



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 27 mars 2015
Publication : 1^{er} avril 2015

Public
Greco RC-IV (2015) 3F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

ISLANDE

Adopté par le GRECO lors de sa 67^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de l'Islande pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Islande adopté par le GRECO lors de sa 58^e Réunion Plénière (18-22 mars 2013) et publié le 28 mars 2013, suite à l'autorisation de l'Islande ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 8F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités islandaises ont soumis leur Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 12 décembre 2014 et le 3 février 2015, et les informations soumises ultérieurement, ont servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé Malte (pour les assemblées parlementaires) et la Norvège (pour les institutions judiciaires) de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Les Rapporteurs désignés sont M. Kevin VALLETTA, Bureau de l'Attorney General, pour le compte de Malte, et M. Atle ROALDSOY, Directeur des politiques, Section des affaires européennes et internationales, Ministère de la Justice et de la Sécurité publique, pour le compte de la Norvège. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre rapport de situation que les autorités devront soumettre dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations à l'Islande. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i et ii.

6. *Le GRECO a recommandé :*
 - *(i) d'élaborer un code de conduite pour les parlementaires de l'Althingi ; et (ii) de veiller à se doter d'un mécanisme pour promouvoir le code et sensibiliser les parlementaires aux normes de comportement attendues d'eux, mais aussi pour faire appliquer ces normes en cas de besoin (recommandation i) ;*
 - *que l'Althingi adopte une obligation de divulgation ad hoc lorsqu'au cours des travaux parlementaires, un conflit entre les intérêts privés de parlementaires et la question à l'examen est susceptible de se produire (recommandation ii).*
7. Les autorités de l'Islande déclarent que le travail sur le Code de conduite s'est poursuivi et qu'un projet révisé a été transmis aux différents groupes parlementaires pour examen pendant le dernier trimestre 2014 ; ce projet suivrait de près le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en l'adaptant à l'Althingi. Il a été accueilli favorablement par la

commission des présidents et les différents groupes parlementaires. Le parlement s'est engagé à adopter un Code de conduite et il espère le faire avant l'ajournement d'été, en juillet 2015.

8. Le GRECO note que le travail en vue de l'élaboration d'un Code de conduite a été lancé en mai 2012 et se poursuit depuis cette date ; il regrette la lenteur des progrès de ce travail. Il semblerait, d'après les informations fournies, que le Parlement islandais se soit maintenant engagé à adopter un Code de conduite s'appliquant à ses membres avant juillet 2015. Étant donné que le projet de Code de conduite est toujours en cours de discussion, qu'il devra faire l'objet de deux lectures avant son adoption au Parlement et que le GRECO n'a pu établir quel est le contenu de ce Code et s'il répond effectivement aux recommandations i et ii, il serait prématuré pour le GRECO de se prononcer avec certitude sur sa conformité. Le GRECO appelle instamment les autorités à accélérer le travail engagé en ce domaine.
9. Le GRECO conclut que les recommandations i et ii n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandations iii et iv.

10. *Le GRECO a 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) (recommandation iii) ;*
 - *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 (recommandation iv).*
11. Les autorités de l'Islande indiquent que les normes relatives à l'enregistrement des intérêts financiers des parlementaires sont aussi en cours de réexamen, conformément aux recommandations formulées par le GRECO. Des contacts ont été établis avec d'autres parlements nordiques afin d'échanger des vues et des expériences sur les points susmentionnés. Cependant, les autorités soulignent que les parlementaires demeurent fortement divisés sur la question, en particulier au sujet des recommandations du GRECO concernant la déclaration des dettes des parlementaires et les informations financières relatives aux conjoints et aux membres de la famille à charge.
12. Le GRECO reconnaît le travail en cours mais regrette l'absence de résultats concrets qui permettraient de développer encore, et par là-même de renforcer, le système d'enregistrement des déclarations d'intérêts financiers des parlementaires. Il est décevant de constater qu'aucune des recommandations émises par le GRECO en vue de fournir au final à l'Althingi les moyens d'accroître la confiance du public dans l'institution n'a été mise en œuvre pendant les deux années écoulées depuis le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.

13. Le GRECO conclut que les recommandations iii et iv x n'ont pas été mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

14. *Le GRECO a 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.*
15. Les autorités de l'Islande indiquent que la Commission spéciale du ministère sur le droit procédural a été chargée d'examiner la réglementation relative aux juges non professionnels (experts appelés à intervenir comme juges). D'autre part, le ministère des Affaires sociales a été informé de la recommandation du GRECO concernant les procédures d'élection, de nomination et de recrutement des membres du Tribunal du travail.
16. Le GRECO ne constate aucun progrès notable quant aux garanties d'indépendance, d'impartialité et de transparence devant s'appliquer aux procédures d'élection, de nomination et de recrutement des membres du Tribunal du travail et des experts appelés à intervenir comme juges.
17. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

