



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 20 juin 2014
Publication: 25 juin 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2013) 10F

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION

NORVÈGE

Adopté par le GRECO lors de sa 64^e session plénière
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

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

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	5
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
<i>Aperçu du processus législatif</i>	<i>10</i>
<i>Mesures de transparence</i>	<i>11</i>
REMUNÉRATION ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES	12
<i>Députés à titre individuel.....</i>	<i>12</i>
<i>Groupes parlementaires</i>	<i>13</i>
<i>Transparence</i>	<i>14</i>
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	14
CONFLITS D'INTERETS	15
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	16
<i>Cadeaux.....</i>	<i>16</i>
<i>Incompatibilités, activités et intérêts financiers accessoires, contrats avec des autorités étatiques.....</i>	<i>17</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>18</i>
<i>Contacts avec des tierces parties.....</i>	<i>18</i>
<i>Utilisation abusive de données confidentielles.....</i>	<i>19</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>19</i>
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	19
SURVEILLANCE ET MISE EN ŒUVRE	21
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	23
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	24
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE.....	24
<i>Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction</i>	<i>24</i>
<i>Catégories de juges.....</i>	<i>25</i>
<i>Indépendance du pouvoir judiciaire.....</i>	<i>26</i>
RECRUTEMENT, ÉVOLUTION DE CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	26
<i>Procédure de nomination et évolution de carrière</i>	<i>26</i>
<i>Salaires et avantages.....</i>	<i>28</i>
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURES JUDICIAIRES.....	28
<i>Attribution des affaires.....</i>	<i>28</i>
<i>Principe de célérité des procédures judiciaires</i>	<i>29</i>
<i>Principe de la publicité des débats.....</i>	<i>30</i>
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	31
CONFLITS D'INTERETS	31
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	32
<i>Incompatibilités avec certaines activités extrajudiciaires.....</i>	<i>32</i>
<i>Récusation et retrait.....</i>	<i>33</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>34</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>34</i>
<i>Contacts avec des tierces parties, données confidentielles</i>	<i>34</i>
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	34
SURVEILLANCE	35
MESURES D'APPLICATION ET IMMUNITÉS	36
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	37
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....	39
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	39
RECRUTEMENT, ÉVOLUTION DE CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	39

<i>Recrutement et évolution de carrière des procureurs au sein de la police</i>	40
<i>Recrutement et évolution de carrière à des échelons supérieurs au sein du ministère public</i>	40
<i>Révocation</i>	40
<i>Salaires et avantages</i>	41
GESTION DES AFFAIRES ET REGLES DE PROCEDURE	41
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	42
CONFLITS D'INTERETS.....	43
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	43
<i>Incompatibilités, activités accessoires</i>	43
<i>Récusation et retrait</i>	44
<i>Cadeaux</i>	44
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	44
<i>Contacts avec des tierces parties, données confidentielles</i>	45
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	45
SURVEILLANCE, MISE EN ŒUVRE ET IMMUNITE	45
<i>Le Bureau norvégien pour les enquêtes concernant les services de police</i>	46
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION.....	47
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	48

RÉSUMÉ

1. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités norvégiennes en vue de prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que de renforcer l'intégrité perçue et réelle des intéressés. Le rapport contient une analyse critique de la situation prévalant dans le pays et reflète les efforts déployés par les principales parties concernées ; il identifie également les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires.

2. La perception publique de la corruption est historiquement basse en Norvège où les citoyens ont davantage confiance dans les institutions nationales que dans beaucoup d'autres pays européens. Aucun incident mettant en cause des membres des catégories professionnelles faisant l'objet de ce rapport n'a jamais été signalé. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène : les normes morales élevées et l'indépendance des fonctionnaires, alliées à une approche « de tolérance zéro » à l'égard de la corruption d'une part et à la grande transparence des institutions – et au contrôle efficace exercé par la presse – d'autre part.

3. La grande confiance des citoyens s'étend également aux députés. Le système repose principalement sur l'ouverture, la confiance et le contrôle public. Dans le présent rapport, le GRECO relève plusieurs éléments positifs, comme la transparence du processus législatif et des archives publiques, ainsi que les Lignes directrices en matière d'éthique adoptées par le Présidium du *Storting*, le Parlement norvégien, en juin 2013. Il estime, cependant, que ces lignes directrices devraient être renforcées et complétées par des mesures concrètes de sensibilisation afin de fournir aux députés de meilleures consignes concernant les questions d'intégrité. En outre, il convient d'accroître la transparence – concernant les conflits d'intérêts potentiels ou réels – en introduisant l'obligation de signaler tout problème de ce type dès qu'il survient. Il existe déjà un système de déclaration, par les députés, de leurs nominations, de leurs activités et de leurs intérêts économiques, système qui a été renforcé au fil du temps. Le GRECO recommande d'aller encore plus loin, de manière à ce que le public dispose d'une image plus complète des intérêts pertinents des parlementaires. Enfin, il conviendrait de prendre des mesures appropriées concernant la surveillance et la mise en œuvre de ces normes.

4. Les membres du pouvoir judiciaire norvégien jouissent d'une solide réputation sous l'angle de leur indépendance et de leurs compétences. Le public leur accorde également une grande confiance sous l'angle de leur intégrité. Le GRECO estime que le système est à même d'assurer l'intégrité des juges et des procureurs, ainsi que de prévenir la commission de fautes par les intéressés. Il conviendrait d'accorder davantage d'attention à certains points. C'est le cas notamment de la transparence du processus de nomination des juges pour une courte période. Les procureurs devraient également adopter un code déontologique spécifique et il serait bon que tous les juges – quelle que soit leur catégorie (y compris les juges non professionnels) – et les procureurs puissent bénéficier d'activités de formation et de sensibilisation en matière d'éthique, notamment en ce qui concerne les normes de conduite de ces magistrats.

5. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités norvégiennes, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organes chargés d'adopter les mesures requises. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. La Norvège a rejoint le GRECO en 2001. Depuis son adhésion, elle a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (juillet 2002), deuxième (septembre 2004) et troisième (février 2009) cycles d'évaluation. Les rapports correspondant à ces exercices, ainsi que les rapports de conformité subséquents, peuvent être consultés sur la page d'accueil du site Web du Groupement (www.coe.int/greco).

7. Le cycle actuel du GRECO est le quatrième ; lancé le 1^{er} janvier 2012, il traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de ses attributions. Dans le même temps, ledit thème se rattache clairement aux travaux précédents du GRECO, notamment ceux du Premier Cycle d'évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, du Deuxième Cycle d'évaluation qui portait en particulier sur l'administration publique et du Troisième Cycle d'évaluation qui s'intéressait aux incriminations de la corruption (y compris de parlementaires, de juges et de procureurs) et à la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

8. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes/fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres des parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les parlementaires soient désignés à l'issue d'un scrutin direct ou indirect. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire et des autres acteurs de la phase préliminaire ou du procès, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et aux juges (professionnels ou non) – quel que soit le type de la juridiction où ils siègent – dès lors qu'ils relèvent de la réglementation et du droit nationaux. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Norvège au questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2013) 11E REPQUEST), ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Norvège du 18 au 22 novembre 2013. Elle se composait de M. Alberto Augusto ANDRADE DE OLIVEIRA, juge, Cour administrative suprême (Portugal), M. Flemming DENKER, ancien procureur général adjoint, Bureau du procureur de l'État pour la lutte contre les crimes économiques graves (Danemark), M^{me} Diāna KURPNIECE, chef du Bureau de la prévention et de la répression de la corruption (Lettonie) et M. Don O'FLOINN, conseiller politique, service de l'application des lois, ministère de la Sécurité et de la Justice (Pays-Bas). Les membres de l'EEG ont bénéficié du soutien de M^{me} Sophie MEUDAL-LEENDERS et de M. Björn JANSON du Secrétariat du GRECO

10. L'EEG a rencontré le président et les membres du Parlement norvégien, le *Storting*, ainsi que le Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint et de hauts fonctionnaires de cette assemblée. L'EEG a également interviewé des représentants du ministère de la Justice et de la Sécurité, ainsi que du ministère de la Réforme, de l'Administration et des Affaires religieuses. En outre, l'EEG a interviewé des présidents et/ou des juges de la Cour suprême, des Cours d'appel, des tribunaux de district et des tribunaux de regroupement foncier, ainsi que des représentants de l'Administration des tribunaux norvégiens, de l'Association norvégienne des juges, de l'Association norvégienne des juges suppléants, de l'Administration en charge des juges non

professionnels, du Conseil de nomination des juges et du Comité de supervision des juges. L'EEG s'est également entretenue avec des procureurs du Bureau du directeur du parquet, de l'Autorité nationale d'enquête et de poursuites des délits économiques et environnementaux (ØKOKRIM), de l'Autorité nationale chargée de poursuivre les actes relevant de la criminalité organisée et les infractions graves, du parquet d'Oslo, du parquet du comté de Rogaland, du district de police d'Oslo, du Bureau norvégien pour les enquêtes concernant les services de police et de l'Association des procureurs de la police. Enfin, l'EEG a parlé à des représentants de l'ombudsman du Parlement, de l'Association du barreau norvégien, du chapitre norvégien de Transparency International, de la presse et des milieux universitaires.

11. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités norvégiennes en vue de prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que de renforcer l'intégrité perçue et réelle des intéressés. Le rapport contient une analyse critique de la situation prévalant dans le pays et reflète les efforts déployés par les principales parties concernées ; il identifie également les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités nationales, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organes chargés d'adopter les mesures requises. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

12. La perception par le public du niveau de corruption en Norvège a toujours été basse. La Norvège figure traditionnellement dans le groupe de tête des pays pour ce qui est du niveau de perception de la corruption établi par l'indice de Transparency International en la matière (elle s'est classée cinquième en 2013). Ce constat est confirmé par les rapports d'évaluation du GRECO et d'autres études internationales¹.

13. Selon le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO (2002), les raisons le plus souvent avancées pour expliquer ce faible niveau de corruption en Norvège tiennent aux normes morales élevées des fonctionnaires et à l'indépendance dont ceux-ci font preuve dans l'exercice de leurs fonctions et, surtout, à la transparence des institutions norvégiennes. La presse est reconnue comme jouant un rôle important dans cette transparence, puisqu'elle recherche, vérifie et diffuse des informations sur les activités économiques suspectes. Les dispositions draconiennes du Code pénal et des autres textes pertinents en matière de corruption – lesquelles ont été élaborées en partie sur la base des rapports d'évaluation antérieure du GRECO – et une approche de tolérance zéro en matière de corruption dans la société norvégienne ont également été citées devant l'EEG comme des facteurs contribuant à ce résultat dans le cadre du présent cycle.

14. Pendant le Premier Cycle d'évaluation, le GRECO avait également été impressionné par la ferme volonté des secteurs public et privé à prévenir et éradiquer la corruption malgré l'impression générale en Norvège que ce fléau n'est guère répandu. Cet engagement est confirmé par le fait que l'ensemble des 17 recommandations adressées à la Norvège par le GRECO au cours des cycles précédents a été mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante.

15. Sous l'angle du thème du Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO, la confiance générale du public dans tous les secteurs de gouvernance s'étend aux membres du parlement, aux juges et aux procureurs. Selon l'édition 2013-2014 du Rapport sur la compétitivité globale (voir la note de bas de page 1), la Norvège occupe le haut d'un classement comptant 148 pays dans le monde, en ce qui concerne la confiance accordée par le public au personnel politique l'indépendance de l'appareil judiciaire. Aucun incident mettant en cause l'intégrité de membres des catégories de personnes faisant l'objet du présent rapport n'a été signalé ces dernières années. Par conséquent et avec en toile de fond la transparence globale des institutions norvégiennes, le grand public et la société civile n'ont que peu ou pas de demandes visant la modification d'un système – basé sur la confiance, l'ouverture et le contrôle public – complété par quelques rares textes réglementaires et restrictions.

16. Même si l'on peut louer le système norvégien sous l'angle du haut niveau de confiance dont jouissent ses institutions et ses organes de gouvernance, le GRECO est d'avis que des progrès pourraient être encore réalisés dans certains domaines spécifiques de la prévention de la corruption parmi les membres du parlement, les juges et les procureurs. Le GRECO estime que le présent rapport, avec son analyse en profondeur et ses recommandations, pourrait aider les autorités norvégiennes à respecter leur engagement de prévention de la corruption, tout en préservant la confiance du public dans des institutions aussi importantes que le parlement et l'appareil judiciaire.

¹ Voir par exemple les documents suivants (disponibles uniquement en anglais) :

« Sustainable Governance Indicators » (2011), http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Norway.pdf
« Global Competitiveness Report » (2013-2014), http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, [World Bank Governance Indicators http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c165.pdf](http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c165.pdf) et [World Justice Project Report "Rule of Law Index 2014 http://data.worldjusticeproject.org/#/index/NOR](http://data.worldjusticeproject.org/#/index/NOR).

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

17. La Norvège est une démocratie parlementaire multipartite. La Constitution remonte à 1814 et a été modifiée depuis à plusieurs reprises. Le système parlementaire a été établi en 1884 et exige le consentement tacite d'une majorité au parlement. Ses règles de fonctionnement relevaient du droit ordinaire jusqu'à leur codification dans la Constitution en 2007.

18. Le Parlement national norvégien, le *Storting*, est monocaméral depuis 2009. Auparavant, il était divisé en deux chambres lorsqu'il s'agissait d'examiner et d'adopter des lois. Après l'instauration du système parlementaire et la formation des partis politiques, le processus d'adoption des lois dans le cadre d'un système bicaméral était devenu une formalité et comportait plusieurs inconvénients pratiques. C'est pourquoi les deux chambres ont été abolies en 2007 par le biais d'un amendement à la Constitution. Les lois sont désormais adoptées après deux lectures (ou trois dans des cas très rares) au Parlement.

19. Le *Storting* exerce l'autorité législative suprême. Il adopte les lois, décide du budget de l'État et surveille les activités du gouvernement. La faculté de proposer un projet de loi est accordée aussi bien au gouvernement qu'à chaque député.

20. Le *Storting* compte 169 membres élus pour un mandat de quatre ans. Les dernières élections se sont tenues en septembre 2013. Le système électoral norvégien se fonde sur les principes de l'élection directe et de la représentation proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales. En ce qui concerne les élections parlementaires, le pays est divisé en 19 circonscriptions correspondant aux comtés, dont la municipalité d'Oslo qui constitue un comté à elle seule. Le nombre de parlementaires élus dans chaque circonscription dépend de la population et de la taille du comté et il est fixé tous les huit ans par le ministère des Collectivités locales et de la Modernisation. Sur les 169 députés, 150 sont élus comme représentant une circonscription et 19 autres (à raison d'un par circonscription) comme représentant le grand public.

21. La participation n'est pas subordonnée à l'obligation d'inscription au registre des partis politiques. Tout groupe, qu'il soit constitué ou pas en parti, peut présenter des listes aux élections. Par contre, seuls les partis enregistrés (à l'exclusion, par conséquent, des groupes indépendants) peuvent faire élire des candidats comme représentants du grand public.

22. Les sièges des membres sont alloués proportionnellement aux partis/groupes en fonction du nombre de votes obtenus par chaque liste électorale. Chaque commission électorale de comté distribue tous les sièges dudit comté, sauf un, conformément à la méthode modifiée de Sainte-Laguë. Le dernier siège est alloué à un représentant du grand public (mandat d'égalisation) par la Commission électorale nationale. Le but du système est de parvenir à une répartition politique des sièges plus équitable que celle basée uniquement sur le découpage en circonscriptions électorales. Tous les partis politiques ayant obtenu au moins 4 % du nombre total des suffrages aux élections sont pris en considération au moment de l'allocation des sièges de représentant du grand public.

