délimitation insuffisante entre les deux procédures ait un effet dissuasif sur les procureurs et, finalement, à l'efficacité des procédures générales en justice. La section 11 de la Loi sur la responsabilité ministérielle peut se comprendre comme impliquant que la compétence de la Haute Cour de justice est avant tout déterminée par l'existence de l'un des délits politiques définis aux termes de cette loi, et que cette compétence ne s'étendrait qu'accessoirement à un délit de corruption normalement couvert par le Code pénal.

109. Si cette interprétation est juste, les procureurs conservent le premier rôle dans d'éventuelles procédures contre un ministre. L'EEG rappelle que l'une des conclusions de la Commission de Venise à propos de la responsabilité ministérielle<sup>65</sup> est que « la capacité [...] à distinguer la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres (précédents et actuels) témoigne du bon fonctionnement de l'État de droit. ». Lors des discussions sur place l'EEG a noté qu'il peut y avoir des doutes quant à la procédure à utiliser en pratique.

110. L'EEG estime que, du point de vue de la lutte contre la corruption, et au vu des pratiques islandaises, il serait souhaitable de clarifier la procédure d'initiation des poursuites pénales à l'encontre d'un ministre soupçonné d'un crime, y compris de la corruption. Bien évidemment, l'abolition de la procédure de mise en accusation spéciale (« impeachment »), souvent qualifiée d'anachronisme en Islande et critiquées lors des entretiens sur place, écarterait tout doute possible et mettrait clairement en avant le rôle principal des organes de justice pénale.

### *Mécanismes non répressifs*

111. Aux termes de la Loi sur la fonction publique en Islande, le Bureau du Premier ministre a la responsabilité d'interpréter les Codes de conduite, de dispenser une formation à cet égard et d'assurer leur efficacité. Conformément au Code de conduite ministériel, en cas de doute, un ministre peut solliciter l'avis et les conseils du Bureau du Premier ministre.

112. Le Médiateur de l'Althing surveille l'administration des institutions de l'État. Il assure que le principe d'égalité est respecté dans l'administration publique et que, par ailleurs, celle-ci se conduit en conformité avec la loi, avec les bonnes pratiques administratives et avec les codes de déontologie fixés par la Loi sur les bureaux gouvernementaux d'Islande et par la Loi relative aux agents publics. Bien que non contraignants, les avis du médiateur sont généralement suivis. De plus, le médiateur

---

<sup>65</sup> « Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres », mars 2013 ; voir cette adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)001-f)

peut alerter le Procureur de l'État, l'Althingi ou autres autorités de toute faute commise par des PHFE.

113. L'EEG déplore que le nouveau rôle du Bureau du Premier ministre concernant les questions liées à l'intégrité ne soit pas devenu plus fort et proactif, et que jusqu'à présent, il ait fait montre d'une approche relativement timide. D'autre part, il est vrai que l'équipe responsable du Bureau du Premier ministre est relativement réduite. L'EEG est convaincue que davantage peut et doit être fait, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation sur la stratégie pour améliorer l'intégrité et la gestion des conflits d'intérêts (voir le paragraphe 37), de la recommandation sur le renforcement de l'efficacité des règles de conduite (voir le paragraphe 47) ainsi que de la recommandation sur les efforts de sensibilisation (voir le paragraphe 56).



## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES DE RÉPRESSION

### Organisation et compétence de certains services de répression

#### *Aperçu de divers services de répression*

114. Selon l'actuelle répartition des portefeuilles ministériels, les services de répression [y compris la Garde côtière islandaise (ICG, *Icelandic Coast Guard*] et le parquet sont placés sous l'autorité du ministère de la Justice, exception faite de la Direction des douanes, laquelle relève du ministère des Finances et des affaires économiques. Le présent rapport s'intéresse à la Police nationale et à l'ICG. Le cadre juridique applicable comprend, en particulier, la Loi sur la police n° 90/1996, la Loi sur la garde côtière et le Code de procédure pénale n° 88/2008. La mise en application de décisions et de réglementations traite plus en détail des activités policières spécifiques telles que moyens d'investigation/d'enquête, organisation et administration générales, etc.

115. En Islande (pays peuplé d'environ 336 000 habitants), les forces de police sont relativement réduites : 646 fonctionnaires de police, dont 545 hommes et 101 femmes (données 2016). En raison d'un manque de financement, ce nombre a diminué de 10 % entre 2000 et 2014.

116. Le ministre de la Justice nomme la haute direction – pour la police, par exemple, il s'agit du Commissaire national et du Commissaire national adjoint – ainsi que les commissaires de police de district et leurs adjoints. Le ministre est le chef suprême de la police et le Commissaire national gère les affaires de la police en son nom. Neuf commissaires de police de district sont chargés des activités de police courantes dans chacun des districts<sup>66</sup>.

117. Au 1<sup>er</sup> février 2016, l'Islande totalisait 646 fonctionnaires de police (706 en comptant aussi les agents temporaires et les policiers de district)<sup>67</sup>. Pour enquêter sur les délits, la police agit sous la direction d'un procureur de district ou d'un commissaire de police. Tout comme le procureur de district, un commissaire de police détient aussi des pouvoirs de poursuites et, lorsqu'il les exerce, il est sous la supervision du Procureur général de l'État.

118. Le Commissaire national est responsable des services centraux tels que l'Unité des interventions spéciales (s'il y a lieu, elle apporte son soutien à la police de district), l'Unité de sécurité nationale (chargée d'analyser la criminalité organisée et les risques liés au terrorisme), le Centre de télécommunications de la police 24/7, le Département international (responsable des liaisons avec Interpol et Europol et de la coopération en mer Baltique), la Protection Civile et l'Unité générale d'appui (escortes policières). Certaines des structures régionales jouent un rôle spécial ; par exemple, la Police métropolitaine de Reykjavík, la plus importante en termes d'effectifs et d'équipements, apporte une assistance technique pour les enquêtes dans tout le pays, et la Police de district du Suðurnes qui, elle aussi, apporte son soutien pour les contrôles aux frontières dans la mesure où environ 95% des entrées/sorties du territoire se font à l'aéroport de Keflavik.

119. L'ICG est un service civil de répression. Outre son double rôle de police maritime et d'assistance en mer, elle intervient pour lutter contre la migration clandestine et le trafic de drogue, ainsi que pour contrôler les zones de pêche et la pollution marine. Le contrôle des frontières, effectué dans le cadre de l'accord de Schengen, consiste en patrouilles et inspections de navires en mer ainsi qu'en opérations de sécurité nationale. L'ICG compte environ 190 personnes et mène des opérations en commun avec la police.

---

<sup>66</sup> Pour plus d'informations sur la structure administrative, voir :

<http://www.lmi.is/wp-content/uploads/2015/05/logreglan.pdf> (en islandais).

<sup>67</sup> Pour connaître la composition, voir <http://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2016/05/The-number-of-Police-officers-and-other-staff-in-Iceland-2016.pdf> (en anglais) et, pour le classement hiérarchique, voir <http://www.logreglan.is/logreglan/um-logregluna/starfsstig-innan-logreglunnar/> (en anglais).

120. Les discussions sur place et diverses sources médiatiques ont mis en exergue une grave pénurie de moyens en termes de personnel et d'équipements et de financement général, suscitant parfois des mécontentements de la police en public<sup>68</sup>, alors que les activités policières se seraient multipliées et largement complexifiées, notamment du fait de la croissance économique et du tourisme. Il a été dit à l'EEG que selon certaines études, l'Islande avait besoin de quelque 900 fonctionnaires de police (le total est à ce jour d'environ 700). Lors de discussions, il a aussi été évoqué la faiblesse des salaires de base (tout particulièrement par rapport au contexte économique général) et une progression salariale insuffisante. Le personnel serait ainsi amené à chercher à faire davantage d'astreintes et d'heures supplémentaires, ce qui au bout du compte, représenterait une part importante du revenu. Il a été indiqué à l'EEG que les conditions de travail dans la police ont pu affecter le recrutement de nouveaux personnels à certains moments<sup>69</sup>. L'ICG n'a pas eu à souffrir autant<sup>70</sup>.

121. L'EEG rappelle que conditions matérielles de travail et les rémunérations peuvent avoir un impact sur le niveau de risques et que des moyens structurels insuffisants peuvent s'opposer à la mise en œuvre de politiques sur l'intégrité (par exemple la généralisation de routines et procédures dites « à quatre yeux », le développement d'activités de formation etc.). Selon la Recommandation R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite des agents publics, ceux-ci « doivent avoir [...] un environnement juridique et matériel approprié pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches de manière adéquate ». L'EEG a été avisée après la visite que des efforts étaient faits ces dernières années pour accroître le budget de la police (8 à 12% de croissance annuelle) et que le Ministère élabore actuellement un document de politique générale qui passera en revue d'ici la fin 2018 la diversité des activités de police dans le pays et les budgets correspondants. De tels efforts tombent à point nommé. En conséquence, et sans perdre de vue le besoin d'équilibre entre les genres dans les effectifs, le GRECO recommande d'assurer que les ressources allouées à la police islandaise soient suffisantes pour garantir l'effectivité de ses activités en particulier s'agissant de la mise en œuvre des politiques liées à l'intégrité.