18. *Le GRECO a 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.*
19. Les autorités de l'Islande soulignent le fait que le Conseil de la magistrature a approuvé, le 14 février 2014, un Code de conduite pour le personnel des tribunaux de circonscription de l'Islande, lequel, d'après renseignement, a été diffusé. Par la suite, l'Association des juges a décidé de réfléchir à l'adoption d'un Code de conduite pour les juges. L'association travaille sur la question depuis plusieurs mois.
20. En 2014, le Conseil de la magistrature a également approuvé, en se fondant sur une analyse d'évaluation des besoins, un plan de formation continue et un plan de développement de carrière des juges et d'autres personnels des tribunaux ayant reçu une formation universitaire. Un conseil d'experts composé de juges est maintenant chargé d'organiser des cours de formation en coopération avec le Conseil de la magistrature. Des programmes de formation initiale ont aussi été développés à l'intention des nouveaux juges et des nouveaux greffiers. Cependant, le Conseil de la magistrature n'a pas encore organisé de formation spécifique sur l'éthique, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts.
21. Les autorités ajoutent que les sondages d'opinion montrent qu'environ 30% seulement des Islandais déclarent avoir confiance dans l'ensemble du système judiciaire. Le Conseil de la magistrature a, par conséquent, accueilli favorablement les recommandations du GRECO, en les prenant en compte et en s'en inspirant afin

de prendre des mesures pour améliorer la situation à cet égard. Plus spécifiquement, en 2014, le Conseil de la magistrature a adopté des mesures ciblées visant à renforcer la confiance dans la Justice, notamment en améliorant la communication avec les médias (le Conseil de la magistrature a organisé une réunion avec des représentants des médias pour leur présenter le travail accompli par le système judiciaire et les informer de la nomination récente d'une personne-contact pour les médias auprès des tribunaux de circonscription) et en organisant des journées « portes ouvertes » dans trois tribunaux de circonscription.

22. Le GRECO prend note des initiatives prises pour développer les activités de communication publique. Le GRECO prend note également des projets de réflexions plus approfondies sur les normes professionnelles et déontologiques, ainsi que sur la mise en place de plans de développement des carrières. Ces différentes initiatives sont des projets en cours ; par conséquent, le GRECO attend de recevoir des informations supplémentaires sur l'adoption d'un Code de conduite des juges, accompagné de directives et de conseils adéquats aux fins de son application. De nombreux travaux sont encore nécessaires à cet égard.
23. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation vii.

24. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures pour garantir l'immovibilité de l'ensemble des procureurs.*
25. Les autorités de l'Islande déclarent que, la mise en œuvre de cette recommandation exigeant certains amendements à la loi, une Commission spéciale sur le droit procédural a été créée sous l'égide du ministère de l'Intérieur pour réexaminer les règles de nomination des procureurs à la lumière de la recommandation du GRECO.
26. Le GRECO considère que l'Islande en est encore aux toutes premières étapes de la mise en œuvre de cette recommandation ; les amendements législatifs envisagés, qui devraient garantir l'immovibilité de l'ensemble des procureurs, n'ont même pas encore été rédigés.
27. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations viii et ix.

28. *Le GRECO a recommandé :*
- *que les décisions prises par un procureur pendant la phase préliminaire de l'instruction puissent faire l'objet d'un recours (recommandation viii) ;*
 - *la mise en place d'un système qui permette de renforcer l'indépendance et l'impartialité des décisions d'engager des poursuites prises au sein d'une circonscription (recommandation ix).*
29. Les autorités de l'Islande indiquent qu'en 2012 et 2013 ont été créées deux commissions distinctes chargées de formuler des propositions sur les moyens d'améliorer la poursuite des crimes économiques et, plus généralement, sur les modifications à introduire dans l'ensemble du système de poursuite islandais. En conséquence, un projet de loi amendement la loi sur la procédure pénale a été déposé

devant le parlement et fait actuellement l'objet de consultations ; ce projet de loi devrait être adopté d'ici juillet 2015.

30. Plus spécifiquement, le projet de loi propose l'établissement d'un système de poursuite à deux niveaux en Islande. Le système prendra la forme suivante : les neuf commissaires de police conserveront la responsabilité de la poursuite des infractions mineures, comme cela est le cas depuis déjà plusieurs années. Un nouvel organe sera créé sous le titre de « procureur de district ». Les commissaires de police et les procureurs de district constitueront le premier échelon du ministère public et le Bureau du Procureur Général (BPG) le deuxième. Toutes les décisions prises au premier échelon par un commissaire de police ou par un procureur de district pourront faire l'objet d'un recours devant le BPG. Il s'agit là du changement le plus important proposé par le projet de loi, qui vise à améliorer l'indépendance et l'impartialité de l'ensemble du système de poursuite, et à assurer une meilleure qualité et une plus grande sécurité juridique pour le public. Avec le changement proposé, les pouvoirs de surveillance et de contrôle du BPG seront grandement renforcés. Une fois le projet de loi approuvé, le BPG aura aussi latitude beaucoup plus grande d'émettre des directives générales à l'intention des procureurs du premier échelon, en assurant ainsi la coordination et la qualité du travail judiciaire au sein du système de poursuite. La grande majorité des infractions dont le BPG et le Procureur spécial sont chargés depuis 2009 tomberont, après adoption du projet de loi, sous la responsabilité des procureurs de district, dont les décisions pourront ensuite faire l'objet d'un recours devant le BPG. Les fonctions du Procureur spécial seront confiées aux nouveaux procureurs de district et le Procureur spécial cessera d'exister¹.
31. De plus, en janvier 2015, le système des districts de police et des gouverneurs locaux a été réorganisé, dans le but déclaré d'augmenter la taille des districts et de mieux les préparer à l'exercice de leurs fonctions. Le nombre de gouverneurs locaux a en particulier été ramené de 24 à 9, et celui des districts de police de 15 à 9. La première mesure prise pour renforcer les districts de police a consisté à établir une séparation entre gouverneurs locaux et commissaires de police. Cette mesure visait avant tout à accorder une plus grande attention aux questions de police et à distinguer plus clairement les rôles respectifs des gouverneurs et des services de police, même si les domaines d'intervention des uns et des autres sont très différents.
32. Le GRECO se félicite des initiatives décrites visant à mettre en œuvre les recommandations et à renforcer le système de poursuite. Le GRECO attend des précisions supplémentaires quant à l'adoption du projet de loi amendant la loi sur la procédure pénale, qui prévoit des changements importants en ce domaine.
33. Le GRECO conclut que les recommandations viii et ix ont été partiellement mises en œuvre.

