



Adoption : 21 juin 2019
Publication : 26 juin 2019

Public
GrecoRC4(2019)16

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

ADDENDUM

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ISLANDE

Adopté par le GRECO lors de sa 83^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités islandaises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Islande (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle](#) sur l'Islande a été adopté à la 59^e réunion plénière du GRECO (22 mars 2013) et rendu public le 28 mars 2013, après autorisation de l'Islande. Le GRECO a adressé 10 recommandations à l'Islande.
3. Le [Rapport de Conformité](#) du Quatrième cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière (27 mars 2015). Aucune des recommandations n'avait été mise en œuvre de manière satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante, deux recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et huit n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO a donc conclu que le degré de conformité très faible était « globalement insuffisant ».
4. Le [Rapport de Conformité intermédiaire](#) a été adopté lors de la 71^e réunion plénière du GRECO (18 mars 2016). Deux recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, six avaient été partiellement mises en œuvre et deux n'avaient pas été mises en œuvre. Au vu des progrès réalisés, le GRECO a conclu que le niveau de conformité n'était plus « globalement insuffisant ».
5. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté lors de la 78^e réunion plénière du GRECO (8 décembre 2017). Cinq recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, trois partiellement et deux n'avaient pas été mises en œuvre.
6. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités islandaises ont soumis un Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux cinq recommandations en suspens qui, d'après le Deuxième Rapport de Conformité, n'avaient pas été mises en œuvre ou ne l'avaient été que partiellement. Ce rapport, reçu le 28 décembre 2018, a servi de base à l'établissement de cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
7. Le GRECO a chargé Malte et la Norvège de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Les rapporteurs ainsi désignés étaient M. Kevin VALLETTA, du Bureau du procureur général, au titre de Malte, et Mme Mona RANSEKOKKEN, Conseillère principale, Section internationale du département de la police, ministère de la Justice et de la Sécurité publique, au titre de la Norvège. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

8. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations à l'Islande. Les recommandations i, ii, viii, ix et x du Deuxième Rapport de Conformité ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations v, vi et vii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et iv n'ont pas été mises en œuvre. La conformité avec les cinq recommandations en suspens est traitée ci-après.

Recommandation iii.

9. *Le GRECO avait recommandé que le système existant d'enregistrement soit plus détaillé, en particulier (i) en incluant les données quantitatives des actifs financiers/contributions reçues par les parlementaires ; (ii) en donnant des détails relatifs aux obligations financières (c'est à dire les dettes) des parlementaires, mais excluant les loyers immobiliers raisonnables, conformes aux taux courants du marché, et les petits crédits ne dépassant pas un montant raisonnable ; et (iii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales pour qu'elles couvrent aussi les conjoints et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).*
10. Il est rappelé que la recommandation iii n'était pas considérée comme mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Des modifications au système d'enregistrement étaient en cours d'examen. Si, selon certaines sources, l'ancienne assemblée était globalement favorable à l'élargissement de la portée des informations enregistrées, elle considérait la question de l'enregistrement des intérêts des conjoints et membres de la famille à charge plus controversée.
11. Les autorités islandaises indiquent maintenant qu'une version révisée du [Règlement sur l'enregistrement des intérêts financiers des membres de l'Althingi et de leurs positions de confiance en dehors de l'Althingi](#) a été adoptée le 15 octobre 2018 par le comité exécutif de l'Althingi ; elle est entrée en vigueur au début de l'année 2019.
12. De plus, les autorités signalent l'intention du comité exécutif de discuter la question des données quantitatives des actifs financiers/contributions reçues par les parlementaires. Par ailleurs, les autorités avancent que le Règlement modifié prévoit, entre autres, l'enregistrement de certaines dettes, notamment les dettes et garanties personnelles ou autres relatives à l'administration de biens fonciers, d'opérations commerciales, de banques d'épargne ou de fondations privées. Cependant, il n'y a aucune obligation d'enregistrer les autres dettes ou garanties concernant une propriété résidentielle privée, un véhicule privé ou toute autre opération non commerciale. Le Règlement (article 4, paragraphe 4) précise que les dettes et garanties supérieures aux salaires parlementaires doivent être enregistrées. Les autorités rappellent également que [le Code de conduite pour les parlementaires](#), adopté par l'Althingi en mars 2016, exige des parlementaires qu'ils publient les informations sur leurs intérêts personnels pouvant être pertinentes pour leurs activités parlementaires (article 10).
13. Finalement, les autorités réitèrent qu'après avoir examiné la question au cours des cinq dernières années, le comité exécutif maintient sa position selon laquelle les conjoints et les membres de la famille à charge ne devraient pas figurer dans le registre des intérêts financiers des membres.
14. Le GRECO prend note de l'information communiquée. Il regrette que la première partie de la recommandation n'ait pas été suivie car les données quantitatives ne sont toujours pas révélées. Le GRECO constate avec satisfaction que le [Règlement sur l'enregistrement des intérêts financiers des membres de l'Althingi et de leurs positions de confiance en dehors de l'Althingi](#) exige l'enregistrement de certaines dettes, notamment celles liées aux activités commerciales et aux fondations privées, mais exclut les dettes relatives aux activités privées non commerciales. En conséquence, la deuxième partie de la recommandation a été mise en œuvre. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, le GRECO regrette la décision des autorités islandaises de ne pas inclure les intérêts financiers des conjoints. Cela étant, il reconnaît que cette question a été dûment examinée par le comité exécutif