#### *Accès à l'information, informations confidentielles et protection des données*

122. Tout d'abord, la Loi sur l'information réglemente l'accès aux informations détenues par les entités publiques y compris la police et l'ICG à l'exception bien sûr de celles liées aux enquêtes et poursuites pénales, par exemple. La police répond aux demandes des médias concernant des affaires individuelles et des questions générales la concernant. Le Commissaire National a publié des directives détaillées sur la manière de communiquer avec les médias<sup>71</sup>. Un groupe de travail interservices contrôle la mise en application des directives et, actuellement, en assure la révision. Les médias sociaux sont eux aussi de plus en plus utilisés. Comme pour les PHFE, les documents de travail ne sont pas en accès public. Les critères qui leur sont appliqués sont définis en interne.

---

<sup>68</sup> Voir <https://grapevine.is/news/2017/05/15/poor-police-cant-afford-new-uniforms/> (en anglais) ; <https://grapevine.is/news/2015/10/15/police-deliberately-not-fining-people/> ; <https://grapevine.is/news/2015/10/13/cops-may-call-in-sick-again-as-collective-bargaining-manoeuvre/> (en anglais) ; <https://grapevine.is/news/2015/09/12/cops-make-traffic-stops-to-improve-collective-bargaining-terms/> (en anglais). La police n'ayant pas le droit de grève en 1986, elle recourut à des actions telles que défilés de rue, congés de maladie collectifs et appels à journées sans amende pour les infractions routières.

<sup>69</sup> Au cours de la période 2012-2014, le ratio candidats / postes à pourvoir était de l'ordre de 2 à 4 environ ; en 2015, il y a eu 158 candidats pour 20 postes.

<sup>70</sup> La garde côtière a été touchée par d'autres facteurs, tels que l'incidence financière indirecte qu'ont eu sur les coûts d'exploitation les fortes variations du taux de change de la couronne islandaise après l'effondrement financier, ainsi que la participation à des projets étrangers. L'INAO a souligné que, bien que la participation à des projets étrangers soit souhaitable, cela ne doit pas empêcher l'ICG de mener ses activités statutaires : il faut prévoir à la fois un contrôle accru de ces projets et un financement adéquat de l'ICG.

<sup>71</sup> Voir <https://www.press.is/is/um-felagid/utgefild-efni/frettir/leidhbeinandi-reglur-um-samskipti-fjoelmidhla-og-loegreglu> (en islandais).

123. L'utilisation d'informations personnelles fait l'objet de la Réglementation sur le traitement automatisé des informations personnelles (n° 322/2001, dernière révision en 2004)<sup>72</sup>; toute personne enregistrée a le droit d'être informée, dans le mois qui suit une requête écrite, sur les données personnelles la concernant traitées par la police (y compris le type de données, leur utilisation et le but du traitement). Si des informations personnelles enregistrées ne sont plus nécessaires au travail de la police, elles doivent être supprimées. Le droit d'accès aux registres de la police (et de copier les données) n'est accordé qu'aux personnes qui sont parties à une procédure.

124. Aux termes de la Loi sur la police, de la Loi sur la garde côtière islandaise et de la Loi relative aux agents publics, l'obligation de confidentialité concernant les questions liées au travail continue de s'appliquer à la vie privée et après la fin d'emploi. De surcroît, le Code de conduite de la police stipule que les documents ou les données ne peuvent être transmis à ceux n'ayant pas accès à ce type d'informations, que ce soit au sein ou en dehors de la police. Ainsi le code applicable au personnel des bureaux gouvernementaux exige-t-il « toute la confidentialité requise » dans les méthodes de travail et le traitement de l'information, y compris pour le travail accessoire et lors de l'utilisation des médias sociaux.

125. La révélation d'informations confidentielles (secrètes) constitue une infraction pénale et est passible d'emprisonnement (jusqu'à un an) (article 136 du Code pénal général). L'utilisation abusive d'informations confidentielles à des fins de gain illicite (article 136) et le fait de détruire, de cacher, de maltraiter ou d'omettre des messages, des lettres ou autre envoi sans autorisation (article 137) sont passibles d'emprisonnement (jusqu'à trois ans). Ces dispositions sont applicables en lien avec une personne ayant quitté le service. Le Commissaire National est responsable de l'administration des bases de données de la police (sur les délits enregistrés et sur la gestion générale des ressources humaines). L'accès aux bases de données est restreint et protégé – par des journaux enregistrés, par des programmes sécurisés spéciaux, etc.). Les Commissaires de district sont chargés de tenir à jour les informations détenues par la police. Le service informatique effectue des contrôles aléatoires pour vérifier le bon et légitime usage des bases de données.

126. Le site web gouvernemental dédié, où le public peut consulter des informations individuelles sur le paiement de biens et services par les ministères<sup>73</sup>, devrait bientôt couvrir aussi la police.

127. L'EEG accueille avec satisfaction les directives détaillées réglementant la communication avec les médias, ainsi que l'existence de règles et de mécanismes empêchant l'utilisation abusive de connaissances et d'informations d'initiés.

#### *Confiance du public dans les services de répression*

128. Les services répressifs islandais jouissent d'un haut niveau de confiance auprès du public. D'après la dernière enquête Gallup, publiée en février 2017, l'ICG était l'institution inspirant le plus de confiance (avec 92 % de taux de confiance). La police venait au deuxième rang (85 % de taux d'approbation). Au cours des dix dernières années, le taux de confiance le plus bas pour la police était de 74 %. Comparativement, le Procureur général de l'État a recueilli un taux de confiance de 50 %, contre 43 % pour le système judiciaire en général<sup>74</sup>.

#### *Égalité entre les femmes et les hommes*

129. Les femmes sont traditionnellement sous-représentées dans les services de répression islandais. Ainsi, sur les quelque 190 personnes qui composent l'ICG, les femmes représentent environ

---

<sup>72</sup> Voir <https://eng.innanrikisraduneyti.is/laws-and-regulations/english/police/nr/1042> (en anglais).

<sup>73</sup> Voir <http://opnirreikningar.is/> (en islandais).

<sup>74</sup> Pour voir l'enquête : <https://www.gallup.is/frettir/traust-til-stofnana-haekkar-milli-ara/> (en islandais).

12 % des effectifs. Des efforts sont faits afin d'améliorer la situation ; par exemple, en 2017 et en 2018 plus de 50 % des recrues de la police étaient des femmes.

130. Dans le cadre de la Loi sur l'égalité de statut et des droits des femmes et des hommes n° 10/2008, le Commissaire National a nommé des représentants spéciaux sur l'égalité des droits et créé un conseil spécial d'experts externes afin de traiter la discrimination, le harcèlement et la violence sexiste (directs ou indirects) au sein de la police<sup>75</sup>. Il a aussi adopté une politique générale et un plan d'action avec des directives spéciales en matière d'égalité des genres<sup>76</sup>. La dernière, qui date de 2016, est actuellement en cours de révision.

131. En 2014, le Commissaire National a produit une étude sur la culture de travail et les relations inter- genres au sein de la police, en coopération avec l'université d'Islande<sup>77</sup>. L'étude a confirmé que les femmes restaient sous-représentées dans la police, bien que leur part soit allée en augmentant depuis quelques années (12,7 % en 2014, près de 16 % en 2016). Dans le personnel policier en général, la part des femmes atteignait en fait 25,6 % en 2016<sup>78</sup>. Le commissaire de la Police métropolitaine, force de police la plus importante, ainsi que trois autres commissaires de police sont des femmes (ainsi, presque la moitié des commissaires de districts sont des femmes). L'étude s'est également intéressée à des phénomènes tels que le harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement au sein de la police ; conclusion : près de 31 % des femmes avaient déjà subi un harcèlement sexuel (contre seulement 4 % des hommes).

132. L'EEG constate que, malgré des efforts louables en termes de politique et de recherche qui pourraient inspirer d'autres pays, les femmes demeurent largement sous-représentées au sein des services de répression et de leur direction (sauf parmi les fonctions de direction).

#### *Syndicats et associations professionnelles*

133. Créée en 1968, la Fédération nationale de la police d'Islande<sup>79</sup> compte plus de 700 membres, fonctionnaires retraités y compris. Elle a contribué à l'élaboration de la nouvelle législation sur l'éducation de la police (aujourd'hui de niveau universitaire) et a participé à la mise en place de la commission de suivi indépendante pour la police. À noter que le personnel de la Garde côtière islandaise (ICG) fait partie de 14 syndicats différents, le service accomplissant de multiples fonctions.

#### Politique en matière d'anti-corruption et d'intégrité

##### *Politique anti-corruption et politique d'intégrité, déclarations de mission et principes éthiques*

134. Pour l'heure, il n'existe pas de politique spéciale de prévention de la corruption au sein des services de répression. Le gouvernement finalise actuellement une politique axée sur leur rôle en matière de sécurité publique, de prévention et de lutte contre les délits ; dans une certaine mesure, cette politique abordera aussi des questions liées à l'intégrité (éducation, protection des données, inspections internes). Dans l'ensemble, les mesures prises pour prévenir la corruption et pour promouvoir l'intégrité au sein des services de répression, s'appuient sur diverses lois relatives à l'administration et à la gestion publiques, notamment la Loi sur la police et le Code pénal général. Les codes de conduite font aussi partie des supports de référence.