23. Le système parlementaire norvégien revêtant un caractère représentatif, le *Storting* est censé refléter toute une série de professions, secteurs d'activités, intérêts, affiliations géographiques, etc. D'un point de vue purement juridique, les députés exercent leurs fonctions en toute indépendance par rapport à leurs électeurs, leur parti politique ou leur circonscription. En pratique, cependant, ils sont normalement tenus par la discipline de parti en leur qualité de membres à la fois d'une formation politique et

d'un groupe parlementaire. Ils sont également censés prendre en considération les intérêts du district où ils ont été élus. Toutefois, les groupes parlementaires ont pour habitude de permettre à leurs membres de se soustraire à la règle de discipline de vote du parti en cas de débat sur des textes visant des questions telles que la pratique d'une foi ou la localisation. Chaque parlementaire a le droit de changer de parti politique pendant son mandat, car ce dernier lui appartient à titre individuel.

24. En vertu de l'article 62 de la Constitution, un député perd son siège pendant tout le temps qu'il exerce des fonctions de membre du gouvernement, de secrétaire d'État ou de conseiller politique auprès d'un ministre. Il doit récupérer son siège au *Storting* dès qu'il abandonne ses fonctions au sein de l'exécutif. Les députés sont également autorisés à démissionner dès qu'ils sont nommés au Bureau du vérificateur général ou à un poste diplomatique. Un député peut perdre son mandat en cas de décision en ce sens de la Haute Cour du royaume constatant une violation par l'intéressé de ses devoirs constitutionnels. Les députés ne bénéficient d'aucune immunité en matière de poursuites pénales. Lorsqu'un député est jugé coupable d'une infraction pénale, le juge peut en outre le priver de son mandat pour la durée de la législature en cours, conformément aux articles 29 et 33a du Code pénal². Ceci ne s'est jamais produit.

Transparence du processus législatif

Aperçu du processus législatif

25. La consultation publique et la transparence sont des facteurs importants qui contribuent à la démocratie et à la légitimité du processus législatif formel en Norvège. Un projet de loi présenté par le gouvernement au *Storting* résulte de travaux préparatoires intensifs. L'Instruction de 2005 relative aux études et rapports officiels contient des dispositions visant à assurer que les institutions compétentes évaluent toutes les conséquences pertinentes importantes et que les organes affectés et le grand public participent au processus de prise de décision avant que le projet ne soit finalisé par le roi en conseil et présenté au parlement. Selon l'Instruction, la période de consultation publique dure en général trois mois et ne peut durer moins de six semaines. En ce qui concerne les questions visant le peuple indigène, les Samis, des procédures règlent dans le détail la consultation entre le gouvernement central et le *Samediggi* (le Parlement sami). Un projet de loi peut également être présenté par un député, souvent avec l'assistance du personnel du groupe parlementaire de l'intéressé ou d'un conseiller juridique externe.

26. Les projets et propositions des députés et du gouvernement sont formellement déposés sur le bureau du *Storting* au début de chaque session. Ils sont ensuite envoyés à l'une des commissions parlementaires permanentes, à charge pour celle-ci de l'étudier minutieusement. Pour ce faire, la commission peut tenir des auditions publiques. La même commission finit par remettre sa recommandation (laquelle est publiée sur le site Web du parlement³) accompagnée d'une proposition de décision au *Storting*.

27. Une fois le projet examiné par la commission et la recommandation de cette dernière publiée, le projet de loi est examiné en première et deuxième lectures par la chambre du Storting. En première lecture, la recommandation de la commission est débattue, des amendements éventuellement proposés et un vote organisé avant qu'une décision finale ne soit prise. Tout projet de loi rejeté en première lecture est abandonné. Lorsqu'un projet est adopté en première lecture, il faut attendre ensuite au moins trois jours avant que le *Storting* puisse se réunir de nouveau pour l'adopter en deuxième

² Voir le paragraphe 34 du [Rapport d'évaluation de Troisième Cycle \(Incriminations\) du GRECO](#).

³ www.stortinget.no. Les autorités précisent que ce site Web a été élu « Meilleur site Web officiel de l'année 2010 » – sous l'angle de la communication au public et de la gouvernance – sur une liste de 700 sites.

lecture. Le cas échéant, il est envoyé au roi en conseil⁴ en vue d'être approuvé par le souverain, dont la signature – ainsi que celle du Premier ministre – doit être apposée sur l'acte définitif promulguant la loi. Ladite loi est ensuite publiée au Journal officiel et entre immédiatement en vigueur, à moins que le gouvernement n'en ait décidé autrement.

Mesures de transparence

28. Le processus prévoit la publicité du projet de loi dès la publication du rapport par le comité d'experts ou le groupe de travail ministériel chargé de rédiger le texte et à toutes les étapes successives de la rédaction, y compris les amendements. Comme indiqué plus haut, la consultation publique est organisée à la fois par les ministères compétents sur leur site Web et par les commissions permanentes du *Storting*, soit par écrit, soit oralement dans le cadre d'auditions.

29. La composition des commissions permanentes est publiée sur le site Web du *Storting* dans le cadre de la description du travail du parlement, de même que toutes les recommandations et les informations relatives aux auditions passées ou à venir. Les réunions des commissions permanentes ne sont pas ouvertes au public, sauf lorsqu'elles revêtent la forme d'une audition, auquel cas elles sont diffusées sur un système de télévision par Internet et peuvent aussi être visionnées grâce à un service de rattrapage en ligne. Le public peut également, sauf si un texte prévoit explicitement une exception, demander d'accéder aux fichiers, journaux répertoriant des déclarations écrites et autres registres relatifs aux réunions des commissions, dans le cadre des règles de transparence du *Storting* et de la Loi sur la liberté de l'information.

30. Les séances de la chambre du Storting sont ouvertes au public, sauf si le parlement en décide autrement en raison du sujet discuté, s'agissant par exemple de questions relevant du secret-défense ou de mesures visant à réagir à une crise économique, lesquelles pourraient ne pas atteindre leurs buts si tout un chacun pouvait en avoir connaissance à l'avance. Ces exceptions sont extrêmement rares. Le public peut suivre le débat depuis la galerie réservée à cet effet, ainsi que sur un circuit de télévision fermé et, plus tard, sur le service de rattrapage du site Web officiel du *Storting*. Il est également possible, sur ce dernier, de prendre connaissance du rapport sténographique officiel des débats suscités par le projet de loi dans le cadre des première et deuxième lectures. Les résultats des votes du parlement s'affichent presque immédiatement sur Internet lorsque les députés ont recours au vote électronique, ce qui est désormais la technique généralement suivie (seuls les votes relatifs aux questions électorales sont effectués par scrutin par appel nominal ou au moyen de bulletins non signés). En outre, il est également possible de prendre connaissance de la répartition des votes par parti politique et par circonscription, ainsi que de l'attitude adoptée par chaque député lors des différents votes.

31. Il résulte clairement de la description qui précède que la transparence entourant le processus législatif est très satisfaisante. Diverses mesures de consultation du public et l'impact important des études d'évaluation garantissent aux personnes affectées par un projet de loi, ainsi qu'au public en général, un accès suffisant au processus et la possibilité d'intervenir. L'EEG a également noté avec intérêt que les archives du secteur public peuvent être consultées en ligne, ce qui permet au public de prendre connaissance de tous les documents reçus et envoyés par un organisme officiel et par le *Storting*.

⁴ Le roi en conseil désigne l'entité exécutive suprême, laquelle se compose du souverain et des membres du gouvernement.

Rémunération et avantages économiques

Députés à titre individuel

32. Les députés travaillent à temps plein et perçoivent un salaire annuel de 836 579 NOK (102 809 EUR)⁵. Le premier vice-président du *Storting* perçoit un supplément de 14 %, de sorte que son salaire total s'élève à 953 700 NOK (117 205 EUR). Les autres vice-présidents et les présidents des commissions perçoivent un supplément de 7 %, de sorte que leur salaire total s'élève à 895 140 NOK (110 008 EUR). Le président du *Storting* perçoit le même salaire annuel que le Premier ministre, à savoir 1 469 831 NOK (180 647 EUR). Ces salaires sont calculés en s'appuyant sur des informations statistiques et fixés annuellement par le *Storting* sur la base de la recommandation de sa commission salariale [Loi sur la rémunération des membres du *Storting* (2011-12-16 n° 61), article 2].

33. Tout député non réélu peut demander à percevoir son salaire pendant trois mois après la fin de son mandat au cas où il n'aurait pas d'autres sources de revenus. Si, à l'expiration de ce délai, il n'a toujours pas trouvé de sources de revenus, il peut demander à percevoir son salaire pendant encore 12 mois supplémentaires (le montant de sa rémunération sera alors limité à 66 % de son salaire annuel). Quant à l'intéressé, il devra activement rechercher du travail ou poursuivre des études pour pouvoir bénéficier de ce régime.

34. En principe, la législation fiscale norvégienne s'applique également aux députés et à l'ensemble de la population. Les députés sont soumis, cependant, à une règle particulière sous l'angle de la domiciliation fiscale. Les représentants des circonscriptions situées hors d'Oslo sont réputés résider fiscalement dans ladite circonscription, tant qu'ils conservent là-bas un logement, même s'ils ont déménagé dans la capitale. De plus, une disposition particulière vise leurs frais de déplacement. Les dépenses inhérentes aux trajets à destination ou en provenance de la circonscription d'un député dans le cadre de ses fonctions parlementaires sont intégralement déductibles.

35. Les députés jouissent des avantages supplémentaires suivants :

- Ils perçoivent 192 NOK (24 EUR) par jour – au titre des frais de double résidence – si leur domicile est situé à plus de 40 km du *Storting* et s'ils font la navette chaque semaine.
- Les députés représentant des circonscriptions situées à plus de 40 km du *Storting* reçoivent gratuitement un logement de fonction à Oslo. Le *Storting* possède à cette fin un parc immobilier de 140 appartements. Les membres suppléants sont logés gratuitement dans les bâtiments du *Storting* pendant la période où ils travaillent dans l'enceinte du parlement.
- Le *Storting* a conclu un accord avec une garderie privée de manière à ce que cette structure puisse recevoir neuf enfants au maximum, conformément aux lignes directrices adoptées par son Présidium. La participation des parents aux frais de garderie s'élève à 2 580 NOK (317 EUR) par mois.
- Les frais de déplacement des députés sont couverts – selon le barème applicable aux membres du gouvernement – dès lors que les intéressés effectuent un voyage officiel. Tout déplacement à l'étranger doit être approuvé par le Présidium du *Storting*. Tous les déplacements intérieurs sont considérés comme officiels, à moins de revêtir un caractère strictement privé n'ayant aucun rapport avec les fonctions du député concerné. La presse peut

⁵ En 2012, le salaire moyen annuel brut en Norvège s'élevait à 470 900 NOK (57 872 EUR).

obtenir la liste des frais de déplacement de chaque député sur demande. Lorsque la distance séparant le domicile d'un député du *Storting* dépasse 40 km, les frais de déplacement (aussi bien pour assister aux sessions qu'à l'occasion des fêtes et des week-ends) sont pris en charge. Les frais de déplacement sont également couverts à raison de deux trajets jusqu'à la maison par semaine pour les députés ayant des enfants mineurs de 19 ans. Les déplacements quotidiens jusqu'au parlement ne sont pas couverts. Lorsqu'une séance se termine tard le soir (c'est-à-dire après 22 heures), les frais de taxi jusqu'au logement de fonction du député à Oslo sont pris en charge.

- Les députés sont couverts par une assurance voyage pour tous leurs déplacements officiels, ainsi que pour leurs vacances (jusqu'à un plafond de 45 jours).
- Les frais de téléphone sont intégralement pris en charge, qu'il s'agisse du fixe au bureau ou à la maison ou bien du portable. Il en va de même des frais de connexion à Internet. Le *Storting* fournit à ses membres un téléphone portable et un iPad et rembourse tous les frais y afférents sans plafonnement. Sur les sommes ainsi perçues chaque année, 6 000 NOK (738 EUR) sont soumises à l'impôt ordinaire sur les revenus.
- Tous les députés bénéficient d'une assurance-vie (au 1^{er} mai 2012, le montant de la somme perçue en cas de décès s'élevait à 821 220 NOK soit 100 998 EUR) et d'une assurance-accident/incapacité (le montant perçu en cas de sinistre étant de 1 231 830 NOK soit 151 484 EUR).
- Les députés bénéficient d'un régime de retraite, modifié en 2012, aligné sur les mêmes principes que ceux régissant le nouveau fonds de retraite de la fonction publique norvégienne. La pension versée dans le cadre de ce régime vient s'ajouter aux prestations perçues dans le cadre du régime général de retraite des fonctionnaires.

36. Le *Storting* dispose de procédures internes de vérification du versement de la rémunération et du remboursement des dépenses des députés, lesquels sont déclarés par voie électronique par les intéressés. Le contrôle interne est effectué par un comptable affecté uniquement à cette tâche au sein du parlement, tandis que le Bureau du vérificateur général procède à l'audit externe et indépendant des comptes du *Storting*.

37. Il est possible pour un député de percevoir une aide financière ou matérielle supplémentaire de source externe en vue de remplir ses fonctions, mais les autorités ont indiqué que cette pratique est inhabituelle. Une telle assistance doit être déclarée par l'intéressé au Registre des intérêts des membres et l'intéressé doit aussi indiquer le nom des personnes physiques ou morales lui venant ainsi en aide [Règlement relatif au Registre des nominations et des intérêts économiques des membres du *Storting* (Registre des intérêts des membres), article 7]. Le registre est publié sur le site Web du parlement.

Groupes parlementaires

38. Les groupes parlementaires reçoivent des subventions du *Storting* afin de pouvoir prêter une aide politique et administrative à leurs membres. Ces subventions ne sont pas versées aux membres individuels, mais aux groupes eux-mêmes. Chaque groupe reçoit une subvention de base fixe, plus un montant fixe par membre. Le montant annuel de base s'élève à 2 357 407 NOK (289 921 EUR) et le montant fixe par membre à 626 809 NOK (77 083 EUR). Comparativement, en raison de l'importance de la subvention de base, les groupes comptant peu de membres perçoivent une aide

financière supérieure. Les groupes parlementaires n'étant pas représentés au gouvernement reçoivent une subvention supplémentaire équivalant à 50 % (pour les groupes d'opposition comptant entre deux et quatre membres) ou à 100 % (pour les groupes d'opposition comptant au moins cinq membres) de la subvention de base.

39. Le *Storting* a adopté des lignes directrices définissant les modalités de dépense de l'aide financière. Les groupes doivent tenir des comptes annuels, lesquels doivent faire l'objet d'un contrôle par un comptable agréé, nommé par le Présidium, avant d'être envoyés au Présidium. Les comptes annuels des groupes sont publiés sur le site Web du parlement.

Transparence

40. En Norvège, le public a accès aux informations relatives au capital et aux revenus des contribuables, ainsi qu'au montant des impôts acquittés par les intéressés. Cette transparence s'étend à la rémunération et aux avantages accordés aux députés, tels qu'ils sont décrits plus haut. La presse jouit également d'un droit d'accès aux factures présentées par les députés au *Storting*. Cette information fait l'objet d'une attention considérable de la part des médias, à la fois au niveau local et national.

Principes éthiques et règles déontologiques

41. Outre la Constitution et les règles de procédure du *Storting* – deux textes énonçant certains principes déontologiques de portée générale, notamment en matière de liberté de parole et d'immunité – la principale source de règles déontologiques écrites applicable aux députés est constituée des Lignes directrices en matière d'éthique, lesquelles ont été adoptées par le Présidium du *Storting* en juin 2013. Ce texte rassemble et codifie les règles et normes acceptées (écrites et non écrites) et il est posté sur le site Web du parlement⁶.

42. Traditionnellement, le traitement des questions relevant de l'éthique est assuré par les groupes parlementaires plutôt que par le *Storting* en tant qu'entité. Comme il a été expliqué à l'EEG, cette pratique tient compte du fait que les députés sont principalement responsables devant leurs électeurs et leur parti et non devant le *Storting* qui n'est pas leur employeur. Une autre raison tient au désir de fonder le système d'intégrité sur la transparence, plutôt que sur des règles et des règlements, la presse se voyant affecter un rôle important de chien de garde en vue d'empêcher que les députés adoptent une conduite contraire à l'éthique.