sous deux législatures dans le cadre de la modification des règles sur l'enregistrement des intérêts financiers. Par conséquent, seule la première partie de la recommandation n'a pas été traitée.

15. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

16. *Le GRECO avait recommandé que l'Althingi renforce la crédibilité du système d'enregistrement concernant les déclarations des intérêts financiers des parlementaires en veillant à ce que les règles soient davantage respectées grâce à un système de supervision, en donnant aux parlementaires accès à des conseils et à des orientations, et en mettant en place un mécanisme pour sanctionner les parlementaires qui ne respectent pas leurs obligations.*
17. Il est rappelé que la recommandation iv n'était pas considérée comme mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Cette recommandation était en cours d'examen et l'ancienne assemblée était apparemment favorable au fait de combiner le régime de déclaration avec un mécanisme de suivi efficace, mais aucun résultat n'avait été atteint.
18. Les autorités indiquent aujourd'hui que le rôle du Secrétariat de l'Althingi en matière d'application des règles a été précisé. Le [Règlement sur l'enregistrement des intérêts financiers des membres de l'Althingi et leurs positions de confiance en dehors de l'Althingi](#), révisé, énonce que le Secrétariat de l'Althingi rappelle aux parlementaires leur obligation de déclarer leurs intérêts financiers et les informe et conseille à ce sujet (article 7 du Règlement). Le Secrétariat de l'Althingi doit également informer les parlementaires du mécanisme de sanction en cas de non-respect de l'obligation de déclarer les intérêts financiers. Les membres de l'Althingi sont eux-mêmes responsables de l'enregistrement de leurs intérêts financiers, toutefois, le comité exécutif contrôle cette obligation et détermine les violations de l'obligation de déclaration, ainsi que les violations du Code de conduite des parlementaires, sur les conseils fournis par le Secrétariat. Le Code précise que les violations mineures entraînent une notification au membre de l'Althingi concerné. Dans d'autres cas, le comité exécutif émet un avis, qui peut être mis en ligne sur le site web du parlement.
19. Le GRECO prend note de l'information communiquée. Il se félicite que conformément au Règlement révisé, le rôle de supervision du Secrétariat de l'Althingi eu égard à l'application du Règlement ait été précisé et renforcé, à la fois en ce qui concerne son rôle de conseil et ses fonctions de suivi. La décision finale concernant une violation est prise par le comité exécutif. Le GRECO constate également que le mécanisme d'application du Code de conduite est nécessaire à la mise en œuvre du système d'enregistrement. Le GRECO est d'avis que les mesures prises traitent les différents aspects de la recommandation actuelle. Cela dit, l'efficacité de ce nouveau système doit être suivie de près et évaluée après utilisation pendant un certain temps, et les autorités islandaises peuvent communiquer au GRECO les évolutions à cet égard.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