---

<sup>75</sup> Voir <http://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2017/04/Verklagsreglur-fagr%C3%A1%C3%B0s-%C3%B6greglunnar.pdf> (en islandais).

<sup>76</sup> Voir <http://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2014/12/jafnr%C3%A9ttis%C3%A1%C3%A6tlun-l%C3%B6greglunnar-%C3%BA%C3%AD-2012.pdf> (en islandais).

<sup>77</sup> En 2016, comme il est indiqué, les femmes fonctionnaires de police constituaient 16 % des effectifs ; leur part a donc légèrement augmenté.

<sup>78</sup> Voir l'annexe 6 pour en savoir davantage sur le nombre des fonctionnaires de police et sur le personnel de la police.

<sup>79</sup> [http://www.logreglumenn.is/index.php?option=com\\_content&view=article&id=105](http://www.logreglumenn.is/index.php?option=com_content&view=article&id=105) (en anglais).

135. La Loi sur la police décrit les objectifs et les principes du travail policier. Les autorités de police sont censées faire montre de vigilance, parfaitement comprendre leurs fonctions et les responsabilités en découlant, exécuter leur travail avec diligence et conscience et, à tous instants, observer une impartialité et une équité sans faille. Selon le serment de la police (article 29), chaque agent est tenu de travailler avec diligence et conscience à tous égards et au mieux de ses capacités.

136. L'EEG encourage les autorités à adopter à l'intention de la police et autres services de répression des documents stratégiques en matière d'intégrité, avec l'accent qui convient sur les questions de déontologie et de prévention de la corruption. L'EEG espère que ce document d'orientation verra bientôt le jour et que l'intégrité sera une priorité stratégique.

### *Codes de déontologie*

137. Un Code de conduite pour la police<sup>80</sup> a été adopté par le Commissaire National en 2003 et modifié pour la dernière fois en 2016. Il s'est inspiré du Code européen d'éthique de la police. Le code régit la gestion des informations confidentielles et diverses autres mesures se rapportant à la conduite professionnelle dans le travail journalier, aux ordres de la hiérarchie, aux collègues, à la confidentialité, etc. Quelques-uns des principes concernent les cadeaux, les conflits d'intérêts, la corruption et autres malversations. Ainsi, en vertu des articles 11, 13 et 14, les fonctionnaires doivent agir contre la corruption au sein de la police et bénéficient d'une protection s'ils en informent le commissaire de police ; ils doivent éviter les tâches sortant du cadre de la police car elles risquent de générer des conflits d'intérêts ; ils ne doivent pas accepter de cadeaux dans le cadre de leur travail ; ils doivent aviser le commissaire s'ils se voient offrir des pots-de-vin ; et, enfin, ils ne doivent pas participer à une enquête impliquant des amis proches ou eux-mêmes. Le code ne prévoit pas de sanctions mais les autorités ont souligné que, en général, les codes de déontologie ou de conduite sont à lire en relation avec la Loi sur la police ainsi que la Loi relative aux agents publics n° 70/1996 qui aborde les aspects disciplinaires pour ce qui est des fonctionnaires du pays<sup>81</sup>. Le personnel de l'ICG a son propre code de conduite, publié en 2006, tout à fait semblable au code de la police par l'esprit et la lettre. Quant au Code de conduite pour le personnel des bureaux gouvernementaux en Islande, il s'applique également au personnel des services de répression.

138. Les codes sont distribués aux nouveaux agents, publiés sur les différents sites web des services de répression et utilisés au cours des activités de formation.

139. L'EEG salue l'existence de codes spécifiques pour le personnel des services de répression. Cela dit, en l'absence de conseils plus précis, certaines des obligations peuvent s'avérer inutilement difficiles à appliquer dans la pratique quotidienne. Ainsi, le Code pour la police fait référence à des actes de corruption mais sans donner aucune définition, directive ou exemple de ce que ces concepts englobent véritablement. Certes, les conflits d'intérêts sont traités mais les implications ne sont pas toujours suffisamment claires (que faire dans telle ou telle situation par exemple s'abstenir ou signaler une situation), et ils se limitent au contexte des activités accessoires et des enquêtes de police. Et dans la mesure où le code s'applique à toutes les catégories du personnel policier, y compris la direction, les conflits d'intérêts liés au recrutement et à la passation de marchés, par exemple, devraient être également pris en compte. De même, il existe une multiplicité de situations et de concepts abordés dans les règles en matière de cadeaux du Code de conduite et dans d'autres règles (cf. la section consacrée spécifiquement aux cadeaux ci-après) qui mériteraient d'être accompagnés d'explications et exemples concrets, lorsque ces règles seront revues et leur cohérence renforcée.

---

<sup>80</sup> <http://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2016/02/Si%C3%B0areglur-l%C3%B6greglunnar.pdf> (en islandais).

<sup>81</sup> Le texte établit un comité disciplinaire, compétent pour toutes les enquêtes en matière disciplinaire ; il comprend trois personnes nommées par le ministre des Finances pour quatre ans et ayant une connaissance approfondie de l'administration publique (article 27).

140. Par ailleurs, d'autres dispositions auraient été opportunes dans le contexte de l'Islande, notamment pour imposer une neutralité politique tant dans le travail quotidien que dans la gestion des ressources humaines. L'EEG a été avisée de ce que les forces de police avaient une longue tradition de liens avec un parti politique et que l'appartenance à un parti et les considérations politiques peuvent occasionnellement amener à des interférences.

141. Dernier point mais non le moindre, il n'existe aucun mécanisme destiné à assurer le respect des règles, qui s'appliquerait clairement en cas de violations des codes de conduite. Il n'est pas indiqué si le comité disciplinaire de la fonction publique mis en place au titre de la Loi relative aux agents publics n°70/1996 citée précédemment pourrait / aurait à s'en saisir (que l'agent soit ou non un fonctionnaire) et à quelles mesures disciplinaires cela pourrait conduire. L'EEG a été avisée que le Commissaire National dispose d'une certaine compétence générale concernant le respect du Code de la police, mais rien (ni action, ni unité ni réglementation spécifique) n'est là pour en témoigner. Le GRECO a régulièrement insisté sur la nécessité de pouvoir faire respecter les règles de conduite lorsque c'est nécessaire et la Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police, pose clairement que de tels codes doivent être « supervisés par des organes appropriés ». Cela suppose que des mesures puissent être prises face aux situations où un agent manque aux obligations édictées par le code. En ce qui concerne les possibilités de disposer de conseils, l'EEG a été avisée que dans les cas de dilemme éthique, la pratique usuelle consisterait à se tourner vers le supérieur hiérarchique ou les collègues proches. L'Islande devrait au contraire prévoir de nommer une instance ou des personnes spécialisées, qui ne soient pas au contact quotidien de fonctionnaires des autorités répressives, pour apporter des conseils individuels de l'extérieur, de manière neutres et confidentielle (ce que l'on appelle du « conseil confidentiel »).

142. En conséquence, le GRECO recommande de (i) compléter les codes de conduite de la Police et de la Garde côtière islandaise de manière à traiter plus largement les conflits d'intérêts et les activités politiques, et de manière à offrir des orientations pratiques à l'aide de commentaires explicatifs et d'exemples pratiques sur toutes les questions liées à la corruption ainsi que le conseil confidentiel, et (ii) mettre en place un mécanisme de supervision crédible assorti de sanctions, qui soit clair pour tous.

#### *Gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption*

143. Les autorités ont indiqué que la législation et les règles, y compris les codes de conduite, fournissent un cadre de travail pour la gestion des risques.

144. Parmi les services de répression, certains groupes d'agents (police des frontières et fonctionnaires des douanes, par exemple) ont été identifiés comme nécessitant une sensibilisation à l'intégrité et à l'importance des mesures anti-corruption, mais aucune procédure formelle n'a été adoptée pour classer certains groupes comme exposés à la corruption. Pour certains postes des services de répression (dans les zones aéroportuaires, par exemple), la vérification générale des antécédents doit être complétée par une vérification spéciale, conformément aux dispositions de la Loi sur la police.

145. Au cours de la visite, il a été fait référence à l'absence d'évaluations des risques depuis 2005 et à diverses situations problématiques qui se sont produites à l'occasion en relation par exemple avec des influences politiques, le « pantouflage », les conflits d'intérêts, la passation de marchés, une connaissance insuffisante des normes d'intégrité etc. Comme indiqué précédemment, la constante pénurie de ressources dans la police, certains risques se soient multipliés. À l'évidence, les autorités islandaises doivent adopter une approche plus proactive et ambitieuse dès lors qu'il s'agit d'évaluer les risques susceptibles de nuire à l'intégrité au sein des services de répression. Ainsi une unité de police pourrait-elle se voir confier cette tâche, à condition que soient impliqués des intervenants externes issus du secteur non gouvernemental, universitaire, etc.



### *Principe de la codécision dans les processus (« quatre yeux ») et autres mesures internes*

146. La police et l'ICG sont tenus de recourir au principe de la codécision. Ainsi, selon la réglementation sur la communication avec des informateurs, il est dit que deux fonctionnaires de police doivent rencontrer l'informateur et rédiger un rapport sur l'entrevue. De son côté, l'ICG applique au cours de ses opérations le principe dit des « quatre yeux », deux ou plusieurs agents étant déployés pour les patrouilles ou les missions de sauvetage. Quant aux multiples tâches qui caractérisent, en particulier, la passation de marchés, elles sont régulièrement révisées et ajustées pour prévenir toute fraude et/ou erreur.