Recommandation x.

34. *Le GRECO a recommandé de dispenser aux procureurs une formation adéquate (cours spécifiques et exemples concrets) et des services de conseil en matière de déontologie, d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts ; et (ii) parallèlement et grâce à l'expérience acquise dans ces domaines, veiller à poursuivre l'adaptation et l'actualisation des normes déontologiques applicables à la profession.*

¹ Le Bureau du Procureur spécial avait été créé en 2009 pour enquêter sur les soupçons d'activités criminelles dans la période précédant, en relation avec ou faisant suite à l'effondrement des banques islandaises, qu'il s'agisse d'activités d'entreprises financières, d'autres entités juridiques ou d'individus. Il avait aussi été chargé d'assurer le suivi des enquêtes susmentionnées en inculquant les acteurs concernés devant les tribunaux.

35. Les autorités de l'Islande soulignent que des mesures ont été prises pour améliorer la formation initiale et la formation continue des procureurs, conformément aux différentes recommandations reçues du GRECO, du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption et du GAFI. Des sessions de formation à l'intention des procureurs et des policiers sur les mesures d'enquête à prendre dans les affaires de corruption active et passive et de blanchiment d'argent sont prévues au printemps 2015.
36. Le GRECO recommandait le développement de cours spécifiques et de services de conseil en matière de déontologie, d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts, qui permettraient d'aborder régulièrement ces questions importantes dans le contexte professionnel. Tout au long du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO a expliqué pourquoi ces questions exigent, dans le contexte particulier de l'Islande, d'être plus discutées et nécessitent le développement de mesures préventives mieux ciblées. Les activités de formation décrites ne semblent pas répondre sur le fond à la recommandation x.
37. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

38. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'aucune des dix recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle n'a été mise en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante par l'Islande.** Deux recommandations ont été partiellement mises en œuvre ; huit recommandations n'ont pas été mises en œuvre.
39. Plus spécifiquement, les recommandations viii et ix ont été partiellement mises en œuvre, et les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii et x n'ont pas été mises en œuvre.
40. En ce qui concerne les parlementaires, le travail autour d'un Code de conduite pour l'Althingi se poursuit, mais ce travail a commencé en 2012. Trois années se sont maintenant écoulées et un Code de conduite n'a toujours pas été adopté. Les autorités islandaises ne font état d'aucun développement nouveau concernant l'adoption de mesures supplémentaires pour renforcer la transparence, l'efficacité et la crédibilité du système d'enregistrement existant. Devant la baisse de la confiance du public dans la Justice, des initiatives sont en cours au sein de la profession pour continuer à développer les activités de communication publique. De plus amples travaux sont nécessaires afin de réfléchir aux normes professionnelles et déontologiques et mettre en place des plans de développement des carrières. En ce qui concerne les services de poursuite, le système des districts de police et des gouverneurs locaux a été réorganisé en janvier 2015. Un projet de loi amendement la loi sur la procédure pénale, qui prévoit entre autres choses la mise en place d'un système de poursuite à deux niveaux, est en attente d'adoption. Ces mesures visent à renforcer l'indépendance et l'impartialité des décisions de poursuite prises au niveau des districts, y compris en introduisant des voies de recours. Cependant, le GRECO recommandait l'adoption de mesures supplémentaires pour garantir l'inamovibilité de l'ensemble des procureurs et mieux les préparer à faire face aux conflits d'intérêts (normes déontologiques, formation et conseils).
41. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que les mesures prises par les autorités islandaises pour mettre en œuvre les recommandations émises pendant le Quatrième Cycle d'Évaluation sont restées assez limitées. Il conclut que le niveau actuellement très faible de conformité avec les recommandations est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui

ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et invite le chef de la délégation islandaise à soumettre dès que possible un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire toutes les recommandations) et, au plus tard, avant le 30 septembre 2015.

42. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Islande faire traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.