43. Les Lignes directrices en matière d'éthique ne contiennent pas de nouvelles règles, mais représentent un florilège de principes qui figuraient déjà dans les codes de conduite des partis politiques, en vue d'illustrer l'attachement du *Storting* à l'intégrité et de mieux sensibiliser les députés aux normes de conduite qu'ils sont censés observer. Les lignes directrices énoncent les six principes suivants en accompagnant chacun d'entre eux d'un commentaire : 1) confiance ; 2) interdiction pour un député d'abuser de ses fonctions en vue d'obtenir des avantages indus ; 3) obligation de déclarer les nominations et les intérêts économiques ; 4) interdiction d'accepter des paiements ou des cadeaux accordés en vue d'exercer une influence sur un député ; 5) utilisation responsable des ressources mises à leur disposition et 6) ouverture et transparence.

44. L'EEG se félicite de l'adoption des Lignes directrices en matière d'éthique analysées comme un effort important du *Storting* de sensibilisation des parlementaires aux questions éthiques. Selon elle, toutefois, il conviendrait de renforcer ces lignes directrices et de mieux les intégrer à la culture de travail du parlement. Elles sont

⁶ <https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Ethical-Guidelines-for-Members-of-the-Storting-including-Substitute-Members-when-in-attendance/>

silencieuses ou trop générales sur plusieurs questions relevant de la conduite des députés, comme la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que l'acceptation de cadeaux ou d'une hospitalité n'étant pas directement liés au travail parlementaire, ou bien des contacts avec des tiers y compris des membres de groupes de pression. En outre, les Lignes directrices revêtent un caractère essentiellement déclaratoire. Elles ne prévoient aucun canal permettant de discuter et de résoudre – en permanence – des questions soulevant des préoccupations éthiques, que lesdits canaux soient d'ordre individuel (comme un conseil prodigué à titre confidentiel) ou institutionnel (par exemple dans le cas d'une formation, de discussions institutionnelles sur l'intégrité et les problèmes éthiques liés à la conduite des députés, etc.). Les mesures concrètes supplémentaires de ce type sont essentielles pour une plus grande sensibilisation des députés et de leurs assistants aux questions d'intégrité et pour montrer au public que le *Storting* prend des mesures radicales pour initier, conserver et promouvoir une culture faisant une grande part à l'éthique. Par conséquent, **le GRECO recommande que les Lignes directrices en matière d'éthique soient (i) renforcées avec la participation des membres du *Storting* (afin de couvrir des questions telles que la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et autres avantages, ainsi que les contacts avec des tierces parties et notamment des membres de groupes de pression) et (ii) complétées par des mesures concrètes conçues pour guider et conseiller correctement les membres du *Storting* en matière d'éthique.**

Conflits d'intérêts

45. Au sein du *Storting*, les conflits d'intérêts sont gérés en supposant que les députés sont à même de gérer toutes les questions relatives à la législation et au budget, même si une question spécifique pourrait les concerner personnellement. C'est pourquoi il n'existe aucune règle écrite en matière d'impartialité.

46. Le *Storting* a élaboré certaines coutumes au fil des années, lesquelles ont été consignées dans les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des membres du parlement, sous le principe 2 relatif à l'interdiction pour un député de tirer parti de ses fonctions pour obtenir des avantages indus pour lui ou pour un tiers :

- Il n'est pas considéré comme acceptable pour un député de prendre part à des discussions ou des décisions concernant ses propres pouvoirs, sa responsabilité constitutionnelle ou l'engagement à son encontre d'une action devant la Haute Cour du royaume.
- Lorsqu'un député a siégé antérieurement comme ministre du gouvernement, il n'est pas nécessairement considéré comme disqualifié, mais on est en droit d'exiger de lui qu'il ne joue pas un rôle de premier plan dans ce domaine.
- Les députés ne devraient pas être élus ou nommés comme membres d'un conseil industriel, d'un conseil d'administration ou d'une autre institution susceptible de faire l'objet de délibérations d'ordre économique au sein du *Storting*, même si des exceptions pourraient être consenties au profit des députés ne comptant pas se représenter. Au cas où le titulaire d'un tel poste serait élu député, il devrait obtenir un congé sans solde, selon des règles analogues à celles déjà applicables aux ministres du gouvernement.
- Lorsqu'un député ou l'un de ses proches parents détient un intérêt personnel dans une affaire faisant l'objet de débats parlementaires, il devrait envisager de s'abstenir de prendre part aux discussions. Le Présidium peut le conseiller en la matière. Ceci dit, les débats au sein du *Storting* affectent rarement les droits ou devoirs d'un individu ou d'un groupe restreint d'individus. À supposer même que des députés participent à des décisions pouvant avoir un impact sur eux ou leurs proches parents, lesdites décisions affecteraient dans

la plupart des cas les intérêts de groupes plus importants de la société et non pas les seuls droits exclusifs d'une poignée de personnes.

47. C'est au député lui-même qu'incombe la responsabilité de décider s'il est qualifié ou non pour prendre part à la préparation, la discussion ou l'adoption d'une décision sur un sujet précis, même s'il peut solliciter le conseil du Présidium sur ce point. En présence d'un conflit d'intérêts potentiel, le député peut demander au Présidium de lui accorder un congé, décider de ne pas assister à une séance précise ou simplement s'abstenir de participer au débat et au vote. En ce qui concerne l'abstention de toute participation aux travaux d'une commission dans une situation analogue, le député en question est censé discuter du problème avec ledit organe. Quelle que soit la conduite adoptée par le député, il n'a pas à se justifier. Si le Présidium reçoit des informations indiquant qu'un député pourrait être récusé, il peut prendre l'initiative de discuter la question avec lui/elle.

48. L'EEG a appris sur place que les conflits d'intérêts des hommes politiques alimentent un débat public en Norvège et que l'absence de règles dans ce domaine est clairement critiquée. Le besoin d'introduire un texte réglementant les conflits d'intérêts a été évoqué à plusieurs reprises au *Storting* au cours des dernières années, mais l'absence de règles écrites concernant les modalités de la récusation d'un député est perçue comme un obstacle à l'élaboration d'une politique pertinente.

49. A l'époque de la visite sur place, les conflits d'intérêts faisaient l'objet d'un débat public, portant sur les fonctions antérieures de consultants en relations publiques de personnes nouvellement nommées ou élues à une charge publique. Le débat tournait autour de la question de savoir comment ces personnes peuvent concilier les obligations contractuelles de confidentialité envers leurs anciens clients et les exigences de transparence liées à leurs nouvelles fonctions. Deux députés suppléants étaient dans cette situation. Le groupe parlementaire de l'un d'eux a passé un accord avec son employeur de manière à pouvoir révéler des informations au public concernant l'identité des clients pour qui il travaillait à l'époque où il siégeait au parlement. Le Présidium a recommandé à l'autre suppléant se trouvant dans la même situation de se conformer à cette procédure.

50. L'EEG estime que le régime actuel – qui prévoit uniquement une récusation volontaire en cas de réel conflit d'intérêts et qui se fonde sur la simple bonne volonté du député intéressé – n'est pas satisfaisant, surtout compte tenu du fait qu'il n'existe aucune restriction concernant les activités commerciales et les intérêts financiers des membres du parlement. L'obligation pour chaque député de déclarer publiquement tous les conflits d'intérêts au fur et à mesure que ceux-ci surviennent dans le cadre de son travail parlementaire accroîtrait la transparence et garantirait la capacité de déterminer correctement quand et comment les intérêts d'un député sont susceptibles d'influer sur le processus parlementaire de prise de décision. Par conséquent, le **GRECO recommande d'introduire l'obligation de signalement ad hoc lorsqu'un conflit émerge entre les intérêts privés d'un député et un sujet traité dans le cadre de la procédure parlementaire**. Cette obligation devra se refléter dans les Lignes directrices en matière d'éthique et être complétée par des instructions appropriées communiquées aux députés concernant l'impact potentiel et perçu de leurs relations personnelles et professionnelles sur leurs fonctions publiques, conformément à la recommandation qui précède.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

51. Les lignes directrices en matière d'éthique énoncent l'interdiction pour les députés de recevoir des paiements ou d'accepter un cadeau, une rémunération ou une

compensation quelconque « susceptible de les inciter à adopter une position particulière sur un certain sujet au *Storting* ». Il est expliqué dans le commentaire de cette ligne directrice que les députés doivent évaluer la valeur du cadeau et le contexte dans lequel celui-ci a été donné, afin de déterminer si ledit cadeau a été remis dans l'intention de les influencer ou de compromettre leur intégrité.

52. Il est également indiqué dans les lignes directrices que les cadeaux reçus au nom du *Storting* doivent être remis à ce dernier, à moins que leur valeur ne soit insignifiante. En cas de doute sur la possibilité pour lui de garder un cadeau, le député concerné peut solliciter l'avis du Secrétaire général du parlement.

53. Les cadeaux ou autres avantages financiers d'une valeur supérieure à 2 000 NOK (245 EUR)⁷ doivent être enregistrés dès lors qu'ils sont remis en liaison avec le travail du député en tant que membre du parlement (article 11 du Règlement relatif au Registre des nominations et des intérêts économiques des membres du *Storting*).

54. Les paragraphes a, b et c de l'article 276 du Code pénal – relatifs respectivement à la corruption, à la corruption aggravée et au trafic d'influence – sont pertinents, dans la mesure où ils interdisent l'acceptation d'avantages indus visant à corrompre ou influencer une personne en liaison avec ses fonctions.

55. L'EEG reconnaît que la question des cadeaux et autres avantages est traitée dans divers instruments et se félicite de la mention de la prise en compte de la valeur du cadeau ou de l'avantage, ainsi que du contexte où il est donné, pour déterminer si son acceptation est acceptable ou pas. Toutefois, selon l'EEG, les dispositions des Lignes directrices en matière d'éthique relatives aux cadeaux pourraient être améliorées sur certains points. Premièrement, la définition des cadeaux devant être refusés est trop étroite, dans la mesure où elle mentionne un lien direct entre le cadeau et l'intention d'influencer un député sur une certaine question, dans le cadre d'un raisonnement s'apparentant quelque peu au concept de corruption. Cette définition ne couvre pas explicitement la possibilité de l'octroi d'avantages, souvent sur une certaine période, en vue de « huiler la machine » et de créer un climat propice à un renforcement de la coopération. Deuxièmement, il n'est fait nulle part explicitement référence aux avantages en nature comme l'hospitalité, le remboursement des frais de déplacement et de séjour par des tiers ou des invitations à des événements sportifs ou culturels. Même si les dispositions relatives aux cadeaux dans les Lignes directrices en matière d'éthique couvrent explicitement les avantages de ce type, l'EEG croit qu'une mention explicite favoriserait la sensibilisation des députés et du grand public à ces questions. Troisièmement, il convient de déplorer l'absence d'une règle ou d'un mécanisme quelconque permettant d'estimer la valeur d'un cadeau ou d'un autre avantage. Dans la mesure où c'est la valeur du cadeau/avantage qui détermine si celui-ci doit être déclaré au Registre des intérêts des membres, il pourrait s'avérer utile de prévoir un mécanisme permettant aux députés d'obtenir un avis autorisé lorsqu'ils nourrissent des doutes sur la question de savoir si la valeur d'un cadeau dépasse le seuil de déclaration. L'EEG encourage les autorités à se pencher davantage sur ce sujet dans le cadre de l'élaboration de consignes détaillées concernant le renforcement des Lignes directrices en matière d'éthique, conformément aux propositions qui précèdent.

Incompatibilités, activités et intérêts financiers accessoires, contrats avec des autorités étatiques

56. La seule incompatibilité formelle est énoncée à l'article 62 de la Constitution qui prévoit que les fonctionnaires travaillant pour un ministère – à l'exception des secrétaires d'État et des conseillers politiques – ne peuvent pas se présenter à la députation. La

⁷ La valeur au-delà de laquelle le cadeau doit être déclaré est de 2 000 NOK et ce seuil est demeuré inchangé depuis 1997.

même règle vaut pour les membres de la Cour suprême et les fonctionnaires des services diplomatiques ou consulaires.

57. Même en l'absence de restrictions formelles concernant les activités et les intérêts financiers accessoires, la transparence sur ces sujets est considérée comme cruciale dans le système norvégien. Les députés sont donc tenus de faire enregistrer leurs fonctions ou activités accessoires exercées hors du *Storting*, de même que leurs intérêts économiques et financiers (voir plus bas).

58. Aucune interdiction ou restriction ne pèse sur les députés désireux de passer un contrat avec des autorités étatiques. Les intéressés doivent simplement respecter la législation générale, ainsi que la réglementation relative aux marchés publics.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

59. Il n'existe aucun règlement interdisant à un député d'occuper certains postes ou de pratiquer certaines professions une fois son mandat terminé, ou bien de pratiquer des activités (rémunérées ou non) spécifiques.

60. Une commission du *Storting* a publié, en juin 2012, un rapport évaluant le besoin d'imposer des restrictions pesant sur les anciens députés en s'inspirant de l'expérience du gouvernement concernant la quarantaine imposée aux ministres, secrétaires d'État et conseillers politiques venant de cesser leurs fonctions. Le rapport conclut qu'il n'est pas aussi indispensable d'imposer une période d'attente aux députés qu'aux hauts fonctionnaires de la branche exécutive. Il est rare en effet qu'un député puisse avoir accès de manière aussi détaillée qu'un ministre à des informations qui ne sont pas publiques ou qui revêtent un caractère tel que le futur employeur de l'intéressé pourrait l'utiliser de façon inacceptable.

61. Il peut arriver qu'un député trouve un nouveau travail avant la fin de son mandat. Dans ce cas, il doit faire part de cette information au Registre des intérêts des membres.

Contacts avec des tierces parties

62. Le *Storting* se considère comme une institution ouverte et transparente et l'absence de véritable barrière entre les députés et le reste de la société est perçue comme un atout pour la démocratie. Les députés ne sont pas tenus de signaler leurs contacts avec des représentants de groupes de pression et autres tierces parties.

63. Parallèlement, le *Storting* est conscient de l'influence des groupes de pression, des O.N.G. et d'autres tierces parties. Ces dernières années, il a examiné cinq projets de loi visant à introduire un régime d'enregistrement des lobbyistes⁸. Aucun de ces projets n'a pu obtenir une majorité, au prétexte qu'un tel registre imposerait un fardeau bureaucratique, serait difficile à garder à jour, exigerait beaucoup de ressources et pourrait inciter les groupes de pression à quitter le *Storting* et à agir en catimini. De plus, d'aucuns ont craint d'ériger ainsi une barrière plus importante entre les députés et le public.

64. Certains des interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont décrit l'absence de réglementation relative aux groupes de pression comme une faille sérieuse du système, compte tenu de l'importance croissante des activités déployées par les lobbyistes au *Storting*. Ils font valoir que les raisons exposées plus haut pour refuser d'introduire un système d'enregistrement ne sont pas déterminantes compte tenu de la transparence

⁸ Les recommandations adressées au *Storting* dans ce domaine sont les suivantes : Rec. S. n° 284 (2000-2001), Rec. S. n° 123 (2003-2004), Rec. S. n° 21 (2008-2009), Rec. 179 S (2009-2010), Rec. 145 S (2013-2014). Ces documents ne sont disponibles qu'en norvégien.

globale du système norvégien, laquelle devrait s'étendre aux activités des groupes de pression. L'EEG estime que le renforcement de la transparence des activités des groupes de pression dans l'enceinte du *Storting* apporterait une valeur ajoutée et encourage les autorités norvégiennes à se pencher davantage sur cette question. De plus, des consignes claires sur la manière d'entretenir des contacts avec des tierces parties comme des lobbyistes devraient être communiquées aux députés, y compris par le biais des Lignes directrices qui font l'objet d'une recommandation au paragraphe 44.