147. Bien que l'intérêt du principe des « quatre yeux » soit reconnu par les autorités, il semble que la mise en œuvre en pratique et sur le terrain ne soit guère répandue. Comme indiqué précédemment, le manque de ressources et de personnel peuvent constituer un obstacle en la matière. Au cours des entretiens, a été évoquée une multiplication des tâches, parfois exécutées par des agents seuls ou des équipes de plus en plus réduites en raison de la nécessité de maintenir la continuité du service et donc la rotation du travail. L'Islande doit absolument se pencher sur cette question.

### *Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins*

148. Le recours de la police islandaise à des informateurs s'appuie sur la réglementation n° 516/2011 relative aux méthodes d'investigation spéciales. Elle indique, en particulier, comment gérer les communications avec les informateurs – uniquement sur approbation d'un responsable principal, par le biais de policiers qualifiés, en assurant l'anonymat de l'informateur, en n'autorisant que les communications liées au travail, en interdisant les relations, communications et rencontres sexuelles ou affectives, selon le principe dit des « quatre yeux » pour rédiger un rapport, etc. La réglementation aborde aussi la question de la rémunération des informateurs : elle ne doit être autorisée par le commissaire qu'une fois la conclusion positive de l'affaire et le rôle essentiel de l'informateur dûment établis. Des informateurs ont servi dans le récent procès d'un policier de la Police métropolitaine de Reykjavik accusé d'avoir révélé des informations confidentielles. L'EEG note que, pour l'heure, aucune mesure de précaution n'a été prise concernant d'autres techniques d'enquête spéciales (opérations d'infiltration, par exemple). Il se peut que l'Islande, selon les spécificités de la situation du pays en matière de criminalité, ait à examiner cette question.

### *Conseils, formation et sensibilisation*

149. À présent que, depuis 2016, le recrutement des fonctionnaires de police se fait au niveau universitaire, c'est à l'université d'Akureyri qu'il revient de dispenser une formation initiale en matière de déontologie. Ainsi a-t-elle mis en place un cours spécial sur la déontologie professionnelle. Le Code d'éthique de la police est disponible en ligne, ainsi que d'autres codes d'éthique. Un centre de formation spécial (Centre pour la formation et le développement professionnel de la police), créé sous la responsabilité du Commissaire national de la police islandaise, est chargé de dispenser une formation initiale aux futurs policiers. Le programme de la formation comporte des éléments de déontologie<sup>82</sup>.

150. Un cours interinstitutionnel anti-corruption destiné à 90 participants – police, procureurs, inspecteurs/contrôleurs des impôts, agents des douanes – s'est tenu à la *Police Academy of Iceland* du 18 au 22 janvier 2016. De son côté, l'ICG organise une formation annuelle sur le code de conduite de son personnel.

151. L'EEG note que, étant donné le récent transfert des activités de formation de la police vers l'université, il n'existe pas encore de nouveau programme et, donc, aucune information quant aux

---

<sup>82</sup> Voir <http://menntaseturlogreglu.is/english/> (en anglais).



modèles de formation qui traiteront de l'intégrité et de la prévention de la corruption. Il est important que l'Islande veille à ce que soient organisées, pour les nouvelles recrues comme pour les fonctionnaires déjà en poste, des activités de formation et de sensibilisation adéquates sur les disciplines voulues. Le GRECO recommande d'élaborer des programmes de formation et des mesures de sensibilisation concernant l'intégrité et la déontologie professionnelle (notamment les conflits d'intérêts et autres questions relatives à la prévention de la corruption) à l'intention des autorités répressives, en tenant compte de leurs spécificités, la diversité des fonctions et les vulnérabilités. L'EEG tient à souligner que cette formation doit être en rapport avec les activités quotidiennes du personnel policier et résolument axée sur la pratique. Des experts externes indépendants peuvent intervenir dans l'élaboration et la conduite de ces activités de formation.

## Recrutement et carrière

### *Recrutement et nomination*

152. Le cadre législatif applicable au recrutement et à la promotion est posé par la Loi sur la police n° 90/1996 et de la Loi relative aux agents publics n° 70/1996. La première distingue plusieurs catégories d'agents des services de répression et la seconde régleme la nomination aux fonctions au sein de la police. En vertu de l'article 5 de la Loi sur la police n°90/1996, une commission d'évaluation des compétences, sous la responsabilité du Commissaire National, est chargée de donner aux commissaires de police des avis (non contraignants) concernant la compétence des candidats et les nominations. Cette commission est régleme par le ministère de la Justice, notamment en ce qui concerne les qualifications et la nomination de ses membres ainsi que ses tâches et ses procédures de travail. Des lois, des régleme tations et autres mesures assurent aussi l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

153. Aux termes de la Loi sur la police, le ministre de la Justice nomme le Commissaire national, les commissaires de district, le Commissaire national adjoint et les commissaires adjoints pour un mandat d'une durée de cinq ans, renouvelable par ce même ministre. Après réception du rapport de la commission d'évaluation des compétences, les commissaires nomment les directeurs, les directeurs en chef et les autres agents pour une durée de cinq ans.

154. Les postes vacants dans la police doivent être publiés dans le journal juridique (*Legal Gazette, Lögbirtingablað*). Cependant, généralement en cas de maladie ou d'accident ou de congé temporaire, il est possible de ne pas notifier un poste vacant et, tout simplement, d'effectuer une nomination permanente ou temporaire à un poste (article 23, paragraphe 2) ou d'effectuer une nomination temporaire pour cause d'absence (Loi relative aux agents publics, première phrase de l'article 24). Il est aussi possible de transférer une personne à un autre poste (Loi relative aux agents publics, article 36) mais seulement si la personne est déjà un fonctionnaire. Cette règle vaut aussi seulement si la personne remplit les conditions prévues par la loi. Des règles similaires s'appliquent aux autres catégories de personnes (employés publics), mais il n'est pas possible de transférer une telle personne sur un poste de fonctionnaire (article 7 para. 2 de la Loi relative aux agents publics n° 70/1996 et article 21 de la Loi sur les services du Gouvernement islandais n°115/2011).

155. Toutes les personnes nommées en tant que fonctionnaires de police doivent détenir un diplôme du *Police College* ou en science policière (article 28 de la Loi sur la police). La Loi sur la police prévoit des vérifications obligatoires des antécédents avant l'entrée dans la police. En vertu des dispositions révisées de la Loi sur la police (article 38), les étudiants doivent satisfaire à des conditions spécifiques – casier judiciaire vierge, comportement adéquat, bonne santé mentale et physique, examen de fin d'études secondaires, compétences linguistiques et résistance physique. Les personnes doivent être exemptes de toute condamnation pénale pour être nommées, ne serait-ce que temporairement, ou employées au service de la police. Le processus de contrôle ne porte pas sur la vérification des antécédents financiers, mais il se peut que les anciens employeurs soient contactés avant le recrutement.

156. Le recrutement des membres de l'ICG ne suit pas de modèle spécifique, pas plus qu'il n'exige de programme de formation obligatoire. Le recrutement, effectué de manière ponctuelle, en fonction des besoins de l'ICG, part du principe qu'un certain niveau de compétences, d'éducation et de formation est acquis par les candidats qui postulent. Il se peut que par la suite, certains bénéficient d'une formation continue au sein de l'ICG pour obtenir une promotion. Conditions générales à remplir par le personnel de l'ICG : posséder un casier judiciaire vierge et correspondre, physiquement et mentalement, au poste visé.

157. Dans les services de répression islandais, certains postes impliquent une vérification spéciale des antécédents (pour les zones aéroportuaires, par exemple). Comme déjà indiqué, une réglementation spéciale s'applique pour les autorisations d'accès et pour la protection des informations sensibles. Un processus de sélection, effectué par l'Agence de sécurité nationale (Commissaire national de la police islandaise) selon une certaine réglementation, est appliqué à certains membres de la police ainsi qu'au personnel de l'ICG. En règle générale, les candidats qui postulent auprès des services de répression islandais n'ont pas à passer d'examens spéciaux sur des questions de déontologie. Il n'existe pas de processus de vérification spéciale (intégrité et sécurité, ou « vetting ») qui serait menée périodiquement.

158. Au cours de sa visite en Islande, l'EEG n'a pu déterminer la réelle valeur ajoutée apportée par la commission d'évaluation des compétences. Ses conclusions ayant valeur consultative, son poids et son autorité dans la sélection des fonctionnaires de police sont limités. Son rôle mériterait d'être renforcé, par exemple en exigeant que tout refus de suivre ses décisions soient dûment motivées. Par ailleurs, il serait bon que le processus de recrutement comporte davantage d'examens concernant l'intégrité et la déontologie des candidats. La pratique des vérifications spéciales (de sécurité) devrait être mise en place à intervalles périodiques afin de vérifier le degré d'intégrité et de risques des officiers en service, car leur environnement et leur situation personnelle peuvent changer, les exposant à de nouveaux facteurs.