21. *Le GRECO avait recommandé de revoir la situation actuelle concernant les procédures d'élection, de nomination et de recrutement (i) des membres du Tribunal du travail (et plus particulièrement des personnes nommées par la Cour suprême) et (ii) des experts appelés à intervenir comme juges, afin de veiller à ce que ces procédures soient assorties des garanties appropriées d'indépendance, d'impartialité et de transparence.*
22. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. À l'époque, le ministère de la Santé élaborait une proposition d'amélioration de la procédure de sélection des membres du Tribunal du travail. Le premier volet de la recommandation n'était donc pas encore mis en œuvre. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO s'était félicité des nouvelles règles mises en place pour améliorer la transparence, l'indépendance et l'impartialité du processus de sélection des experts appelés à intervenir comme juges, énoncées par la nouvelle loi sur les tribunaux qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.
23. Les autorités islandaises indiquent aujourd'hui qu'en mai 2018 le ministre des Affaires sociales et de l'Égalité a nommé une commission spéciale, composée de représentants du gouvernement et de partenaires extérieurs, afin d'élaborer des propositions visant à répondre à la recommandation actuelle.
24. Le GRECO note les intentions d'élaborer des propositions en réponse à la première partie de la recommandation. A l'heure actuelle, aucun résultat concret n'a été présenté.
25. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

26. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un ensemble de normes de conduite professionnelle, accompagnées de commentaires et d'explications et/ou d'exemples concrets, soit adopté pour la Justice et rendu public ; (ii) qu'une formation appropriée et des services de conseils soient mis en place pour les juges sur l'éthique, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêt.*
27. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Un Code de conduite avait été adopté le 24 novembre 2017. Cependant, le GRECO attendait d'autres mesures pour sa mise en œuvre. Le GRECO avait accueilli avec satisfaction les mesures juridiques (loi sur les tribunaux) visant à améliorer la formation continue des juges, mais il attendait davantage d'informations sur la mise en œuvre de la formation dans la pratique.
28. Les autorités islandaises indiquent aujourd'hui que le Code de conduite pour les juges (adopté en novembre 2017) a été publié, mis en ligne sur le site internet de l'Association des juges et distribué aux juges. En outre, un Code de conduite pour les autres membres du pouvoir judiciaire a été publié et mis en ligne sur le site internet de l'Administration judiciaire islandaise. En outre, l'Association des juges a fourni une plateforme pour sensibiliser les juges et débattre des normes éthiques.
29. Les autorités ajoutent que la loi sur les tribunaux (50/2016) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Cette loi établit l'Administration judiciaire islandaise

(« *Dómstólasýslan* ») chargée de l'administration des tribunaux, mais aussi de la promotion de l'indépendance, de la confiance et de l'efficacité du pouvoir judiciaire. L'une des tâches principales de la *Dómstólasýslan* consiste à organiser l'éducation et la formation des juges. Dans ce cadre, des cours sur le Code de conduite ont été dispensés à tous les juges nommés après l'adoption du nouveau code. De plus un responsable de l'éducation et de l'information a commencé à travailler au sein de la *Dómstólasýslan* en septembre 2018 ; il est chargé d'organiser des formations, des séminaires et des conférences. Les autorités ajoutent que les juges en chef doivent également promouvoir la mise en œuvre du Code de conduite et veiller à l'intégration systématique des règles dans le travail de l'organe judiciaire.