Utilisation abusive de données confidentielles

65. L'article 73 (75) du Règlement du *Storting* prévoit que les députés sont tenus au secret concernant toutes les questions débattues *in camera* en plénière et en commission. Ces réunions à huis clos sont très rares et portent principalement sur des questions relevant de la sécurité nationale. Les députés sont également tenus de garder secrètes certaines informations – répertoriées dans le même article 73 – dont ils prennent connaissance dans le cadre de l'exercice de leur mandat. Lorsqu'il vient siéger pour la première fois, chaque député signe un document dans lequel il s'engage à garder le secret.

Utilisation abusive de ressources publiques

66. Les députés n'ayant pas la faculté de contrôler ou de décider de ressources publiques par eux-mêmes, rares sont les occasions qu'ils pourraient exploiter pour utiliser de telles ressources de manière abusive. Par conséquent, aucune règle spécifique ne vise l'utilisation illégitime de ressources publiques par les membres du parlement.

67. Les paiements versés directement par le *Storting* aux députés – au titre, notamment, de leur rémunération ou bien du remboursement de dépenses ou de frais de déplacement – sont effectués conformément à des instructions détaillées. Le service comptable du *Storting* vérifie qu'aucun paiement non autorisé n'a été effectué. Si, à une date ultérieure, il s'avère qu'un député a reçu par erreur un paiement auquel il n'avait pas droit, une procédure standard de restitution est déclenchée. En présence de motifs solides de soupçonner un député d'avoir commis une fraude ou une autre infraction, une enquête criminelle est ouverte et des poursuites pénales éventuellement engagées conformément au droit commun (voir plus bas).

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

68. Depuis un certain temps, un système a été mis en place afin que les députés déclarent leurs nominations, leurs activités et leurs intérêts économiques à l'extérieur. D'abord purement volontaire, il est devenu obligatoire pour les députés en 2008 et pour leurs suppléants en 2011, à la suite de controverses entourant le niveau de conformité et de détail observé par les intéressés. Les catégories d'intérêts devant être signalées ont été progressivement élargies. Depuis octobre 2013, des formulaires de déclaration doivent être remplis et renvoyés par voie électronique. L'obligation de déclaration est énoncée dans le Règlement relatif au registre des nominations et des intérêts économiques des membres du *Storting*⁹ (ci-après le Règlement relatif au registre). Ledit registre est mis à jour régulièrement et peut être consulté sur le site Web du *Storting*.

69. L'ensemble des activités rémunérées et des intérêts économiques doivent être déclarés, mais uniquement en ce qui concerne leur existence et leur caractère. Il n'est pas nécessaire de préciser le montant ou la valeur de l'élément déclaré. L'obligation de déclaration ne s'étend pas aux intérêts économiques des conjoints des députés ou des autres membres de leur famille.

⁹ <http://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Registered-Interest/>

70. Les activités suivantes doivent être signalées :

(i) Postes et activités accessoires

- Nomination au conseil d'administration d'une société privée ou publique, d'un groupe d'intérêts ou d'un organe étatique ou municipal. Il convient d'indiquer, pour chaque nomination, si la fonction est rémunérée, ainsi que la nature exacte du poste et le nom de la société, de l'organisation ou de l'organe. Les nominations à des postes non rémunérées au sein d'un parti politique ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration.
- Les activités commerciales indépendantes générant un revenu et menées en sus du travail parlementaire, y compris les missions de conseil et les activités exercées par le biais d'une société appartenant en tout ou en partie au député. La nature des activités doit être déclarée. Il convient d'indiquer avec précision chaque client séparément dès lors que celui-ci a versé au député – au cours de la même année calendaire et à titre d'un ou plusieurs travaux – une rémunération supérieure à 50 000 NOK (6 139 EUR).
- Les emplois rémunérés ou les travaux contractuels assurés par le député en sus de ses fonctions parlementaires. L'emploi/contrat et l'employeur/contractant doivent être déclarés.
- Les congés sans solde et les accords financiers négociés avec un ancien employeur, y compris les accords prévoyant le maintien du salaire (ou bien des prestations sociales, des droits à la retraite et autres avantages) pendant la période au cours de laquelle le député exerce son mandat.
- Les contrats de travail ou les contrats prévoyant la prestation de services passés avec de futurs employeurs ou clients, même s'ils ne sont censés entrer en vigueur qu'après la fin du mandat du député.

(ii) Intérêts économiques

- Les biens immeubles d'une valeur considérable, ainsi que ceux utilisés à des fins commerciales, que lesdits biens appartiennent au député en propre ou bien à une société dont il détient tout ou partie du capital.
- Les intérêts commerciaux (actions, parts, etc.) dépassant 1 % du capital social d'une société ou le seuil prévu par le régime d'assurance nationale (85 245 NOK, soit 10 472 EUR au 1^{er} mai 2013) que détient le député (soit directement, soit indirectement par le biais d'une société). Le nom de la société doit être déclaré. Les biens meubles et les économies ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration.

(iii) Cadeaux et voyages à l'étranger

- Les cadeaux ou les avantages financiers d'une valeur supérieure à 2 000 NOK (245 EUR) reçus de donateurs norvégiens ou étrangers en liaison avec la fonction de député de l'intéressé. Le nom du donateur, la nature de l'avantage et la date de la réception doivent être déclarés.
- Les voyages et les visites à l'étranger ayant un lien avec la fonction de député de l'intéressé, à moins que les frais ne soient intégralement couverts par le député lui-même, son parti politique ou les deniers publics.

71. Le *Storting* a débattu de la question de savoir si les valeurs ou les montants correspondant aux intérêts d'un député devaient être indiqués dans le registre. À la suite

d'une recommandation formulée en 2008 par le Présidium¹⁰, il a été décidé de rejeter cette approche à la fois pour préserver la vie privée des députés et pour leur épargner les tâches chronophages inhérentes à de multiples déclarations de ce type. L'idée d'obliger les conjoints des députés à déclarer leurs intérêts a également été rejetée pour des raisons analogues. L'EEG a aussi noté que les dettes et les créances des députés ne sont pas soumises à déclaration. Certains représentants des médias et de la société civile ont indiqué à l'EEG que, dans sa forme actuelle, le Registre des intérêts des députés laisse à désirer, dans la mesure où la plupart des données qu'il contient peuvent déjà être consultées publiquement dans d'autres registres tels que ceux du Brønnøysund¹¹ ou de l'administration fiscale (ce dernier permettant d'accéder en ligne à des informations sur le capital net, les revenus annuels et les impôts acquittés de chaque contribuable). Le *Storting*, quant à lui, considère que l'intérêt des médias pour le registre prouve qu'il remplit sa fonction. Ses représentants pensent que la fonction du registre n'est pas de donner un état complet des revenus et des actifs des parlementaires, mais de fournir un résumé des intérêts économiques et des fonctions des députés, afin de révéler de possibles conflits d'intérêts. Des informations plus détaillées peuvent ensuite, si nécessaire, être obtenues auprès d'autres registres publics.

72. L'EEG estime que, dans un système ayant choisi de régler les conflits d'intérêts en recourant à la transparence et à la confiance mutuelle plutôt qu'en imposant des restrictions et un contrôle, la déclaration d'informations supplémentaires serait bénéfique. Dans ce contexte, les dettes et les créances constituent un élément important desdits intérêts, de même que certaines informations sur la valeur approximative des principaux actifs de l'intéressé. De plus, en l'absence d'informations sur les intérêts des conjoints et des membres dépendants de la famille, le risque est grand de voir certains députés contourner l'obligation de déclaration en transmettant leurs avoirs à des parents proches. Dans ce domaine, l'EEG est parfaitement consciente des défis inhérents à un tel système sous l'angle du danger d'intrusion dans la vie privée des membres de la famille et pense que la solution ne passe pas forcément par la mise à la disposition du grand public de ces informations supplémentaires. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de renforcer le système de déclaration existant, notamment en incluant des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif ; et (ii) d'envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles incluent des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).**

Surveillance et mise en œuvre

73. Le *Storting* ne dispose d'aucun mécanisme permettant de surveiller la conduite des députés et il n'existe pas non plus la moindre procédure disciplinaire ou sanction spécifique en la matière.

74. En ce qui concerne les obligations de déclaration pesant sur les députés, chaque parlementaire est responsable de la communication d'informations correctes et complètes au registre, lequel ne vérifie pas les données ainsi transmises sauf en cas de lacune ou d'inexactitude manifeste. En pareille circonstance, le député est prié de procéder aux corrections nécessaires. Lorsque, en 2008, le *Storting* a décidé de rendre obligatoire la déclaration par les députés de leurs avoirs et intérêts, le Présidium a discuté de la

¹⁰ Rec. S n° 72 (2008-2009)

¹¹ Le Centre de registre Brønnøysund conçoit et exploite une bonne partie des registres les plus importants du pays, tels que le registre du commerce, le registre des comptes de société, le registre des biens meubles hypothéqués et le registre des fondations de chaque comté. Lesdits registres contiennent certaines informations pertinentes sous l'angle de la responsabilité financière en Norvège.

question de savoir si des sanctions spécifiques s'imposaient et a fini par recommander de n'en rien faire¹².

75. Selon les autorités, les députés soumettent en général très consciencieusement leurs déclarations. Néanmoins, la presse se fait parfois l'écho d'inexactitudes dans les déclarations publiées de tel ou tel député ou bien de cas dans lesquels un député ne respecte pas son obligation de déclaration. Un incident de ce type s'est produit en avril 2013, quand un député, en dépit de ses obligations, n'a pas déclaré certaines des circonstances relatives à ses fonctions. La presse a suivi de très près l'affaire et s'est montrée extrêmement critique et l'intégrité de ce député a été mise en doute. Il s'est empressé alors de compléter les informations communiquées au registre et d'envoyer au Présidium une déclaration écrite détaillée dans laquelle il formulait des regrets pour ce qui s'était passé, décrivait les postes qu'il avait occupés et annonçait en avoir quitté une partie. La réponse écrite du Présidium a souligné l'obligation de déclaration et l'importance de la transparence concernant les nominations à un poste. En outre, le groupe parlementaire du député concerné a proposé au *Storting* que l'intéressé s'occupe désormais d'autres questions au sein du *Storting* et de changer par conséquent de commission, une initiative approuvée par le Présidium.

76. En cas de soupçon d'infraction de corruption, de fraude ou d'utilisation abusive de fonds publics à des fins personnelles, les députés font l'objet de poursuites pénales et sont sanctionnés conformément au droit commun. La plupart des autres manquements à leurs obligations – telles qu'elles sont énoncées dans la Constitution ou dans le Règlement du parlement – ne peuvent être sanctionnés que sous la forme d'une destitution.

77. En vertu de l'article 86 de la Constitution, les députés ayant commis une infraction pénale ou affiché une conduite illicite, notamment en ne respectant pas leur obligation de respect du secret professionnel, font l'objet d'une procédure de destitution. C'est à la Haute Cour du royaume – composée de six juges élus par le *Storting* parmi ses membres, ainsi que des cinq plus anciens juges de la Cour suprême (y compris son président) – qu'il appartient de juger ces cas et de se prononcer en première et dernière instance. À ce jour, aucune procédure de destitution n'a été engagée à l'encontre d'un député, mais cette possibilité a été envisagée en quelques rares occasions. Le dernier cas remonte à 1978 et portait sur une violation par un député de son obligation de respect du secret.

78. Les députés ne jouissent d'aucune immunité en matière de poursuites pénales. Tout député jouit d'une immunité contre les arrestations, sauf lorsqu'il est pris en flagrant délit ou qu'il est évident qu'il a commis une infraction pénale. En pratique, l'immunité parlementaire s'applique uniquement aux opinions exprimées dans l'enceinte du *Storting* (article 66 de la Constitution).

79. L'EEG sait pertinemment que la surveillance de la conduite des députés dépend principalement du contrôle exercé par le grand public et la presse grâce, notamment, à un libre accès aux informations contenues dans les registres en ligne et à la manière dont les députés rendent compte à leurs électeurs. Les différents interlocuteurs rencontrés au cours de la visite sur place ont souligné la nécessité de préserver l'ouverture et la confiance mutuelle, ainsi que d'éviter toute bureaucratie superflue, afin de maintenir les principales caractéristiques du système norvégien. Parallèlement, certains interlocuteurs ont souligné que le contrôle ne pourrait pas dépendre uniquement des médias, mais devrait être complété par un mécanisme spécifique de suivi et d'application au sein du

¹² Rec. S n° 72 (2008-2009) : « Le Présidium estime que les violations de ces règles doivent être traitées de la même manière que les violations du Règlement en général et ne recommande aucune sanction particulière. On peut présumer que les Membres respecteront leur obligation de déclaration au même titre que leurs autres obligations liées à leur travail au sein du *Storting*. »

Storting. Les intéressés ont également dénoncé un certain manque de sensibilisation des députés aux questions touchant à l'intégrité.

80. L'EEG est convaincue que le contrôle public gagnerait en efficacité si certaines garanties administratives étaient mises en place, notamment pour veiller à ce que le public puisse avoir accès aux informations appropriées. Compte tenu des recommandations formulées plus haut en vue de renforcer les règles de conduite des députés et leurs obligations en matière de déclaration, l'EEG estime qu'il est parfaitement logique d'exiger la mise en place d'un système quelconque de suivi et d'application desdites normes par les organes compétents au sein du *Storting* : une idée clairement reprise à leur compte par plusieurs interlocuteurs rencontrés pendant la visite sur place. Il appartient désormais aux autorités norvégiennes elles-mêmes de décider comment organiser un tel mécanisme tout en respectant le consensus entourant la culture de transparence et de confiance et le désir largement partagé d'éviter toute bureaucratie superflue ou coût excessif. Une telle initiative aurait également le mérite de prouver au public le désir du *Storting* d'adopter une démarche plus volontariste concernant le renforcement de l'intégrité de ses membres. Au vu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande l'adoption de mesures appropriées afin de renforcer le contrôle et l'application des obligations en matière de déclaration et des normes de conduite applicables aux membres du *Storting***. Il faudrait que ces mesures se reflètent également dans les Lignes directrices en matière d'éthique mentionnées plus haut au paragraphe 44.

Formation et sensibilisation

81. Au début de chaque législature, l'administration du *Storting* communique des informations écrites aux députés, et plus spécialement à ceux qui siègent pour la première fois au parlement, sur des sujets liés à leurs droits et obligations ainsi que sur la conduite que l'on attend d'eux. Les députés sont notamment informés de leur obligation de remplir un formulaire relatif à leurs nominations et autres intérêts. Les mêmes informations sont communiquées aux membres suppléants qui peuvent être appelés à remplacer un député. Pendant toute la durée de la législature, le Registre envoie régulièrement des lettres aux députés et à leurs suppléants pour leur rappeler de signaler tout changement de situation. À l'issue des dernières élections générales et de la convocation du nouveau *Storting* en octobre 2013, une conférence spécifiquement consacrée à la déontologie et aux conflits d'intérêts a été organisée au profit des députés.

82. Plusieurs possibilités s'offrent également aux députés désirant obtenir un conseil concernant les modalités d'exécution de leurs obligations. Ils peuvent contacter le Présidium ou l'administration du parlement, en particulier le Secrétaire général du *Storting*, pour obtenir des suggestions concernant la manière de résoudre un éventuel conflit d'intérêts. Le Registre, quant à lui, peut donner des conseils concernant l'enregistrement des intérêts économiques et des nominations, quitte à consulter lui-même le Secrétaire général. Le secrétariat de chaque groupe politique au parlement est également en mesure de prodiguer des conseils à ses membres, souvent après avoir consulté le service compétent de l'administration du *Storting*. Selon les informations réunies par l'EEG, ces canaux sont utilisés avec modération.