159. De plus, l'EEG a été informée qu'en pratique, il n'est pas rare que les postes vacants ne soient pas annoncés et que les candidats soient simplement nommés *ipso facto* par le biais de transferts (parmi ceux qui sont déjà agents publics ou fonctionnaires). Les décisions de ce type relèvent de la seule autorité des commissaires de district s'agissant des agents sous leurs ordres, et du ministre s'agissant des divers commissaires et vice-commissaires. Si cette pratique peut être acceptable pour recruter certaines fonctions de soutien, les nominations de fonctionnaires de police, notamment au niveau de l'encadrement, devraient suivre un processus qui est transparent et objectif et basé sur des évaluations en bonne et due forme des candidats, en fonction des compétences attendues. Le GRECO recommande i) de renforcer le rôle de la commission d'évaluation des compétences dans le processus de sélection à tous les niveaux et d'inclure des examens (vérifications) d'intégrité lors du recrutement et à des intervalles périodiques; ii) que les vacances soient annoncées par principe et pourvues à l'issue d'un processus de sélection basé sur des critères objectifs.

#### *Évaluation des performances et promotion à un échelon supérieur, mobilité, rotation*

160. Dans la police tout comme dans l'ICG, les employés font l'objet d'une évaluation annuelle et bénéficient de plans de développement professionnel, ce qui peut les encourager à suivre une formation continue.

161. Le règlement n 1051/2006 sur les grades dans la police spécifie les obligations minimales des candidats pour chacun des postes et échelons ; elles sont également indiquées dans les annonces de postes vacants. La réglementation énumère les critères pris en compte pour promouvoir un agent à un grade supérieur (notamment qualifications, ancienneté, connaissances professionnelles, expérience professionnelle et genre). La nomination au poste de directeur (en chef) présuppose une expérience professionnelle de cinq ans en tant qu'agent de police une fois diplômé d'études de

police. Pour être nommé à des postes de grade supérieur (inspecteur, sergent-chef ou inspecteur divisionnaire), le candidat doit avoir exercé en tant qu'agent de police pendant au moins deux ans. La commission d'évaluation des compétences intervient dans le processus et il est obligatoire de la consulter.

162. Les employés de l'ICG sont promus en fonction de critères spécifiques (expérience professionnelle, éducation/formation, performances) et, en général, par voie d'appels d'offres. Selon la loi, certains postes doivent faire l'objet d'une publication, et aussi bien les employés que les personnes qualifiées étrangères à l'organisation peuvent présenter leur candidature. Le plus souvent, la procédure se fait par le biais de l'agence de l'emploi, mais la décision finale revient au directeur général.

163. Egalement aux termes de la Loi relative aux agents publics et de la Loi sur la police, les transferts peuvent avoir lieu sans publication d'annonce. En matière de mobilité, de transferts, de rotation ou de détachement des agents, il n'existe aucune politique spécifique du fait, entre autres, de la petite taille des services (à l'exception de la Police métropolitaine de Reykjavik) et de l'hétérogénéité des salaires.

164. Des représentants de la police rencontrés sur place ont dit regretter que le système actuel ne prend pas assez en compte le mérite individuel (par le biais de critères de performance) et les efforts de développement personnel. Ni le niveau de conformité avec les normes d'intégrité. Les autorités islandaises souhaiteront peut-être se pencher plus avant sur cette question.

#### *Sanctions et révocation*

165. Des mesures disciplinaires sont prévues par la Loi relative aux agents publics. Un fonctionnaire peut être mis à pied pour non-respect des horaires de travail, en cas de négligence ou de désobéissance à des instructions (ou interdictions) venant d'un supérieur hiérarchique, en cas d'ébriété et de performances insuffisantes ou lorsque le comportement au travail s'est révélé inapproprié (article 26). En général, une suspension des fonctions doit être notifiée par écrit et motivée. Si la mise à pied sanctionne une violation délibérée des obligations, le cas doit être immédiatement porté à l'attention d'une commission spéciale de trois personnes. Les autorités ont indiqué que, dans deux affaires de possible corruption, des fonctionnaires de police ont fait l'objet d'une suspension temporaire (l'un déclaré coupable par un tribunal de district, l'autre ayant réintégré son emploi après l'enquête).

166. Un employé se verra limogé sans préavis s'il a été privé de son droit d'exercer son emploi par décision finale de justice. Le contrat prend fin immédiatement, sauf s'il a été fait appel de la décision. Autre cas de licenciement sans préavis : l'employé reconnaît avoir eu une conduite inappropriée qui entraîne ce type de conséquence.

167. L'EEG note que les contrats à durée déterminée sont renouvelables tous les cinq ans sauf si la conduite d'un fonctionnaire de police a été sanctionnée à deux reprises. La première sanction est infligée en guise d'avertissement, la seconde se transforme en révocation. L'EEG estime que ce système de renouvellement perpétuel des contrats, allié aux risques liés aux influences politiques dans les nominations, génère des vulnérabilités excessives dans la carrière des agents des services de répression. De nombreux interlocuteurs ont critiqué la situation actuelle, y voyant aussi une menace manifeste contre l'indépendance opérationnelle nécessaire de la police. Il apparaît clairement qu'il faut mettre en place des garde-fous sous la forme de critères décisionnels et de possibilités de recours. Le GRECO recommande d'appliquer au non-renouvellement des contrats des agents des services répressifs des critères précis, équitables et transparents, basés sur le mérite, ainsi que d'introduire des possibilités de recours permettant de contester ces décisions.

## *Salaires et avantages*

168. D'après la Fédération des agents de police islandais, le salaire de base brut annuel d'un agent en début de carrière s'élève à 336 995 ISK (2 624 €) par mois, soit 4 043 940 ISK (31 498 €) par an. S'ajoutent une rémunération pour travail posté et heures supplémentaires, ainsi que d'autres salaires non définis, soit au total un montant annuel atteignant 3 952 920 ISK (30 804 €). En début de carrière, un fonctionnaire de police gagne 7 996 860 ISK (62 342 €) par an, un garde-côte 8 388 216 ISK – c'est-à-dire 5 966 256 ISK en salaire brut plus les primes.

## Conflits d'intérêts

169. La Loi sur la police exige des agents qu'ils informent leur commissaire avant de s'engager dans un autre emploi ou une entreprise commerciale tout en faisant partie des forces de police (article 32). Dans un délai de deux semaines, les agents concernés sont informés de la compatibilité (ou de l'incompatibilité) de ces activités supplémentaires avec le service, lesquelles ne doivent pas empêcher les agents de mener leur tâche à bien. Les conflits d'intérêts ne font l'objet d'aucune autre disposition dans la Loi sur la police. La Loi sur les procédures administratives prévoit des restrictions d'admissibilité et des motifs de disqualification pour les fonctionnaires, y compris les agents de police. Quant au ministre de la Justice, il n'a pas publié de réglementation sur les emplois supplémentaires. Le projet de réglementation sur les emplois ou les affectations supplémentaires est en cours d'examen.

170. Comme il est dit plus haut, les codes de conduite de la police islandaise et de l'ICG contiennent certaines dispositions concernant les conflits d'intérêts (dans le contexte d'une enquête ou d'une activité accessoire).

171. L'INAO (*Icelandic National Audit Office*)<sup>83</sup> joue un rôle important dans la surveillance des agences publiques, y compris de la police. Ainsi en 2011, l'INAO a émis des recommandations à l'intention des services de répression sur l'importance de mener la passation de marchés conformément à la Loi sur les marchés publics. Ces recommandations, l'INAO les a faites à la suite de cas où des services de répression avaient négocié avec des fournisseurs d'équipement qui, d'une manière ou d'une autre, étaient liés ou affiliés à des fonctionnaires des services de répression, en poste ou anciens. Dans leurs derniers commentaires, les autorités islandaises ont souligné que le Commissaire National avait requis un avis technique d'un cabinet juridique privé qui a conclu au final que les conclusions de l'INAO étaient erronées. Cet avis a été publié et présenté au Parlement.<sup>84</sup> L'INAO a également publié des rapports sur d'autres services de répression et de justice tels que le procureur spécial (suivi du procureur de district) et le procureur général de l'État.

172. Le Commissaire National assume la responsabilité financière les achats publics et appels d'offres en la matière. La loi sur les marchés publics (article 20) fixe les seuils pour le recours aux appels d'offres publics en matière de biens (environ 50 000 euros au moment de la visite), et de services et de travaux (100 000 euros au moment de la visite). L'article 14 de la loi impose égalité, la transparence et la non-discrimination dans les marchés publics.

173. L'EEG note que, tant selon l'INAO que selon des représentants de la police, il n'était pas rare que des entreprises/sociétés liées avec (d'anciens) fonctionnaires de police soient choisies comme fournisseurs et que, dans ces cas, elles appartiennent à ces fonctionnaires de police ou un proche. Le recours anormal aux mêmes fournisseurs et la surévaluation des prestations a aussi parfois été observée, de même que le fractionnement des marchés pour rester en deçà des seuils requis pour les appels d'offres publics. L'EEG est surprise d'apprendre que des audits de l'INAO de 2011 aient pu être remis en cause (avec succès) par le biais d'évaluations ad hoc fournies par des sociétés de

---

<sup>83</sup> Voir <https://rikisendurskodun.is/en/about-us/> (en anglais).