30. Les autorités réitèrent également qu'une commission spéciale pour les juges, chargée de la question des incompatibilités, a adopté des règles spécifiques aux activités accessoires des juges. La commission a publié un état des lieux des activités parallèles des juges et des emplois qu'ils exerçaient avant d'être nommés juges.
31. En outre, les autorités indiquent qu'un programme de formation a été mis en place pour tous les nouveaux juges. Il couvre, entre autres, le Code de conduite pour les juges et les règles relatives aux activités parallèles et à l'enregistrement des intérêts. Enfin, les autorités signalent que le président de l'Association des juges a tenu une réunion avec tous les nouveaux juges de la Cour d'appel en 2018, afin de les renseigner sur le Code de conduite pour les juges. Une formation similaire a été organisée en 2019 pour les nouveaux juges des tribunaux de district sur le même sujet. Finalement, les autorités indiquent que le Code de conduite est régulièrement discuté parmi les juges et il est amendé suite aux propositions du Conseil d'éthique. Le Conseil promet la connaissance et les discussions sur le Code et émet des opinions sur son interprétation, soit à sa propre initiative soit sur demande.
32. Le GRECO prend note de l'information communiquée. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il salue la publication du Code de conduite pour les juges et les mesures de sensibilisation sur son contenu. Il se réjouit également de la mise en place de nouvelles règles sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités eu égard aux activités accessoires des juges. Le GRECO observe que le Code est régulièrement examiné par les juges et, si nécessaire, mis à jour. Cela va dans la bonne direction et le GRECO espère que d'autres orientations/commentaires explicatifs/exemples concrets relatifs au Code de conduite seront élaborés dans ce cadre. La première partie de la recommandation n'a donc pas encore été entièrement appliquée à cet égard.
33. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO apprécie qu'une nouvelle structure d'éducation/de formation a été mise sur pied au sein de l'Administration judiciaire ; un responsable dédié chargé de la formation des juges a été introduit et des formations régulières sur les normes éthiques ont été dispensés depuis novembre 2017 à tous les nouveaux juges. Par ailleurs, le GRECO salue l'autorité du Conseil d'éthique d'émettre des opinions interprétant les normes du Code, y compris à la demande d'un juge. Par conséquent, cette partie de la recommandation a été mise en œuvre.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

35. GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour garantir l'inamovibilité de l'ensemble des procureurs.
36. Il est rappelé que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO s'était félicité de la mise en place de contrats à durée indéterminée pour les fonctions de procureur de district et de leurs adjoints. Le GRECO réitérait son point de vue sur la nécessité de garantir l'inamovibilité de toutes les catégories de procureurs dans le Rapport de Conformité. Aucun élément nouveau n'avait été communiqué dans le Rapport de Conformité intermédiaire.
37. Les autorités islandaises indiquent aujourd'hui que le ministère de la Justice n'a pas encore apporté de modifications au règlement général sur la nomination des procureurs et que cette question est toujours en cours d'examen par ce même ministère.
38. En l'absence d'éléments nouveaux, le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

39. **L'Islande a progressé dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Six des dix recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation sont aujourd'hui mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante et quatre recommandations ont été partiellement mises en œuvre.**
40. Plus précisément, les recommandations i, ii, iv, viii, ix et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante et les recommandations iii, v, vi et vii demeurent partiellement mises en œuvre.
41. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO observe quelques améliorations eu égard aux déclarations d'actifs. Bien que ces déclarations n'aient pas été élargies pour inclure des données quantitatives, le GRECO constate avec satisfaction que les dettes doivent maintenant être déclarées. Il se félicite également que les mécanismes de suivi du système d'enregistrement aient été renforcés dans une certaine mesure.
42. S'agissant des juges et des procureurs, le GRECO salut la publication du Code de conduite pour les juges. Il apprécie également l'adoption des règles spécifiques aux juges sur les incompatibilités eu égard aux « activités annexes ». Néanmoins, le GRECO réitère la nécessité de compléter le Code de déontologie des juges par d'autres orientations et commentaires explicatifs. Il salue l'institutionnalisation de l'éducation et de la formation destinée aux juges, qui aborde les questions éthiques et l'intégrité ainsi que l'emploi d'un responsable officiel dédié au sein de l'Administration judiciaire islandaise. Le GRECO salue également l'autorité du Conseil d'éthique d'interpréter les normes du Code. Enfin, le GRECO observe que la question de garantir l'inamovibilité de toutes les catégories de procureurs est en cours d'examen.
43. Compte tenu du fait que quatre (sur dix) recommandations n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement Intérieur, demande au chef de la délégation islandaise de soumettre des informations complémentaires, notamment au sujet de la mise en œuvre des recommandations iii, v, vi et vii, au plus tard le 30 juin 2020.

44. Enfin, le GRECO invite les autorités islandaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.