83. L'EEG estime que les dispositions actuelles prises pour sensibiliser les députés à la question de l'intégrité et leur fournir des conseils si nécessaire pourraient encore être améliorées. Bien que des canaux de consultation aient été mis en place, il conviendrait d'adopter une démarche plus volontariste en matière de sensibilisation et d'orientation dans le domaine déontologique – conformément à la recommandation formulée ci-dessus au paragraphe 44 – compte tenu des règles et mécanismes nouveaux prônés dans le présent rapport.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction

84. Le système judiciaire norvégien se compose de 66 tribunaux de district, de 6 Cours d'appel et de la Cour suprême. Le plus grand tribunal de district est celui d'Oslo, qui compte plus de 100 juges. En revanche, nombre d'autres tribunaux de cette catégorie sont très petits et ne comptent qu'un ou deux juges. Les seuls tribunaux spéciaux sont les tribunaux pour le remembrement foncier chargés de trancher la division foncière, principalement en matière agricole, et les litiges portant sur des biens immeubles. Le système ne compte ni Cour constitutionnelle ni tribunaux administratifs. Par compte, il existe plusieurs tribunaux – chargés respectivement des affaires relevant du droit du travail, du droit social, du droit de l'immigration et du droit de la consommation – dont les décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant les tribunaux.

85. Les juges des tribunaux de district sont compétents pour rendre une décision en première instance dans tous les types d'affaires. Au 31 décembre 2012, on comptait en tout 369 juges nommés à titre permanent et environ 140 juges suppléants¹³ travaillant dans les tribunaux de district. Le principe de juges généralistes prévaut et en conséquence, les magistrats sont peu spécialisés.

86. Les Cours d'appel comptent chacune entre 10 et 40 juges et tranchent en deuxième instance tous les types d'affaires. Les recours – à la fois en droit civil et en droit pénal – font l'objet d'un premier tri, à l'exception de ceux introduits dans des affaires pénales où l'appelant est passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à six ans. Le tri est effectué par un collège de trois juges qui déclare irrecevables les recours n'ayant selon eux aucune chance d'aboutir. En ce qui concerne les recours introduits dans une affaire pénale où l'appelant risque une peine d'emprisonnement supérieure à six ans, c'est à un jury qu'il appartient de se prononcer sur la culpabilité de l'intéressé.

87. La Cour suprême se compose de 20 juges et sa principale mission consiste à garantir l'unité, la clarification et l'évolution du droit. Elle ne se prononce que si un recours a été introduit, ce qui signifie qu'elle ne publie jamais d'avis généraux concernant l'application de la loi. En vertu de l'article 83 de la Constitution norvégienne, le Parlement peut solliciter un avis de la Cour suprême, mais il n'a jamais fait usage jusqu'à présent de cette faculté.

88. Parmi les tribunaux spéciaux, il convient de citer 34 tribunaux de première instance et 5 Cours d'appel spécialisés dans les affaires de remembrement foncier.

89. En outre, environ 430 comités de conciliation, à raison d'un par municipalité, relèvent également du système judiciaire. Ils se composent de juges non professionnels autorisés à servir de médiateurs et à se prononcer dans des affaires de droit civil. Ainsi, un grand nombre d'affaires de droit civil ne sont jamais soumises aux tribunaux de district. De même, beaucoup d'affaires portant sur de petits délits sont réglées par le ministère public, lequel peut notamment infliger des amendes payables immédiatement ou rendre des ordonnances simplifiées, de manière à alléger la charge de travail des tribunaux de district.

90. Les tribunaux sont administrés au niveau national par l'Administration des tribunaux norvégiens (l'ATN) telle qu'elle a été établie le 1^{er} novembre 2002. L'ATN est une institution indépendante, qui a un rôle de pilotage et fournit un support administratif

¹³ D'après un calcul en équivalent temps plein.

aux tribunaux. Elle assure également le secrétariat du Conseil des nominations judiciaires, du Comité de supervision des juges et du registre des activités extrajudiciaires, entre autres. L'autorité suprême de l'ATN est le Collège de gouverneurs, qui comprend neuf membres. Deux d'entre eux sont élus par le *Storting* et les sept autres sont nommés par le roi en conseil, c'est-à-dire le gouvernement.

Catégories de juges

91. Plusieurs catégories différentes de juges coexistent en Norvège. Il convient tout d'abord de distinguer entre les juges professionnels et les autres. La plupart des juges professionnels sont nommés à titre permanent et travaillent dans les trois niveaux de juridiction. Dans certains tribunaux, ces juges professionnels siègent à côté de juges nommés à titre temporaire relevant de différentes catégories.

92. Les juges nommés à titre temporaire peuvent être répartis en trois catégories :

- Environ 140 juges suppléants travaillent dans les tribunaux de district. Il s'agit de personnes qualifiées, diplômées en droit, et comptant en moyenne cinq à six ans d'expérience professionnelle. Ils sont nommés pour une période maximale de trois ans au cours de laquelle ils peuvent être saisis de n'importe quelle affaire, à l'exception des affaires pénales dans lesquelles l'accusé est passible d'une peine d'emprisonnement de plus de six ans (article 276 de la Loi sur la procédure pénale). Selon une directive adoptée par le ministère de la Justice, les affaires concernant la protection ou la garde d'enfants ne sont normalement pas attribuées à ces juges.
- Tout juge ou juriste à la retraite (et principalement tout juge ayant siégé dans un tribunal de district) peut être nommé membre extraordinaire d'une Cour d'appel tant qu'il n'a pas atteint l'âge de 73 ans (article 55f de la Loi sur les tribunaux), l'âge normal de la retraite des magistrats étant de 67 ans. En 2013, le nombre de ces juges extraordinaires était de 43.
- Tout juriste, qu'il soit avocat, procureur, juge suppléant ou qu'il travaille au sein du secteur public, peut être nommé à titre temporaire comme juge dans n'importe quel tribunal pour une durée n'excédant pas deux ans (article 55f de la Loi sur les tribunaux), de manière à pouvoir répondre aux besoins créés par le départ en congé du titulaire d'un poste. Ces juges peuvent être saisis de n'importe quelle affaire au même titre qu'un juge permanent. Leur nombre évolue au fil du temps en fonction des besoins. En 2013, le nombre de nominations pour de courtes durées (moins de trois mois) a varié entre 11 et 14, tandis que celui des juges nommés pour une période comprise entre 3 et 6 mois a varié entre 8 et 25 et celui des juges nommés pour une période de plus de 6 mois entre 18 et 23.

93. Les affaires pénales sont jugées en première et en deuxième instances par des collèges au sein desquels les juges non professionnels sont en principe plus nombreux que les juges professionnels. Les collèges des tribunaux de district sont en effet composés de deux juges non professionnels et d'un juge professionnel, tandis que les Cours d'appel se composent de quatre juges non professionnels et de trois juges professionnels. Les juges non professionnels ne sont pas diplômés en droit, mais élus par les conseils municipaux selon différents critères. Une fois élus, leur nom figure sur une liste de réserve où ils sont sélectionnés selon une procédure électronique en fonction des besoins, jusqu'à l'épuisement de la réserve. On compte environ entre 46 000 à 50 000 juges non professionnels élus dans le pays, parmi lesquels 11 000 résident à Oslo.

94. Le système judiciaire norvégien repose en grande partie sur différentes catégories de juges n'ayant pas été nommés à titre permanent, notamment des juges suppléants siégeant dans les juridictions de première instance. L'EEG a compris que ce système est conçu pour répondre à deux besoins essentiels : la formation et la diversification. En l'absence de période de formation des juges venant de terminer leurs études de droit, travailler pendant quelques années comme juge suppléant constitue le parcours professionnel traditionnel pour les juristes. À l'issue de cette première étape, ils peuvent aspirer à d'autres fonctions dans le système judiciaire avant, du moins pour certains d'entre eux, d'être nommés juges à titre permanent. Tous les interlocuteurs rencontrés s'accordent généralement à estimer que cette expérience directe du système judiciaire acquise en qualité de juge suppléant s'avère bénéfique pour l'ensemble de la société. Les juges suppléants permettent également d'ouvrir le système judiciaire, pour le plus grand bien des petits tribunaux où ne siègent que deux juges à titre permanent. Certains interlocuteurs admettent qu'en dehors de ces deux facteurs, des considérations économiques expliquent également ce choix, dans la mesure où le salaire des juges suppléants est inférieur à celui des juges permanents. Des préoccupations ont été exprimées par certains concernant la proportion des juges suppléants dans les tribunaux de district, laquelle atteindrait actuellement 30 %. L'EEG a cru comprendre que l'Administration des tribunaux norvégiens, suivant une décision de son Collège de gouverneurs, a l'intention de réduire la proportion de juges suppléants à 25% du nombre total de juges dans les juridictions de première instance et elle soutient cet objectif. Enfin, d'aucuns ont souligné que le processus de recrutement des juges suppléants est très sélectif, que leur compétence ne saurait faire de doute et que – à l'instar de tous les juges nommés à titre temporaire – ils sont soumis aux mêmes règles que les juges nommés à titre permanent, comme expliqué plus bas dans le présent rapport.

Indépendance du pouvoir judiciaire.

95. Le pouvoir judiciaire norvégien jouit d'un degré élevé d'indépendance et de compétence, ainsi que d'une excellente réputation. Le principe de l'indépendance des juges n'est pas explicitement énoncé dans la Constitution, mais s'enracine profondément dans le droit constitutionnel coutumier. L'inaltérabilité des juges peut également être déduite de l'article 22 de la Constitution, selon lequel (1) les juges, de même que les autres hauts fonctionnaires, ne peuvent pas être révoqués ou transférés contre leur gré, sauf en vertu d'un jugement ; et (2) les juges, à la différence des autres fonctionnaires, ne peuvent pas être nommés pour un mandat limité dans le temps. Le principe de l'indépendance des juges est également énoncé à l'article 55, paragraphes 3 et 4, de la Loi sur les tribunaux.

96. Les juges ne peuvent pas recevoir d'instructions concernant la manière dont ils s'acquittent de leur travail dans un dossier particulier. Ils peuvent, par contre, recevoir des directives – notamment du président du tribunal où ils siègent –, à condition que celles-ci ne concernent pas leur rôle juridictionnel.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

Procédure de nomination et évolution de carrière

97. Les juges nommés à titre permanent sont sélectionnés par le Conseil des nominations judiciaires à l'issue d'une procédure de recrutement ouverte lancée par l'Administration des tribunaux norvégiens. Ils sont ensuite formellement nommés par le roi en conseil.

98. Le Conseil des nominations judiciaires se compose de sept membres : trois juges, un avocat, un juriste de la fonction publique et deux juges non professionnels tous nommés par le roi en conseil pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois. Chaque membre dispose d'un suppléant désigné de la même manière (article 55a de la

Loi sur les tribunaux). Le Conseil des nominations judiciaires exerce certaines des fonctions d'un Conseil de la justice, mais cette institution n'existe pas en tant que telle en Norvège. En conséquence, l'exigence posée par la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe selon laquelle au moins la moitié des membres des Conseils de la justice devraient être des juges élus par leurs pairs, ne s'applique pas en tant que telle au Conseil des nominations judiciaires.

99. Les postes vacants dans les tribunaux sont annoncés – sur Internet et dans les revues professionnelles – par l'ATN, laquelle reçoit les candidatures. En ce qui concerne les tribunaux de district, les postes sont proposés aux citoyens norvégiens ayant au moins 25 ans, dignes de confiance, n'ayant jamais été déchu de leur droit de vote et diplômés en droit. En ce qui concerne les postes au sein des Cours d'appel et de la Cour suprême, les candidats doivent avoir au moins 30 ans. Toutefois, en pratique, l'âge moyen des nouveaux juges est de 45–46 ans, les intéressés disposant déjà d'une expérience professionnelle d'au moins 10 ans dans divers domaines et professions juridiques. Les références communiquées par des employeurs précédents jouent un rôle important dans le dossier, surtout en ce qui concerne l'intégrité des candidats. Il est également procédé à une vérification des antécédents sous l'angle d'éventuelles condamnations/amendes antérieures au titre d'une infraction pénale ou d'éventuelles poursuites disciplinaires engagées contre le candidat alors que celui-ci occupait d'autres fonctions en qualité d'avocat ou de juge.

100. Les candidats les plus qualifiés sont interrogés par trois représentants du Conseil des nominations judiciaires plus un représentant de l'ATN et le président du tribunal où le poste vacant est à pourvoir. Le Conseil des nominations judiciaires prépare une liste de trois candidats pressentis pour chaque poste vacant en motivant ses recommandations (article 55b de la Loi sur les tribunaux). Le président du tribunal et le représentant de l'ATN peuvent participer aux délibérations, mais ne disposent pas d'un droit de vote sur les candidats. Le processus est transparent et la liste des candidats pressentis est publique, de même que la liste des candidats. Le roi en conseil choisit ensuite entre les trois candidats pressentis. À supposer qu'il désire envisager la nomination de candidats autres que ceux ayant été pressentis, il peut renvoyer la liste au Conseil des nominations judiciaires, en priant celui-ci d'évaluer un candidat spécifique. À ce stade, le Conseil des nominations judiciaires peut décider de maintenir sa liste originale de candidats pressentis, tandis que le roi en conseil peut alors nommer le candidat ayant sa préférence même si celui-ci ne figure pas sur ladite liste. Les autorités précisent que, en pratique, c'est le candidat pressenti figurant en tête de liste qui est nommé, à de très rares exceptions près. Depuis 2002, le roi s'est abstenu de suivre la recommandation du Conseil uniquement dans huit cas et l'EEG croit savoir qu'à chaque fois c'était au nom de la parité.

101. Les modalités de la sélection et de la nomination des juges nommés à titre temporaire varient selon leur expérience et la durée prévue pour l'emploi à durée déterminée qu'ils sollicitent. Les candidats occupant déjà une fonction de juge à titre permanent peuvent demander à être transférés provisoirement – de manière horizontale – à un emploi à durée déterminée. Dans ce cas, l'autorité chargée de nommer les candidats est le président du tribunal concerné (s'agissant des nominations pour moins de trois mois) ou le Conseil des nominations judiciaires (s'agissant des nominations pour une période plus longue) (article 55e de la Loi sur les tribunaux). En ce qui concerne les transferts provisoires pour une durée comprise entre trois et six mois, le Conseil des nominations judiciaires délègue son autorité à l'ATN.

102. Les candidats extérieurs à un poste temporaire d'au moins six mois sont sélectionnés de la même manière que les juges permanents. Ils sont ensuite nommés soit par le Conseil des nominations judiciaires (pour les postes d'une durée comprise entre six mois et un an), soit par le roi en conseil (pour les postes d'une durée supérieure à un an). Les candidats à des postes d'une durée moindre sont nommés par l'ATN, en

vertu d'une délégation de pouvoir accordée à cet organe par le Conseil des nominations judiciaires. Pour les nominations à des postes d'une durée comprise entre trois et six mois, le président du Comité doit approuver le choix de l'ATN.

103. Il n'existe pas de système distinct de transfert ou de promotion dans la magistrature norvégienne. Lorsqu'un juge sollicite un poste dans un autre tribunal au même niveau, une fonction de direction ou un poste dans un tribunal d'une juridiction supérieure, il doit répondre à une annonce de poste vacant et se mesurer aux autres candidats dans le cadre du processus de recrutement tel qu'il est décrit plus haut.

104. Globalement, le système norvégien de recrutement des juges est très ouvert et transparent. Il n'est pas rare, notamment en ce qui concerne les nominations à un poste dans un petit tribunal, que les mérites respectifs des candidats fassent l'objet d'un débat public. Toutefois, ce niveau élevé de transparence – commun à la nomination de tous les fonctionnaires – ne s'applique pas en cas de nomination à un poste pour moins de six mois. Dans ce cas, en effet, il n'est pas nécessaire de recourir à une procédure de recrutement ouverte et concurrentielle et il n'est même pas indispensable de notifier publiquement la nomination. Comme indiqué plus haut (voir le paragraphe 92), le nombre de ces nominations à court terme n'est pas insignifiant. Tout en comprenant la nécessité de pouvoir réagir rapidement en faisant preuve de souplesse, l'EEG estime qu'il est important de conférer au moins un certain degré de transparence au processus et de garantir l'égalité des chances d'être retenus à tous les candidats aux postes concernés. Pour y parvenir, on pourrait envisager de notifier toutes les vacances de postes et de publier la liste des personnes recrutées sur la page d'accueil des tribunaux concernés. L'EEG est également préoccupée par le risque de perception par les justiciables d'un « préjugé apparent » lorsque l'un des juges chargés de l'affaire est un avocat ayant été nommé juge à titre provisoire. Par conséquent, **le GRECO recommande : (i) de rechercher les moyens d'accroître la transparence du processus de nomination des juges nommés pour une courte période ; et (ii) d'envisager la réduction du nombre de juges nommés pour une courte période.**

Salaires et avantages

105. Le salaire annuel brut d'un juge de première instance en début de carrière se montait à 957 000 NOK (121 251,90 EUR) en octobre 2012. Celui d'un juge à la Cour suprême se montait à 1 554 000 NOK (196 891,80 EUR). Le salaire des juges des Cours d'appel est proche de celui des juges des tribunaux de première instance. Les présidents de tribunal et les chefs de service perçoivent quant à eux un salaire supérieur à celui des autres juges de même juridiction.