<sup>84</sup> <http://www.logreglan.is/gogn-rikislogreglustjora-vegna-rikisendurskodunar/>

conseil privées. Il n'appartient pas à l'EEG de déterminer qui a raison ou qui a tort. Mais sur la base des informations collectées au cours de la visite, il est clair que les autorités islandaises devront se montrer vigilantes sur ces sujets compte tenu des facteurs de risque relevés en relation avec l'absence de cadre adéquat traitant des activités accessoires, du « pantouflage », des conflits d'intérêts etc. discutés dans le présent rapport (et car les allégations entendues ne se limitaient pas à 2011).

### Interdiction ou restriction de certaines activités

#### *Cadeaux et marques d'hospitalité*

174. Le code de conduite de la police islandaise stipule que les policiers ne sont pas censés accepter de cadeaux liés à leur travail. Par ailleurs, ils doivent informer le commissaire de police concerné dès qu'ils se voient offrir des pots-de-vin pour influencer leur action. Le code stipule également que les policiers doivent lutter contre toute forme de corruption au sein des forces de police et signaler tout délit de ce type au commissaire de police voulu.

175. Il est à noter qu'un texte du Commissaire National en date du 29 novembre 1999 règlemente spécialement la matière des cadeaux et de subventions. Ainsi, les commissaires de districts doivent définir pour leur propre secteur si les cadeaux et autres avantages (ou objets prêtés à la police) peuvent être acceptés ou non, et les agents doivent se tourner à ce sujet vers leur commissaire de district. Ce dernier ne peut autoriser des cadeaux qui seraient conditionnels / une contrepartie et en cas de doute, ils peuvent eux-mêmes se tourner vers le Commissaire National. Ce dernier doit aussi être informé de tout cadeau ou avantage qu'un commissaire de district accepterait au nom de la police (y compris le nom du donateur et les raisons du cadeau) et il/elle doit tenir un registre.

176. Le code de conduite de la garde côtière islandaise (ICG) décrit les règles applicables à la réception de cadeaux. Ainsi les employés de l'ICG ne doivent-ils pas accepter de cadeaux liés à leur travail. Des exceptions peuvent être faites pour les cadeaux d'anniversaire ou liés à des occasions spéciales, à condition que leur valeur demeure dans des limites raisonnables (cette notion n'est pas définie). En cas de doute, il convient de consulter un supérieur hiérarchique ou autre cadre.

177. L'EEG estime que les règles existantes en matière de cadeaux pour la police et l'ICG manquent de cohérence et ne sont pas assez solides, dans la mesure où elles prévoient parfois une interdiction stricte de tous les cadeaux et parfois seulement lorsque le cadeau est conditionné à une attente (ce qui est en fait un acte de corruption). Ces règles laissent aussi un pouvoir discrétionnaire excessif aux commissaires (police) quant à la mise en place de politiques en la matière et de résoudre des cas individuels, et au supérieur (ICG) de décider au cas par cas si un cadeau est dans les limites du raisonnable et peut ou non être accepté. De tels facteurs sont clairement susceptibles de nuire à l'effectivité/efficacité des règles en la matière (comme la visite sur place l'a parfois montré), et d'ouvrir la porte à des difficultés superflues. L'EEG considère qu'il devrait exister une politique claire et unifiée au sein de la police et au sein de l'ICG, applicable de la même manière à tous les agents, avec des définitions et clarifications adéquates pour les divers types d'avantages qui sont acceptables ou non. Le GRECO a déjà souligné à plusieurs reprises l'importance d'un cadre solide en matière de cadeaux et autres avantages (y compris l'hospitalité, les faveurs etc.) pour prévenir la corruption et assurer une image publique d'intégrité, et appréhender les situations avant qu'elles ne deviennent une infraction pénale. L'EEG rappelle aussi ses remarques précédentes sur les codes de conduite et sur la nécessité d'un supplément d'explications et d'orientations pratiques, y compris des exemples concrets. Le GRECO recommande que des règles solides soient élaborées pour la police et les Gardes-Côtes Islandaises, en matière de réception de cadeaux, hospitalité et autres bénéfices.

### *Incompatibilités, activités accessoires et restrictions après la cessation des fonctions*

178. Les fonctionnaires des services de répression islandais n'ont pas interdiction d'occuper des postes/fonctions liés à des activités accessoires, que ce soit dans le secteur privé ou public. Toutefois, ces tâches supplémentaires doivent être approuvées par des commissaires de police et être compatibles avec les obligations de l'employé (article 32 de la Loi sur la police).

179. En outre, selon l'article 20 de la Loi relative aux agents publics, avant qu'un employé envisage, parallèlement à son emploi, d'entreprendre une activité accessoire rémunérée, de s'occuper d'une entreprise ou d'en créer une, il doit informer l'employeur de son intention, lequel aura alors deux semaines pour répondre et faire savoir si l'emploi susmentionné est ou non compatible ou acceptable. Une interdiction peut faire l'objet d'un recours auprès du ministre responsable.

180. À l'heure actuelle, il n'est prévu aucune interdiction ou restriction spécifique en matière d'activité politique inappropriée ou contre les risques de népotisme (par exemple l'embauche de proches), ni en matière d'occupations parallèles ou d'autres fonctions ou activités (rémunérées ou non) après l'exercice d'une fonction au sein des services de répression, si ce n'est concernant l'obligation de confidentialité.

181. Les insuffisances de garde-fous mentionnées ci-dessus génèrent des risques que des activités parallèles ou des intérêts privés n'interfèrent avec les tâches professionnelles des agents des autorités répressives. Comme déjà indiqué précédemment dans le présent rapport, des problèmes spécifiques sont parfois observés en relation avec les activités ou l'affiliation politique(s). L'EEG a également relevé que les possibilités de relations avec le secteur privé sont nombreuses. Tout d'abord, cette situation est due à une approche « libérale » qui n'oppose pas d'interdiction de principe aux activités parallèles. À l'occasion d'entretiens sur place, il a également été fait référence à d'importants mouvements vers le secteur privé étant donné l'absence de cadre limitant le « pantouflage », et notamment de périodes de carence par exemple. L'EEG a eu connaissance de cas où d'anciens fonctionnaires de police se mettaient à travailler dans des sociétés ou à faire des affaires en lien avec leur précédent emploi dans la police. Les risques que ce phénomène fait peser sur l'intégrité (emploi offert en récompense, utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues de la police au profit d'un nouvel employeur, etc.) n'ont pas été étudiés. L'EEG souhaite rappeler que la Recommandation R(2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics contient des lignes directrices spécifiques en cas de cessation de fonctions publiques (article 26). En particulier, il est stipulé que « l'agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la fonction publique ». À l'évidence, l'Islande doit absolument traiter ces questions. Le GRECO recommande qu'une étude soit réalisée sur la pratique des activités parallèles ou après cessation des fonctions des agents des autorités répressives et que, à la lumière des résultats, soit adopté un cadre plus strict qui permettrait de limiter les risques des conflits d'intérêt.

### *Utilisation abusive des ressources publiques*

182. Le détournement de fonds est traité dans le Code pénal général (article 247), tant pour le secteur public que privé. Il est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans.

### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

183. Les agents des services de répression ne font l'objet d'aucun système spécial de déclaration du patrimoine et des intérêts. Cependant, l'EEG insiste sur le rôle d'un système de déclaration patrimoniale qui, bien au-delà d'une simple obligation, est une occasion d'accroître la transparence



et la responsabilité afin de prévenir les conflits d'intérêts et la corruption possible<sup>85</sup>. Un tel système serait particulièrement utile lorsque les activités accessoires sont largement permises. Il n'est pas rare que des régimes de déclaration financière dans la police s'appliquent exclusivement aux fonctions d'encadrement, plus exposées aux risques en matière d'intégrité et de corruption que les échelons inférieurs de la hiérarchie. Ce type de système serait assurément pertinent pour les postes de commissaire national et de commissaire de district. Pour l'heure, il existe d'autres priorités urgentes, dont certaines réformes structurelles en ce qui concerne la surveillance interne générale et journalière (voir ci-dessous).

## Surveillance et mise en œuvre

### *Surveillance interne et contrôle*

184. À l'exception du mécanisme spécial de plaintes externe établi par la loi en 2016 (voir ci-après la section « Surveillance externe et contrôle »), l'Islande ne dispose pas d'unités spéciales, d'organes d'inspection ni de personnes responsables de la prévention et de l'instruction des affaires de corruption interne ou autres fautes commises au sein de la police. Cela vaut pour l'ICG.

185. Par ailleurs, le ministre de la Justice a un rôle de surveillance sur la police et sur la garde côtière islandaise, et il est aussi l'autorité hiérarchique des organes de poursuites. En effet, bien que la police soit censée être sous l'autorité administrative et la surveillance du Commissaire national de la police, en fait, son organisation ne suit par une hiérarchie pyramidale mais une logique horizontale : qu'il s'agisse des commissaires de police régionale ou du commissaire national, tous doivent rendre également compte au ministre de la Justice. Ainsi, les neuf commissaires de district gèrent chacun indépendamment les opérations de police quotidiennes dans leurs districts respectifs, sous la surveillance directe du ministre de la Justice et, s'agissant des relations de travail, sous son autorité directe (voir plus haut les commentaires de la section « Mise à pied et licenciement »). Au cours des discussions dans le pays, il a été souligné que le ministre nomme aussi les commissaires adjoints et que le commissaire national aurait une fonction résiduelle de gestion de la police, largement limitée à des services administratifs centraux.

186. Ceci conduit à une forte concentration des pouvoirs ministériels à l'égard de la police puisque le ministre décide aussi du nombre des fonctionnaires de police pour chaque zone administrative (en concertation avec le Commissaire National de la police, sur propositions des commissaires concernés ou du procureur de district).

187. Pour ce qui est des manquements mineurs, les chefs des unités de police ont compétence pour les traiter, mener des enquêtes et prendre les mesures appropriées (y compris des mesures disciplinaires et autres)/ Lors de la visite, des doutes ont été exprimés quant à l'impartialité et à l'objectivité des fonctionnaires de police qui, travaillant ensemble avec leurs collègues tous les jours, manquent peut-être de la distance nécessaire pour prendre des décisions sur leur conduite. Manifestement, il serait plus judicieux de créer ou de désigner une unité centrale spécialement chargée de traiter ces cas. D'autant plus que, à partir des informations fournies par cette unité, il serait possible d'élaborer une politique d'intégrité unifiée, ainsi que d'introduire d'autres mesures – par exemple, un mécanisme de signalement interne central, la rédaction de documents d'orientation, etc. S'agissant de la bonne exécution des politiques d'intégrité, l'EEG tient aussi à souligner l'importance de l'obligation de rendre compte et, mieux encore, de fournir un rapport public sur l'activité et les résultats de cette instance.

188. La condition préalable, nécessaire à la mise en place d'un dispositif central renforcé est une réformer de la chaîne de commandement, en investissant le Commissaire National d'une autorité managériale et décisionnelle nette et précise, tant en théorie qu'en pratique, sans canaux parallèles

---

<sup>85</sup> Voir aussi la CNUCC, article 8, paragraphe 5.

directs entre le ministre et les commissaires de districts. Comme il a été indiqué précédemment, la structure de base de la police est horizontale, avec les divers commissaires répondant directement aussi au ministre. Les autorités ont fait référence après la visite à la Loi sur la police n° 90/1996, dans laquelle sont clairement listées les fonctions du Commissaire National et ses responsabilités de gestion des affaires de la police pour le compte du ministre : l'EEG estime que ces dispositions devraient être rendues effectives en pratique, avec le ministre se contentant de définir les orientations générales à destination du Commissaire National, et les commissaires de district traitant seuls des affaires au quotidien. L'EEG tient aussi à rappeler la Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police<sup>86</sup>. Elle mentionne la nécessité d'une « chaîne de commandement clairement définie » pour assurer une réelle responsabilité et pour mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre la police. L'EEG renvoie aussi à la Recommandation Rec(2000)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics, qui met l'accent sur la nécessité de neutralité politique, de loyauté et d'impartialité vis-à-vis des agents publics (article 16). Comme indiqué précédemment dans ce rapport, la police islandaise est perçue comme exposée à des risques élevés d'influence politique. Au cours des entretiens, l'EEG a entendu citer un certain nombre d'exemples concrets sur la manière dont l'influence politique peut affecter le travail et la gestion de l'intégrité et des affaires disciplinaires au sein d'une équipe. Cette situation demande manifestement à être améliorée. En conséquence, le GRECO recommande i) de mettre en place ou de désigner au sein de la structure policière une unité centrale chargée de s'occuper de la surveillance et des enquêtes internes, sous la responsabilité du Commissaire National de la police, celui-ci devant avoir la pleine maîtrise des politiques internes, notamment en matière d'intégrité, de gestion des risques et de surveillance ; et ii) de réviser la chaîne de commandement afin d'assurer la mise en œuvre effective de ces mesures, sans interférence ministérielle et politique.

#### *Surveillance externe et contrôle*

189. Le Procureur général de l'État est la plus haute autorité du ministère public. Il est doté d'un rôle de surveillance, notamment s'agissant des enquêtes policières. Il a pouvoir d'examiner les décisions des procureurs de district mais aussi des commissaires de police<sup>87</sup>, soit pour mettre fin à une enquête, soit pour l'empêcher de commencer. Dans telle ou telle affaire, les parties concernées peuvent aussi faire appel au Procureur général de l'État concernant des enquêtes menées par le procureur de district ou par des commissaires de police. Les procureurs de district surveillent, dirigent et révisent les enquêtes policières très en amont (règlement n° 660/2017). La Loi sur la police stipule que le procureur de district (l'Autorité nationale de poursuites) est chargé d'instruire et de poursuivre les affaires concernant la corruption de la police (article 35) et, dans ces affaires, la police est tenue d'aider le Procureur général de l'État. Les enquêtes peuvent être déclenchées par des plaintes émanant de citoyens, de collègues et, même, de lanceurs d'alerte et de reportages des médias. Les enquêtes sont menées conformément à la législation en place – Code de procédure pénale et Loi sur la police, par exemple – et, bien entendu, à la réglementation existante. Les enquêtes peuvent aussi être lancées à la suite de plusieurs signalements anonymes concernant une affaire spécifique.

190. Le Médiateur de l'Althingi est une autorité de surveillance externe importante<sup>88</sup>. Ainsi, en 2014, le médiateur a adressé une lettre au ministre pour le presser de réformer certains processus et le système de dépôt des plaintes du public contre la police. C'est là un des facteurs qui a suscité une révision législative et des amendements à la Loi sur la police, d'où est née une commission de suivi spéciale chargée de recevoir les plaintes et accusations émises contre la police.

---

<sup>86</sup> Adopté par le Comité des Ministres le 19 septembre 2001 lors de la 765<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>87</sup> Voir <http://www.rikissaksoknari.is/um-embattid/> (en islandais).

<sup>88</sup> Il lui est arrivé d'émettre un avis sur la conduite répréhensible de cadres supérieurs de la police, y compris le ministre.

191. Le Bureau de l'audit national (NAO) est lui aussi un organe de surveillance essentiel. Ses rapports sont en consultation publique<sup>89</sup>, certains parfois consacrés aux services de répression et assortis de recommandations de réforme. Les derniers audits de la police remontent à 2006 et 2011 (sur la passation de marchés) et, concernant les activités de l'ICG, un audit a été publié en 2014. L'EEG estime que ces évaluations des services de répression doivent être menées régulièrement.

### *Système de plainte*

192. Une commission de suivi indépendante, mise en place par voie d'amendements à la Loi sur la police en juin 2016, est entrée en action le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour traiter les plaintes et accusations portées contre les agents et méthodes de travail de la police. La commission se compose de trois personnes (et de trois suppléants) nommées respectivement, pour un mandat de quatre ans, par le Bureau islandais des droits de l'homme, par l'Association islandaise du barreau et par le ministre de la Justice. Les membres de la commission doivent passer un examen de qualification ou posséder un diplôme de master en droit.

193. Le principal rôle de la commission de suivi est de recevoir les réclamations et accusations pénales portées contre des fonctionnaires de police et leurs méthodes de travail<sup>90</sup>, à les porter à l'attention de l'autorité compétente (qui est généralement un commissaire de district ou un procureur), de suivre le traitement des dossiers et, si nécessaire, de donner un avis motivé sur la procédure et de rendre un avis dans le dossier<sup>91</sup>. La commission de suivi n'a pas de pouvoir d'enquête ni compétence pour modifier ou annuler une décision d'une autre autorité. Son rôle est purement de suivre les dossiers et de donner des avis si nécessaire. Les plaintes peuvent être soumises par courrier électronique ou postal. La commission peut être contactée par téléphone. Bien que, en général, les plaintes anonymes ne soient pas acceptées, elles peuvent donner lieu à un examen. Sur son site web dédié et relativement complet, la commission de suivi propose un formulaire de plaintes et les informations nécessaires sur les procédures<sup>92</sup>. Des informations sur la commission sont également disponibles sur le site web des bureaux gouvernementaux<sup>93</sup>.

194. À propos de la commission de suivi, le ministre de la Justice a publié un règlement n°222/2017 qui décrit en détail la manière dont les citoyens peuvent soumettre des affaires à la commission, précisant aussi que la commission peut, d'elle-même, engager une affaire. Les procureurs et les forces de police qui reçoivent des plaintes contre la police sont tenus de les transmettre à la commission. En outre, le 21 mars 2017, le Procureur général de l'État a publié des directives (n° 13/2017) sur la gestion des plaintes et des accusations portées contre la police<sup>94</sup>. Ces directives exigent de la police qu'elle informe les citoyens sur l'existence et les coordonnées de la commission, ce qui facilite la soumission d'une plainte ou d'une accusation.

195. Les conclusions de la commission ne peuvent pas être contestées auprès d'une autorité administrative supérieure.

196. La commission se réunit généralement deux fois par mois et à l'époque de la visite, depuis le début 2017 quand elle était entrée en fonction, la commission avait adopté des avis concernant 18 de ses 54 affaires. Parmi ces affaires, huit ont été déférées devant le Procureur général de l'État ou des procureurs de district pour enquêtes criminelles. Trois autres ont été renvoyées à la police

---

<sup>89</sup> Voir le site web du NAO (<https://rikisendurskodun.is/en>, en anglais).

<sup>90</sup> Si ces plaintes sont reçues par d'autres organes gouvernementaux, elles seront transmises immédiatement à la commission.

<sup>91</sup> Le Procureur général de l'État enquête sur un fonctionnaire de police qui travaille ou qui exerce une autorité policière au sein de l'Autorité nationale de poursuites.