106. Les juges de la Cour suprême nommés avant le 1^{er} janvier 2011 ont droit à 15 années d'annuités supplémentaires (majoration de la pension de retraite) lorsqu'ils partent à la retraite à l'âge de 67 ans. Cet avantage leur avait été concédé dans le but de renforcer le recrutement par la Cour suprême de candidats choisis parmi des avocats exerçant à titre privé. Il a été supprimé en 2011, de sorte que les juges nommés à la Cour suprême depuis le 1^{er} janvier 2011 n'y ont plus droit. Les juges norvégiens ne perçoivent aucune autre prestation supplémentaire.

Gestion des affaires et procédures judiciaires

Attribution des affaires

107. En vertu des articles 11 et 19 de la Loi sur les tribunaux, les affaires sont attribuées aux juges par le président du tribunal compétent. Les mêmes dispositions permettent au gouvernement d'adopter des règlements en la matière, ce que celui-ci s'est abstenu de faire jusqu'à présent.

108. Bien que n'étant pas expressément prévu par les dispositions pertinentes, le principe de répartition aléatoire prévaut en vertu d'une pratique ancienne et bien établie. Toutefois, ce principe n'est pas poussé jusqu'au bout, puisque la répartition n'est pas effectuée de manière totalement automatisée à l'aide d'un système informatisé. L'EEG a appris que, en pratique, chaque tribunal tient une liste de juges et affecte les affaires dans l'ordre séquentiel en fonction de leur date d'entrée dans le système. Les politiques de répartition des affaires relèvent de la responsabilité des présidents de tribunal. L'EEG a également appris qu'il n'est pas prévu d'introduire un logiciel de répartition automatique des affaires dans un proche avenir.

109. En outre, dans certains domaines, le principe d'aléa est contrebalancé par d'autres critères. Par exemple, les juges suppléants des tribunaux de district sont supervisés par un autre juge remplissant le rôle de mentor ou par le président du tribunal, de sorte que la prudence s'impose s'agissant de leur attribuer des affaires pendant leurs premiers mois à ce poste. Dans certains cas, par exemple en matière de faillites, la spécialisation des juges influence également la répartition des affaires, même si la règle consiste à essayer de trouver un juste équilibre entre spécialisation et sélection aléatoire.

110. Une affaire peut être réattribuée à un autre tribunal en vertu de l'article 8 de la Loi sur les tribunaux. Selon l'article 11, paragraphe 7, de la Loi sur la procédure civile, un président de tribunal peut également réattribuer une affaire à un nouveau juge au sein de la même juridiction lorsque le premier juge saisi a fait preuve d'un manque de diligence dans la gestion du dossier. Cette disposition relativement récente a été ajoutée à la Loi sur les litiges entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 pour remédier au problème de la durée excessive des procédures (cette durée s'analysant en une violation des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ci-après la CEDH). Il n'existe pas de données statistiques sur l'utilisation de ce nouveau dispositif, mais les autorités ont fait savoir que les présidents de tribunal y ont rarement recours. La Loi sur la procédure pénale ne contient pas de dispositions analogues. Néanmoins, de même que la lecture combinée des articles 13 et 6 de la CEDH fait naître un droit à un recours effectif en cas de violation du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, la possibilité d'affecter une affaire à un nouveau juge en cas d'inobservation manifeste des règles de diligence existe également en matière pénale.

111. L'EEG a eu l'impression que les politiques de répartition des affaires dans les tribunaux ne sont pas très formelles et manquent de transparence et de clarté dans une certaine mesure. Même si la répartition aléatoire semble être le principe directeur dans la plupart des cas, en l'absence d'informations accessibles publiquement sur les politiques des tribunaux en la matière, l'équipe d'évaluation n'est pas parvenue à se faire une idée précise sur la pratique suivie concrètement dans ce domaine. Ses interlocuteurs ont également expliqué que l'aspect aléatoire est compensé par la nécessité d'une spécialisation des juges dans certaines affaires et par le grand nombre de tribunaux de petite taille. Les ingérences extérieures dans la répartition des affaires ne semblent pas constituer une source de préoccupation. Toutefois, dans l'intérêt de la transparence et au nom du maintien de la confiance du public dans l'impartialité du système judiciaire, il serait bon que la politique en la matière soit plus prévisible et que les informations communiquées à propos de l'attribution ou de la réattribution d'une affaire soient plus détaillées.

Principe de célérité des procédures judiciaires

112. Dans les affaires civiles, les dispositions de l'article 11, paragraphe 7, telles qu'elles sont mentionnées plus haut garantissent la célérité des procédures.

113. Dans les affaires pénales, la Loi sur la procédure pénale contient plusieurs dispositions fixant des délais à respecter pour les dossiers prioritaires. Selon la même loi, tout placement en détention provisoire doit être approuvé dans un délai de trois jours à

compter de la date de l'arrestation (article 183) ; une fois l'affaire enregistrée, la date de l'audience principale doit être fixée dans un délai de deux semaines (article 275) et ladite audience se tenir dans un délai de six ou huit semaines à compter de la mise en examen (selon que celle-ci a été décidée par un tribunal de district ou par une Cour d'appel) dès lors que l'inculpé est un mineur ou a été placé en détention préventive.

114. La Loi sur les litiges contient également plusieurs dispositions visant à accélérer la procédure. Plus important encore, elle confère au juge un rôle actif dans la gestion du dossier. L'article 9, paragraphe 4, introduit – comme élément obligatoire de la préparation du dossier – une audience dont le seul but est de fixer le calendrier de la procédure. Les principaux délais à respecter s'établissent comme suit : l'audience principale ne doit pas se tenir plus tard que six mois après l'enregistrement d'une affaire (article 9, paragraphe 4, alinéa h) ; les jugements concernant des affaires mineures doivent normalement être rendus dans un délai de trois mois à compter de l'acte introductif d'instance.

115. En outre, le Parlement a adopté, par le biais de la procédure budgétaire, des normes relatives au temps requis en moyenne pour traiter un cas : six mois pour une affaire enregistrée au civil en première et en deuxième instances, trois mois pour les affaires pénales ordinaires pour les deux instances et un mois pour les affaires pénales ordinaires en première instance dans lesquelles la personne mise en examen a reconnu sa culpabilité.

116. L'une des principales responsabilités des présidents de tribunal consiste à surveiller le déroulement des affaires de manière à s'assurer qu'elles sont traitées rapidement. À cette fin, le système de gestion des affaires judiciaires a été doté de fonctionnalités de suivi permettant d'afficher le déroulement chronologique de chaque affaire.

Principe de la publicité des débats

117. Les audiences des tribunaux sont publiques et ne peuvent se dérouler à huis clos que si la loi le prévoit ainsi (article 124 de la Loi sur les tribunaux). Le tribunal peut ordonner qu'une audience se tiendra en tout ou en partie *in camera* (article 125 de la Loi sur les tribunaux) :

- lorsque les intérêts de l'État par rapport à une puissance étrangère l'exigent,
- lorsqu'une telle mesure s'impose au nom de la protection de la vie privée ou de la décence,
- lorsque des circonstances particulières laissent craindre que la présence du public risque de gêner l'élucidation de l'affaire,
- lorsque l'accusé a moins de 18 ans, lorsque la réputation de la victime l'exige ou bien lorsqu'un accusé ou un témoin en fait la demande pour des raisons jugées légitimes par le tribunal,
- lorsqu'un témoin dépose sous couvert de l'anonymat (Loi sur la procédure pénale, article 3, paragraphe 130, alinéa a), ou
- en temps de guerre, lorsque les intérêts des opérations militaires ou la sécurité des forces armées ou bien d'autres raisons particulières l'exigent.

118. Dans les affaires relevant du droit de la famille – et plus particulièrement, en vertu de la Loi sur les enfants et de la Loi sur le mariage, dans les affaires concernant deux conjoints ou partenaires vivant encore ensemble ou s'étant séparés –, l'audience se tient généralement à huis clos, à moins que le tribunal ne décide, pour des raisons spéciales, qu'il convient qu'elle se déroule totalement ou partiellement en public.

119. Les mêmes principes de publicité s'appliquent aux décisions judiciaires. Plusieurs sites d'informations juridiques offrent un accès en ligne aux décisions de justice. Ceci

inclut tous les jugements et décisions de la Cour suprême, toutes les décisions des Cours d'appel et une sélection de jugements des tribunaux de première instance. Ces décisions sont accessibles gratuitement pendant les quatre mois suivant leur publication. L'accès complet aux décisions de justice nécessite un abonnement payant. Toutefois, les étudiants y ont accès gratuitement, grâce à un accord entre leur université et le système d'information juridique¹⁴, moyennant un abonnement mensuel d'environ 60 à 100 EUR.

Principes éthiques et règles déontologiques

120. Une compilation intitulée « Principes éthiques à l'intention des juges norvégiens » a été adoptée le 1^{er} octobre 2010 par l'Association des juges norvégiens, ainsi que par la section du syndicat Tekna chargée de défendre les intérêts du personnel des tribunaux pour le remembrement foncier et de le Collège de gouverneurs de l'Administration des tribunaux norvégiens. Elle contient 15 principes relatifs, respectivement, aux exigences fondamentales, à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité, à l'égalité, à la conduite adéquate, à la formulation des décisions judiciaires, à la discrétion, à la compétence, à l'efficacité, aux déclarations, aux relations avec la presse, à la conduite requise hors de la sphère professionnelle, aux juges à la retraite et aux interventions collégiales.

121. Ces principes s'appliquent à tous les juges professionnels des tribunaux ordinaires et des tribunaux pour le remembrement foncier, aussi bien lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations juridictionnelles que lorsqu'ils remplissent d'autres fonctions. Comme indiqué dans le préambule des Principes éthiques, cette publication « [...] vise à promouvoir chez les juges un comportement de nature à générer et à conforter la confiance du public dans les tribunaux et dans les décisions judiciaires. Les principes constituent également une source d'information pour les juges et les justiciables concernant ce qui peut être considéré comme un comportement décent de la part d'un magistrat. » Le Comité de surveillance des juges a recours à ces principes pour évaluer les plaintes concernant des magistrats (voir plus bas).

122. Il n'existe pas de code d'éthique ou de règles déontologiques applicables aux juges non professionnels. Ces magistrats doivent prêter serment et se voient communiquer des informations avant de prendre leurs fonctions, mais lesdites informations visent principalement l'organisation des audiences. Les interlocuteurs de l'EEG ont exprimé des opinions diverses concernant la nécessité d'adopter des lignes directrices spécifiques aux juges non professionnels en matière de déontologie. Une partie d'entre eux pense qu'une telle initiative pourrait s'avérer bénéfique et fait valoir que ces juges risquent davantage de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts et n'ont pas l'interdiction de recevoir des cadeaux. D'autres estiment que de telles lignes directrices sont superflues, dans la mesure où le risque de conflit d'intérêts est plutôt limité, la plupart des juges non professionnels étant saisis d'affaires criminelles mineures ne mettant pas en jeu de gros intérêts économiques. La possibilité pour les parties d'introduire un recours contre une décision judiciaire pourrait également garantir, selon eux, la possibilité de résoudre n'importe quel problème potentiel. Malgré tout, l'EEG relève le peu d'attention accordée à l'intégrité des juges non professionnels. Compte tenu de leur nombre et du rôle important de ces magistrats dans le système de justice pénale, les autorités norvégiennes pourraient vouloir évaluer leur situation sous l'angle des risques réels ou perçus pesant sur leur intégrité et, si nécessaire, fixer des normes ou donner des consignes appropriées. Il convient de mentionner, dans ce contexte, la recommandation formulée plus bas au paragraphe 160.

Conflits d'intérêts

123. La législation ne contient pas de définition générale des conflits d'intérêts applicable au système judiciaire. L'article 55, paragraphe 3, de la Loi sur les tribunaux

¹⁴ www.lovddata.no

prévoit que chaque juge doit faire preuve d'indépendance dans le cadre de l'exercice de son pouvoir juridictionnel. En vertu de l'article 113 de la même loi, chaque juge est également obligé d'informer les parties de toutes les circonstances de nature à générer un conflit d'intérêts. Il doit en outre s'acquitter de sa tâche de manière impartiale et inspirer la confiance et le respect. La prévention des conflits d'intérêts relève essentiellement des dispositions législatives relatives à la récusation et aux activités accessoires (voir plus bas).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités avec certaines activités extrajudiciaires

124. Le régime actuellement applicable aux activités extrajudiciaires des juges est le résultat du travail de la Commission norvégienne des tribunaux judiciaires nommée sur décret royal le 8 mars 1996. Cette commission était notamment chargée d'examiner la nature et l'ampleur des tâches, devoirs et obligations extrajudiciaires revenant au juge, de manière à évaluer la nécessité d'élaborer des lignes directrices en la matière et à déterminer l'opportunité de l'introduction d'un système officiel d'enregistrement. Un système combinant quelques limitations au droit des juges de s'adonner à des activités extrajudiciaires et la déclaration obligatoire desdites activités a ainsi été élaboré. La Loi sur les tribunaux a été modifiée de manière à introduire un système d'enregistrement, après consultation publique, le 15 juin 2001, et le texte est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2002. Les juges en activité avaient jusqu'au 1^{er} mars 2003 pour déclarer leurs activités extrajudiciaires.

125. Le terme « activités extrajudiciaires » tel qu'il est défini à l'article 121a de la Loi sur les tribunaux inclut, outre les devoirs normaux d'un juge, tout engagement, obligation supplémentaire, tâche ou activité au sein ou au nom d'une société, d'une organisation, d'une association, d'un organisme officiel ou bien d'un organe relevant d'un comté ou d'une municipalité. Selon les autorités, cette définition englobe aussi probablement les accords passés à propos des futures activités d'un juge.

126. Rares sont les limitations légales pesant sur le droit des juges de mener des activités extrajudiciaires et il est très courant qu'un magistrat ait des intérêts et des activités en dehors de ses fonctions judiciaires. Parmi les quelques rares incompatibilités légales, il convient de citer celle énoncée à l'article 121b de la Loi sur les tribunaux qui interdit aux juges d'exercer en qualité d'avocat. Il est également interdit à un juge nommé à titre permanent de travailler hors de son tribunal (article 121j). Les juges ne peuvent pas non plus percevoir une rémunération d'anciens ou de futurs employeurs (article 121i).

127. En vertu de la Loi sur les tribunaux, les juges peuvent s'adonner à des activités accessoires hors du tribunal, y compris des activités rémunérées, à la fois en principe dans le secteur public et dans le secteur privé. Toutefois, en vertu des lignes directrices mentionnées plus bas, un magistrat n'est généralement pas autorisé à mener des activités commerciales ou lucratives dans le secteur privé, sauf au sein d'une entreprise appartenant à sa famille.