<sup>92</sup> Voir <http://nel.is/> (en islandais).

<sup>93</sup> Voir <https://www.government.is/> (en anglais).

<sup>94</sup> Voir les règles et les directives émanant du Procureur général de l'État :

<http://www.rikissaksoknari.is/media/arsskyrslur/RS-13-2017-Um-kaerur-og-kvartanir-a-hendur-starfsmanni-logreglu---I.pdf> (en islandais).

nationale. Deux affaires ont été rejetées et cinq classées. À noter que 36 dossiers sont en cours de traitement. Par ailleurs, la commission a obligation de publier un rapport annuel, où sont résumées ses conclusions et fournies quelques statistiques. La commission contribue à la surveillance générale et, dans le contexte de l'Islande, l'EEG se félicite de l'existence d'une telle instance extérieure aux forces de police. L'EEG note, néanmoins, que la commission se trouve déjà confrontée à un retard dans les dossiers à traiter, elle manque de ressources et qu'elle n'est pas (encore) impliquée dans une politique d'intégrité concertée. De données plus récentes soumises par les autorités au moment de la finalisation du présent rapport, il ressort que la situation s'améliore et que l'arriéré se monte à 6 dossiers (sur 81 dossiers reçus).

#### *Immunités ou autres privilèges de procédure*

197. En Islande, les fonctionnaires des services de répression ne jouissent pas d'immunités ni autres privilèges de procédure.

#### *Signalement des fautes ou infractions, protection des lanceurs d'alerte*

198. En vertu de l'article 11 du Code de conduite de la police de 2016, les agents ont obligation de combattre la corruption au sein de la police et doivent signaler toute affaire semblable au supérieur hiérarchique voulu ; de même le Code de conduite de l'ICG oblige-t-il les employés à rendre compte de tout fait de corruption à leurs supérieurs hiérarchiques. Selon l'article 13 de la Loi relative aux agents publics (n° 70/1996), un employé ne peut être traité défavorablement pour avoir dénoncé auprès d'une instance compétente une infraction aux lois ou aux règles de déontologie. De plus, aucune sanction n'est prévue pour ceux qui s'abstiennent de signaler les infractions et les conduites contraires à l'éthique commises par leurs collègues.

199. Comme indiqué précédemment, il existe un groupe de pilotage interinstitutionnel, qui comprend aussi des membres d'ONG ; celui-ci travaille depuis quatre ans à la rédaction d'une note sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public. Au moment de la visite, ce travail n'était pas achevé – mais en mai 2017, une loi sur la protection des lanceurs d'alerte a pu être adoptée spécifiquement pour le secteur financier. Les autorités ont indiqué dans leurs derniers commentaires qu'un autre groupe de travail, établi par le Premier Ministre, allait bientôt se saisir à nouveau de ces questions. La loi sur le médiateur n° 85/1997 a, elle aussi, fait l'objet d'un examen parlementaire afin que soit prévu un canal explicite permettant aux fonctionnaires de signaler les infractions à la loi et/ou aux codes de déontologie.

200. En dépit du fait que les mesures en place prévoient un devoir de signalement et de protection de ceux qui en font usage, au cours des discussions sur place, il a parfois été fait allusion à une culture qui dissuade le signalement des fautes impliquant un collègue proche ou la direction. Ceci peut être dû à l'absence d'autres mesures d'application venant soutenir la politique de signalement (ligne/hotline spécifique, pratique de rappel des obligations, dispositions plus précises sur la protection du lanceur d'alerte etc.). Le GRECO rappelle que, depuis quelques années, les politiques de signalement sont reconnues comme un élément de politique préventive important pour mettre au jour mais aussi pour décourager les conduites répréhensibles. Leur efficacité est souvent compromise par l'absence de réelles mesures de protection pour préserver le lanceur d'alerte des éventuelles conséquences négatives de son action. À la lumière de ce qui précède, le GRECO recommande de développer et de mettre en œuvre des règles précises pour les agents des autorités répressives sur la protection des lanceurs d'alerte, afin de compléter l'actuelle obligation de signalement exigée par les règles de conduite.

## VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

201. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Islande :

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. définir et mettre en œuvre une stratégie afin d'améliorer l'intégrité et la gestion des conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris au moyen de mécanismes proactifs de conseil, de surveillance et de contrôle de conformité (paragraphe 37) ;
- ii. que i) les codes de conduite applicables aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient harmonisés ou consolidés selon le cas, et accompagnés de lignes directrices adéquates comprenant des commentaires explicatifs et des exemples concrets, ainsi que de possibilités de conseils confidentiels et ii) qu'un mécanisme de supervision soit mis en place assorti d'un dispositif de sanctions (paragraphe 47) ;
- iii. que des mécanismes internes efficaces de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité soient mis en place et effectivement mis en œuvre parmi les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, y compris une formation périodique (paragraphe 56) ;
- iv. introduire des règles sur la manière dont les hauts responsables de l'exécutif entretiennent des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement (paragraphe 66) ;
- v. revoir les règles applicables aux personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif concernant l'engagement des activités accessoires et d'expliquer plus en détail les activités qui peuvent être exercées et celles qui doivent être exclues (paragraphe 81) ;
- vi. la mise en place d'un ensemble de règles plus rigoureux concernant les cadeaux et autres avantages dont peuvent bénéficier les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, ce qui apporterait des procédures de déclaration claires, assurerait la publicité de l'information et fournirait des orientations adéquates pour garantir que tous les types d'avantages sont dûment pris en compte (paragraphe 85) ;
- vii. introduire des règles encadrant l'emploi après la cessation des fonctions des hauts responsables de gouvernement (paragraphe 93) ;
- viii. étoffer le système d'enregistrement pour les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, notamment (i) en incluant des données quantitatives sur les actifs financiers/contributions que reçoivent de telles personnes et en fournissant des informations détaillées sur les obligations financières ; et (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales de manière à également inclure des informations sur les conjoints et sur les membres de la famille qui sont à charge (étant entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques) (paragraphe 100) ;
- ix. renforcer la crédibilité du système d'enregistrement des déclarations d'intérêts financiers concernant les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, en assurant un plus grand respect des règles grâce à un système de contrôle, ce qui fournirait conseils et orientations, et en mettant en œuvre un mécanisme pour sanctionner le non-respect des obligations (paragraphe 103) ;

*En ce qui concerne les services de répression (police et garde-frontière)*

- x. d'assurer que les ressources allouées à la police islandaise soient suffisantes pour garantir l'effectivité de ses activités en particulier s'agissant de la mise en œuvre des politiques liées à l'intégrité (paragraphe 121) ;
- xi. de (i) compléter les codes de conduite de la Police et de la Garde côtière islandaise de manière à traiter plus largement les conflits d'intérêts et les activités politiques, et de manière à offrir des orientations pratiques à l'aide de commentaires explicatifs et d'exemples pratiques sur toutes les questions liées à la corruption ainsi que le conseil confidentiel, et (ii) mettre en place un mécanisme de supervision crédible assorti de sanctions, qui soit clair pour tous (paragraphe 142) ;
- xii. d'élaborer des programmes de formation et des mesures de sensibilisation concernant l'intégrité et la déontologie professionnelle (notamment les conflits d'intérêts et autres questions relatives à la prévention de la corruption) à l'intention des autorités répressives, en tenant compte de leurs spécificités, la diversité des fonctions et les vulnérabilités (paragraphe 151) ;
- xiii. i) de renforcer le rôle de la commission d'évaluation des compétences dans le processus de sélection à tous les niveaux et d'inclure des examens (vérifications) d'intégrité lors du recrutement et à des intervalles périodiques; ii) que les vacances soient annoncées par principe et pourvues à l'issue d'un processus de sélection basé sur des critères objectifs (paragraphe 159) ;
- xiv. d'appliquer au non-renouvellement des contrats des agents des services répressifs des critères précis, équitables et transparents, basés sur le mérite, ainsi que d'introduire des possibilités de recours permettant de contester ces décisions (paragraphe 167) ;
- xv. que des règles solides soient élaborées pour la police et les Garde-Côtes Islandaises, en matière de réception de cadeaux, hospitalité et autres bénéfiques (paragraphe 177) ;
- xvi. qu'une étude soit réalisée sur la pratique des activités parallèles ou après cessation des fonctions des agents des autorités répressives et que, à la lumière des résultats, soit adopté un cadre plus strict qui permettrait de limiter les risques des conflits d'intérêt (paragraphe 181) ;
- xvii. i) de mettre en place ou de désigner au sein de la structure policière une unité centrale chargée de s'occuper de la surveillance et des enquêtes internes, sous la responsabilité du Commissaire National de la police, celui-ci devant avoir la pleine maîtrise des politiques internes, notamment en matière d'intégrité, de gestion des risques et de surveillance ; et ii) de réviser la chaîne de commandement afin d'assurer la mise en œuvre effective de ces mesures, sans interférence ministérielle et politique (paragraphe 188) ;
- xviii. développer et de mettre en œuvre des règles précises pour les agents des autorités répressives sur la protection des lanceurs d'alerte, afin de compléter l'actuelle obligation de signalement exigée par les règles de conduite (paragraphe 200).

202. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de l'Islande à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2019. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.



203. Le GRECO invite les autorités islandaises à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à mettre cette traduction à la disposition du public.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).