128. En vertu de l'article 121c, chaque juge est tenu de solliciter une autorisation concernant les devoirs ou intérêts de tous types susceptibles d'entraîner fréquemment sa récusation, ainsi que les tâches requérant beaucoup d'assiduité et susceptibles de gêner ou de retarder l'exécution de son travail ordinaire de magistrat. En outre, tout juge doit solliciter une autorisation concernant les activités associées à une entreprise commerciale privée ou publique, la nomination dans un tribunal arbitral – à moins que la nomination ne soit le fait d'une partie à un litige dont il a été saisi – et les activités pour le compte d'organes administratifs collégiaux dont les décisions risquent de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par les tribunaux.

129. Le conseil d'administration de l'ATN a élaboré des lignes directrices concernant les modalités de l'approbation des différents types d'activités extrajudiciaires. Il a également délégué le pouvoir d'approuver lesdites activités des juges au président du tribunal concerné, sauf en ce qui concerne les tâches ou activités exercées au sein ou pour le compte d'une société commerciale.

130. Les activités politiques – en qualité de membre d'une assemblée nationale, régionale ou locale ou d'un parti politique – et les campagnes en vue d'être élu député, ainsi que les nominations décidées par le *Storting* ou le roi en conseil – sont dispensées de l'obligation d'approbation. La même dispense s'applique aux nominations d'un juge par le Conseil d'État à un poste au sein de divers organismes. Concernant les nominations par le Conseil d'État, l'approbation préalable de l'Administration des tribunaux norvégiens (ATN) est néanmoins requise, sauf dans quelques rares cas explicitement décrits.

131. Les juges doivent déclarer toutes leurs activités extrajudiciaires, conformément aux dispositions de l'article 121e de la Loi sur les tribunaux (voir plus bas).

Récusation et retrait

132. Les articles 106 à 108 de la Loi sur les tribunaux contiennent l'essentiel des dispositions relatives à l'impartialité des juges. Les articles 106 et 107 répertorient les cas dans lesquels un juge est automatiquement considéré comme n'étant pas impartial en raison de ses relations avec une partie au procès. L'article 108 complète les dispositions en établissant une règle générale en vertu de laquelle personne ne peut occuper les fonctions de juge ou de juré en présence de circonstances particulières pouvant faire douter de son impartialité. Les autorités expliquent que cette disposition impose une réévaluation totale des relations entre le juge et les parties, conformément à l'article 6 de la CEDH ; ladite évaluation est non seulement subjective, mais également objective et doit permettre de répondre à la question suivante : Le juge est-il impartial et apparaît-il comme impartial ?

133. L'article 109 prévoit qu'un juge suppléant est automatiquement considéré comme non impartial dès que le président du tribunal ou le juge chargé de sa surveillance est récusé, à moins que les parties n'acceptent de lever la récusation de l'intéressé.

134. L'article 110 prévoit que les relations décrites à l'article 106, paragraphes 1 à 6, entraînent également la récusation des membres du greffe et des juges suppléants. Les articles 111 à 121 décrivent la procédure permettant de traiter les questions d'impartialité lorsqu'elles se posent.

135. La plupart des tribunaux ont adopté, sur la base de l'article 108 de la Loi sur les tribunaux, des règles internes de quarantaine visant les juges au titre de leur emploi précédent, notamment lorsqu'ils ont servi comme procureurs. À titre d'exemple, les nouveaux juges de la Cour suprême ayant travaillé précédemment pour le Bureau du directeur du parquet, ne peuvent pas être saisis d'affaires pénales pendant leur première année de service et ne pourront pas non plus connaître d'affaires pénales instruites par le Bureau du directeur du parquet alors qu'ils travaillaient encore pour celui-ci. Pendant la visite sur place, l'EEG a appris que les règles concrètes de quarantaine peuvent différer d'un tribunal à l'autre, mais que les tribunaux s'inspirent de leurs politiques respectives en la matière et tirent les conséquences qui s'imposent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

136. En réponse aux questions posées par l'EEG sur le nombre de décisions judiciaires visant l'impartialité des juges, les autorités ont expliqué que le système norvégien de gestion des affaires ne permet pas d'extraire des données ou des statistiques précises sur les décisions de récusation. Les seules données fiables disponibles concernent la Cour

suprême : en 2012, 23 décisions de récusation légale ont été enregistrées par le système de gestion des affaires de cette juridiction (sur les 2 091 dossiers dont elle a été saisie cette année-là).

Cadeaux

137. La Loi sur la fonction publique (article 20) prévoit qu'aucun membre de la fonction publique ne peut accepter un cadeau, une commission ou un autre paiement susceptible d'influencer (ou visant à influencer) la manière dont l'intéressé s'acquitte de ses fonctions officielles ou dont l'acceptation est interdite en vertu d'autres textes de loi. Cette disposition s'applique également aux juges.

138. L'article 4 des Principes éthiques à l'intention des juges norvégiens souligne l'interdiction de recevoir des cadeaux ou autres avantages pouvant être considérés comme liés de manière quelconque à l'exercice de fonctions judiciaires.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

139. Comme indiqué plus haut, les juges à la retraite peuvent être nommés comme juges extraordinaires dans une Cour d'appel tant qu'ils ont moins de 73 ans. Aucune restriction ne pèse sur les activités qu'un juge peut exercer après avoir cessé ses fonctions. Les dispositions relatives à l'impartialité des juges, telles qu'elles sont décrites ci-dessus, peuvent s'appliquer si nécessaire. En pratique, l'âge moyen de nomination d'un juge étant de 45 ou 46 ans, peu de juges quittent leurs fonctions pour exercer d'autres activités.

Contacts avec des tierces parties, données confidentielles

140. Aucune interdiction ne pèse sur les contacts qu'un juge peut entretenir. On attend cependant de l'intéressé qu'il adopte une conduite appropriée en déclarant lesdits contacts et en notifiant leur existence aux autres parties à l'affaire. Les tentatives d'exercice d'une influence induue sur un fonctionnaire, y compris un juge, sont sanctionnées en vertu des dispositions pertinentes du Code pénal.

141. Les juges et le reste du personnel sont tenus par le secret professionnel concernant les informations qu'ils reçoivent dans le cadre de leur travail au sein du tribunal (article 63a de la Loi sur les tribunaux). L'article 121 du Code pénal incrimine la violation du secret professionnel. Les Principes éthiques à l'intention des juges norvégiens contiennent également un article consacré au devoir de discrétion.

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

142. Comme indiqué plus haut, les juges doivent déclarer toutes leurs activités extrajudiciaires conformément à l'article 121e de la Loi sur les tribunaux. Toutes les activités en dehors de l'adhésion à un parti politique, à un organisme professionnel ou syndical et à une association à but non lucratif doivent être déclarées. Les obligations assumées au nom d'une association à but non lucratif comptant moins de 100 membres sont exemptées de déclaration. Une règle spéciale s'applique à l'adhésion à une association à but non lucratif dont les membres assument des obligations mutuelles spéciales. Cette règle concerne ce qu'il est convenu d'appeler « les sociétés fraternelles » comme les francs-maçons. Les membres de ces organisations doivent être enregistrés, quel que soit par ailleurs le nombre de leurs membres et que le juge se soit engagé ou pas à assumer des fonctions en leur nom.

143. L'Administration des tribunaux norvégiens (ATN) est l'entité responsable de la tenue du registre des activités extrajudiciaires des juges. Le registre est ouvert au public

en vertu de l'article 121h de la Loi sur les tribunaux et il est accessible en ligne sur le site Web de l'ATN¹⁵. Les informations que les juges sont tenus de déclarer sont les suivantes : leur nom, leur titre, le tribunal où ils travaillent, la nature de leurs autres devoirs ou intérêts, le nom de leur autre employeur ou mandant, la période ou la durée pendant laquelle ils comptent assumer d'autres obligations ou défendre d'autres intérêts. Les juges sont tenus en outre de déclarer si les fonctions qu'ils comptent exercer ou les intérêts qu'ils comptent défendre sont supposés leur procurer un revenu, même s'ils ne sont pas obligés de déclarer le montant dudit revenu. Ils sont cependant dispensés de déclarer les simples conférences, exposés éducatifs, discours, etc. qu'ils prononcent. La déclaration doit être faite au moment où le juge entreprend les activités concernées, ainsi qu'en cas de changement de la nature ou de la portée desdites activités.

144. Les juges peuvent détenir des actions. Lorsque la valeur desdites actions dépasse 200 000 NOK (24 577,57 EUR) ou représente plus de 10 % de la totalité du capital social, cette circonstance doit être déclarée et consignée dans le registre des activités extrajudiciaires. Il n'existe pas d'autres dispositions exigeant des juges qu'ils déclarent leurs avoirs ou leurs intérêts financiers, sauf en ce qui concerne leur déclaration d'impôt ordinaire telle qu'elle incombe à tous les citoyens. Comme il a été indiqué à l'EEG pendant la visite sur place, la possibilité pour le public en Norvège d'accéder aux dossiers fiscaux de n'importe quel contribuable, y compris les juges, constitue un outil important sous l'angle de la transparence. Comme expliqué dans la section du présent rapport consacrée aux membres du parlement, les chiffres relatifs aux biens en capital net et aux revenus de chaque contribuable – ainsi que le montant des impôts acquittés par l'intéressé – peuvent être librement consultés en ligne.

Surveillance

145. L'administration des tribunaux norvégiens est chargée de tenir le registre des activités extrajudiciaires, conformément aux dispositions de la Loi sur les tribunaux ainsi qu'au règlement adopté par le ministère de la Justice. Le système est basé sur la confiance, de sorte que les informations communiquées par les juges ne sont pas systématiquement vérifiées. L'ATN prend cependant l'initiative de contacter les magistrats lorsqu'elle estime lesdites informations insuffisantes ou imprécises. L'ATN vérifie également les informations relatives aux sociétés avec lesquelles les juges travaillent, en ce qui concerne notamment leur statut juridique, la composition de leur capital, leurs comptes, etc.

146. Lorsqu'un juge viole son obligation de déclaration, l'ATN peut porter plainte contre lui devant le Comité de supervision à charge pour ce dernier d'engager une procédure disciplinaire ou de transmettre le dossier au ministère de la Justice en recommandant d'engager une action judiciaire en vue de révoquer l'intéressé. Ces cas sont extrêmement rares en pratique.

147. Il a été confirmé à l'EEG que les juges s'acquittent généralement de leur obligation de déclaration. L'intégrité et les normes élevées des juges en Norvège ont été soulignées par tous les interlocuteurs et aussi bien des études que des sondages d'opinion confirment que les intéressés jouissent d'une grande confiance auprès du public. Des cas d'entrées imprécises ou incomplètes dans le registre des activités extrajudiciaires sont parfois révélés par la presse, mais il s'agit d'incidents isolés sur lesquels le Comité de supervision des juges s'empresse d'enquêter (voir plus bas). Dans ce contexte, rien ne permet de penser que l'absence d'un mécanisme formel de vérification par l'ATN du registre des obligations extrajudiciaires constitue un obstacle à la prévention de la corruption dans le système judiciaire.

¹⁵ <http://www.domstol.no/no/Domstoladministrasjonenno/Offentlighet-og-innsyn/Dommeres-sidegjoremal/>

Mesures d'application et immunités

148. Les violations par les juges des règles déontologiques entraînent l'engagement d'une procédure disciplinaire devant le Comité de supervision des juges et peuvent éventuellement déclencher une procédure de révocation en vertu de l'article 15 de la Loi sur la fonction publique. Les juges peuvent également faire l'objet de poursuites pénales – en vertu du chapitre 11 ou de l'article 324 (infraction pénale mineure) du Code pénal – dès lors qu'ils violent les obligations énoncées au chapitre 6a de la Loi sur les tribunaux relatives aux activités extrajudiciaires.

149. Le Comité de supervision des juges se compose de cinq membres plus un, tous nommés par le roi en conseil pour un mandat de quatre ans pouvant être renouvelé une seule fois: deux juges de tribunaux ordinaires et un juge d'un tribunal pour le remembrement foncier – ce dernier participant au traitement des procédures engagées à l'encontre des juges travaillant dans un tel tribunal, auquel cas l'un des juges ordinaires ne siègera pas au Comité en l'instance –, deux représentants du public et un avocat privé. L'ATN fournit le support administratif et budgétaire nécessaire et le Comité de supervision des juges examine les affaires en toute indépendance. Il est assisté d'un secrétariat composé de trois fonctionnaires. Le nombre de plaintes reçues varie : pour la période allant de janvier à novembre 2012, il s'est élevé à 85. Certaines années, ce nombre a pu monter jusqu'à 170. Les représentants du Comité ont expliqué à l'EEG qu'environ la moitié des plaintes vise la conduite de juges et l'autre la durée excessive de la procédure judiciaire. Ils ont cependant souligné que la plupart des plaintes s'avèrent infondées et sont déposées par des parties mécontentes de la décision judiciaire rendue.

150. Le Comité de supervision des juges peut engager d'office une procédure disciplinaire, même si – en pratique – la quasi-totalité des cas résulte du dépôt d'une plainte extérieure. Les personnes habilitées à porter plainte incluent aussi bien les parties que les autres personnes prenant part à une procédure judiciaire : experts et témoins ; ministère de la Justice ; ATN ; juge président le tribunal où siège le juge ayant fait l'objet d'une plainte ; Association du barreau norvégien ; ou toute autre personne ayant intérêt à obtenir l'évaluation de la conduite d'un juge, comme l'Association de la presse norvégienne.

151. Dans ce contexte, il convient également de mentionner le dernier article des Principes éthiques à l'intention des juges norvégiens, tel qu'il est consacré aux interventions auprès de collègues. Il exige des juges ayant eu connaissance de violations des principes éthiques commises par des collègues de réagir de manière appropriée et d'intervenir en cas de violation massive.

152. La procédure disciplinaire est régie par le chapitre 12 de la Loi sur les tribunaux. Elle se déroule principalement par écrit, selon le principe de la justice contradictoire. Le Comité de supervision des juges rend sa décision à la majorité. Il ne peut pas infliger de sanctions autres que la décision d'adresser des critiques ou un avertissement à l'intéressé, l'avertissement constituant la mesure la plus sévère qu'il peut adopter. Ces décisions sont publiées dans la presse d'une manière préservant l'anonymat de l'intéressé. Elles sont également discutées et commentées dans les tribunaux. Dans les cas les plus graves, le Comité peut également recommander au ministère de la Justice d'envisager l'engagement d'une procédure de révocation. Les décisions du Comité de supervision des juges revêtent un caractère administratif. Les parties sont en droit d'exiger le contrôle de leur légalité par un tribunal ordinaire.

153. Le Comité de supervision des juges rend en moyenne cinq ou six décisions – consistant à adresser une critique ou un avertissement – par an. En 2011 par exemple, il a rendu deux décisions critiquant des juges n'ayant pas déclaré leurs activités extrajudiciaires, à la suite d'une plainte déposée par l'ATN suite à des informations parues dans la presse.

154. La révocation d'un juge ne peut être prononcée que par un tribunal (article 22, paragraphe 2, de la Constitution), à la suite d'une procédure engagée par le roi en conseil. Cette mesure est extrêmement rare. Le premier cas de révocation depuis plusieurs décennies a eu lieu en 2013, avec une décision du tribunal de district d'Oslo. Cette décision était pendante devant une Cour d'appel au moment de l'adoption de ce rapport. Ledit cas visait l'attitude d'un juge concernant les questions liées au genre ; des plaintes à l'égard de l'intéressé avaient été formulées en 1997-1998, puis adressées au Comité de supervision des juges de nouveau en 2010. Les juges peuvent être suspendus sur décision du roi en conseil (article 22, paragraphe 2 de la Constitution).

155. Les juges ne jouissent d'aucune immunité de poursuites pénales, sauf dans les cas suivants :

- Aucune plainte ne peut être déposée contre un juge sur la base du contenu de sa décision, à moins que celle-ci n'ait été cassée ou annulée ou bien que l'intéressé ait été reconnu coupable d'une infraction pénale liée à ladite décision (article 200, paragraphe 3, de la Loi sur les tribunaux).
- Aucune plainte ne peut être déposée visant à faire annuler une déclaration diffamatoire dès lors que ladite déclaration fait partie du jugement ou d'une autre décision rendue par le juge [article 253, paragraphe 3, alinéa a) du Code pénal].
- Les poursuites pénales visant les juges de la Cour suprême au titre de leurs tâches juridictionnelles relèvent de la compétence de la Haute Cour du royaume (articles 86 et 87 de la Constitution).

Formation et sensibilisation

156. Les juges nommés à titre permanent suivent une formation initiale, à raison de cinq sessions d'une durée de trois à quatre jours, dispensées pendant la première année où ils prennent leur fonction. L'éthique des juges occupe une place centrale dans cette formation initiale. La première session se concentre sur le rôle des juges et l'éthique, alors que les quatre autres portent sur les affaires civiles et pénales. Les juges suppléants suivent un cours d'introduction de quatre jours dans le cadre duquel les questions liées à l'éthique sont abondamment traitées. Une formation ciblée est également organisée par les tribunaux locaux au profit de leurs nouveaux juges et adaptée aux besoins spécifiques de chacun.

157. Plusieurs sessions organisées dans le cadre de la formation continue portent plus spécialement sur l'éthique des juges et permettent de discuter de questions telles que les conflits d'intérêts et l'impartialité. Ces sessions sont facultatives et s'adressent aussi bien aux juges nommés à titre permanent qu'à leurs collègues nommés à titre temporaire. Certaines sessions sont considérées comme obligatoires en pratique, en raison de leur importance.

158. Ces dernières années, l'ATN a passé en revue les modules de formation de l'ensemble des catégories de personnels judiciaires. De nouvelles méthodes de formation ont été introduites, mettant encore plus l'accent sur l'art de juger, à la fois dans la formation initiale et la formation continue. L'ATN a aussi produit un DVD consacré aux dilemmes éthiques des juges et l'éthique est un sujet permanent de débat lors des réunions annuelles du réseau de formation continue des juges des pays nordiques.

159. Traditionnellement, il appartient essentiellement aux juges eux-mêmes de se familiariser avec les dispositions applicables en matière de conduite éthique. Ils peuvent également solliciter l'avis de collègues plus expérimentés en s'adressant à l'Association des juges norvégiens ou à l'ATN.

160. L'EEG note que, malgré les activités de formation existantes, les entretiens sur site ont révélé que d'aucuns font confiance aux juges, en raison de leur longue expérience avant leur entrée dans le système, pour s'acquitter de tous les aspects de leurs fonctions judiciaires et notamment pour affronter les problèmes éthiques et les dilemmes. Cela étant dit, plusieurs interlocuteurs ont souligné que l'éthique devient de plus en plus un sujet d'actualité et que des discussions sont régulièrement organisées – autour des thèmes de la conduite et l'intégrité – dans certains tribunaux. Comme indiqué plus haut, toute décision prise par le Comité de supervision des juges d'adresser une critique ou un avertissement est diffusée auprès des tribunaux et fait l'objet de discussions. Le Comité a également informé l'EEG qu'il projette de proposer à l'automne 2014 un cours de formation sur les questions éthiques, lequel se composera d'études de cas consacrées à une partie de ses décisions récentes. Toutes ces initiatives méritent d'être mentionnées et l'EEG estime qu'il serait bon de les formaliser au niveau national en une politique mieux conçue et davantage volontariste, de manière à identifier les risques potentiels, à accorder plus d'importance aux questions d'intégrité et à renforcer la prise de conscience de cette problématique. Ces politiques ciblées seraient particulièrement bénéfiques aux juges suppléants qui sont plus jeunes et moins expérimentés. En fait, l'EEG a appris que l'Association des juges suppléants avait présenté une proposition d'amélioration de la formation, laquelle était en cours d'évaluation par l'ATN au moment de la visite sur place. Des mesures telles que des consignes adaptées sur la conduite à tenir ou des discussions concrètes sur la manière appropriée de réagir à des dilemmes éthiques pourraient être introduites à cette occasion. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les activités existantes de formation et de sensibilisation pour toutes les catégories de juges, y compris les juges non professionnels, soient améliorées afin de garantir à chaque magistrat la possibilité de bénéficier de conseils appropriés en matière d'éthique, de règles déontologiques, de conflits d'intérêts et de problèmes connexes.**

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

161. Le ministère public norvégien fait partie du pouvoir exécutif Il comprend trois niveaux : les procureurs de la police, les procureurs régionaux et le directeur du parquet (DDP). Il regroupe trois unités séparées disposant chacune de compétences spécifiques : l’Autorité nationale en charge des enquêtes et des poursuites en matière de délinquance économique et environnementale (ØKOKRIM) ; l’Autorité nationale pour la poursuite de la criminalité organisée et des autres formes graves de criminalité et le Service national de renseignements en matière criminelle. En vertu de l’article 56 de la Loi sur la procédure pénale (LPP), le DDP est le directeur administratif de l’autorité de poursuite.

162. La répartition géographique des bureaux du parquet correspond à celle des tribunaux et des districts de police. Au premier niveau, on trouve des bureaux dotés de compétences à la fois en matière de police et de poursuites. Il existe 27 bureaux de district dirigés par un chef de police, lesquels emploient quelque 600 procureurs de la police. Au deuxième niveau (intermédiaire), les fonctions de police et de poursuites sont séparées, puisqu’on compte 10 bureaux régionaux du parquet et 120 procureurs régionaux. Le Bureau du DDP, quant à lui, est situé à Oslo et emploie dix procureurs.

163. En général, le niveau hiérarchique de l’organe chargé des poursuites dépend de la gravité de l’infraction et il est évalué sur la base des critères détaillés énoncés au chapitre 7 de la LPP. Le DDP est compétent pour poursuivre les infractions passibles d’une peine d’emprisonnement de 21 ans (c’est-à-dire la peine maximale en Norvège, sauf pour le génocide, les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre, qui sont passibles d’une peine maximale d’emprisonnement de 30 ans) ; les bureaux régionaux pour poursuivre les infractions pénales et les procureurs de la police pour poursuivre les délits, ainsi que certaines infractions comme les actes de violence ou les vols commis dans la rue. En tout cas, tout procureur d’un niveau supérieur dans la hiérarchie peut annuler des décisions prises à un niveau inférieur dans une affaire spécifique. Lorsqu’un procureur régional annule une décision prise par un procureur de police, le chef de police du district concerné peut déposer une plainte auprès du DDP.

164. Le ministère public n’est pas formellement une institution totalement autonome en Norvège, dans la mesure où l’article 56 de la LPP se lit comme suit « [s]eul le roi en conseil peut prescrire des règles générales et donner des ordres contraignants concernant la manière dont [un procureur] doit s’acquitter de ses obligations ». Toutefois, la compétence du roi en conseil n’a jamais été utilisée en pratique pour intervenir dans des cas spécifiques. Le ministère public est indépendant sous cet angle. Le roi en conseil, c’est-à-dire le gouvernement, peut communiquer au DDP des instructions dès lors que celles-ci visent la politique pénale générale. Lesdites instructions sont publiques et discutées en conseil.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

165. Les procureurs sont généralement nommés pour une durée indéterminée. En vertu de l’article 18 de la Loi sur la police, seule une personne jouissant d’une « réputation impeccable » peut occuper les fonctions de procureur de la police. Cette exigence est interprétée de manière large afin que seuls des candidats parfaitement intègres soient recrutés, tant sous l’angle de leur respect de la loi que sous celui d’autres traits de caractère comme la sobriété et la bienséance. Les mêmes critères s’appliquent aux procureurs situés à un niveau hiérarchique supérieur au sein du ministère public. L’intégrité des candidats est évaluée en vérifiant leurs antécédents criminels pendant le processus de candidature, en leur faisant passer des entretiens et en obtenant des recommandations écrites et orales des personnes de référence citées dans le dossier de candidature.

Recrutement et évolution de carrière des procureurs au sein de la police

166. Les chefs de police et les chefs de police adjoints sont de hauts fonctionnaires nommés par le roi en conseil à l'issue d'une procédure de recrutement ouverte et affectés à un district de police.

167. Les autres procureurs de la police sont sélectionnés par un comité de nomination, sous l'égide du chef de police du district concerné. Les comités de nomination – à raison d'un par district de police – sont composés de trois représentants de l'employeur et de deux procureurs. La procédure détaillée de recrutement est définie dans le règlement du personnel de chaque district et peut donc varier légèrement d'un endroit à l'autre. Néanmoins ces caractéristiques générales sont analogues et conformes aux directives en matière de recrutement des fonctionnaires et des juges. La procédure inclut un concours général organisé à l'issue d'un appel à candidatures, un examen des candidatures soumises et des entretiens avec le comité de nomination. Ce dernier rédige ensuite une liste de trois candidats pressentis pour chaque poste vacant, en classant les intéressés dans l'ordre de ses préférences et en motivant sa recommandation. C'est au ministre de la Justice qu'il appartient de confirmer la nomination. La liste des candidats et la liste des candidats pressentis sont publiques.

Recrutement et évolution de carrière à des échelons supérieurs au sein du ministère public

168. Le processus de recrutement aux niveaux plus élevés du ministère public est analogue : à la suite de la notification d'une vacance de poste, c'est le ministre de la Justice ou le DDP lui-même qui réunit les candidatures, selon que le poste à pourvoir est au sein du Bureau du directeur du parquet ou concerne d'autres positions au sommet de la hiérarchie. Les candidatures sont examinées, les références vérifiées et les entretiens organisés sous la responsabilité du DDP. Concernant les postes à pourvoir au sein des bureaux régionaux, le directeur du bureau concerné participe aux entretiens menés par le DDP. Pour chaque poste, trois noms sont proposés – selon un ordre motivé de préférence – au roi en conseil (s'agissant d'une nomination au sein du Bureau du DDP) ou au ministre de la Justice (s'agissant d'une nomination dans un bureau régional ou dans une des unités spécialisées du ministère public).

169. Il n'existe pas de système séparé de transfert ou de promotion. Tout procureur désirant être muté au même niveau ou à un niveau supérieur dans la hiérarchie doit postuler à un poste vacant et se soumettre au même processus de sélection que celui décrit plus haut.

170. Certains procureurs travaillent sur la base de contrats temporaires dans des bureaux régionaux. Ils sont sélectionnés de la même manière que les procureurs employés à titre permanent. Pour obtenir un contrat permanent, ils doivent postuler à un poste permanent et se soumettre au processus de sélection, comme décrit au paragraphe 168.

171. L'EEG n'a pas eu vent du moindre problème concernant le recrutement des procureurs à l'un ou l'autre des niveaux de la hiérarchie. Plusieurs interlocuteurs ont souligné la transparence du processus et des listes de candidats ou de candidats pressentis.

Révocation

172. Seul un tribunal peut révoquer un haut fonctionnaire (article 22, paragraphe 2, de la Constitution). Les procureurs de rang élevé au sein du ministère public, ainsi que les chefs de police et les chefs de police adjoints – lesquels coiffent les procureurs de la police – sont de hauts fonctionnaires et, à ce titre, jouissent également de cette garantie.

En vertu de l'article 22, paragraphe 1, de la Constitution, le directeur du parquet est lui-même considéré comme un fonctionnaire de l'échelon le plus élevé et ne peut, par conséquent, être révoqué que par le roi en Conseil.

173. Les procédures de révocation des procureurs de la police sont régies par le règlement du personnel du district de police concerné. La règle générale veut que cette décision incombe au ministère de la Justice et puisse faire l'objet d'un recours.

Salaires et avantages

174. Le salaire annuel brut d'un procureur en début de carrière se monte à environ 435 100 NOK (soit autour de 53 605 EUR). Celui du directeur du parquet s'élève à 1 371 000 NOK (soit autour de 168 905 EUR). Entre ces deux limites, le salaire varie en fonction du poste réellement occupé et de l'ancienneté ainsi que, dans une très faible mesure, de l'évaluation (périodique ou autre) de l'intéressé. Les procureurs ne bénéficient pas d'avantages supplémentaires.

Gestion des affaires et règles de procédure

175. En Norvège, les procureurs ne disposent d'aucune compétence en dehors des affaires relevant du droit pénal. Ces affaires sont réparties entre les trois niveaux du ministère public selon les critères fixés au chapitre 7 de la LPP, tels qu'ils sont décrits plus haut (voir le paragraphe 163).

176. Au sein de la police, les affaires sont attribuées à un procureur spécifique en fonction de critères immuables et détaillés pouvant cependant varier d'un district de police à l'autre en fonction de son organisation et de son degré de spécialisation. Le principe directeur est celui de la coïncidence, dans la mesure où chaque affaire est normalement attribuée au procureur de service au moment où elle arrive. Des principes analogues s'appliquent aux trois niveaux du ministère public, sauf en ce qui concerne les organes spécialisés comme ØKOKRIM, lesquels sont saisis en fonction de leur domaine de compétence.

177. Au sein de la police, le chef de police d'un district peut réattribuer une affaire entre ses procureurs. Aux niveaux plus élevés du ministère public, cette prérogative appartient au directeur du parquet.

178. Les motifs de retrait d'une affaire à un procureur spécifique peuvent varier et ne font pas l'objet de la moindre restriction légale. Bien entendu, différentes catégories de fautes professionnelles ou l'absence d'impartialité peuvent motiver un tel retrait. En général, cependant, la réattribution d'un dossier vise à optimiser l'utilisation des ressources humaines au sein d'un bureau et dépend de la charge de travail et de la compétence des procureurs disponibles.

179. La responsabilité du traitement d'une affaire sans retard excessif incombe principalement au procureur saisi et un système informatique permet à chaque procureur de gérer au mieux sa charge de travail. Par ailleurs, deux pratiques essentielles sont censées garantir le traitement des affaires dans un délai raisonnable :

- Le chef de police et les autres procureurs de la police assumant des tâches de gestion ont recours à différents systèmes pour suivre la charge de travail totale et le temps de traitement au sein de leur district.
- Les niveaux supérieurs du ministère public exercent un contrôle sur les niveaux inférieurs, dans le plus grand respect de la hiérarchie.

180. Les procureurs jouissent d'une compétence exclusive en matière de gestion des affaires à un niveau hiérarchique spécifique, conformément au principe d'opportunité. En particulier, ils ont le pouvoir de décider si une affaire doit être ou pas transmise au tribunal. Les décisions de ne pas poursuivre comprennent un code spécifique indiquant la raison de cette mesure et doivent être notifiées aux parties par écrit. Les parties à l'affaire peuvent porter plainte contre la décision d'un procureur auprès d'un procureur de niveau supérieur (article 59a de la LPP). Ce dernier peut ordonner la réouverture ou la clôture des dossiers ou bien s'attribuer l'affaire. Le procureur de niveau supérieur peut également, de sa propre initiative, annuler la décision de l'autorité de poursuite inférieure (article 75, deuxième paragraphe, deuxième phrase du Code pénal).

181. La décision d'un procureur de niveau supérieur concernant la gestion d'une affaire peut être prise soit en raison d'une plainte, soit dans le cadre du contrôle hiérarchique général des niveaux inférieurs du ministère public. Les procureurs de la police sont contrôlés par les procureurs régionaux et les procureurs régionaux par le DDP. Ce contrôle est exercé sur la base de rapports d'activités périodiques ou thématiques, ainsi que de l'inspection de certaines affaires sur la base d'une sélection aléatoire ou bien parce que certains éléments laissent à penser qu'elles n'ont pas été traitées dans un délai raisonnable.

Principes éthiques et règles déontologiques

182. Aucune règle spécifique de conduite ne pesant sur le ministère public, ce dernier se conforme aux Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires autant que de besoin. Lesdites lignes directrices, adoptées en 2005 et révisées en 2010, contiennent des principes accompagnés de commentaires sur des questions telles que la liberté d'information, la dénonciation, l'impartialité, les emplois extérieurs, les cadeaux, etc. Toutefois, ces lignes directrices sont conçues comme un document de référence générale et, comme indiqué dans son préambule, les organismes officiels sont encouragés à vérifier la nécessité d'adopter leurs propres lignes directrices en matière d'éthique afin de répondre à leurs besoins spécifiques. L'Autorité nationale d'enquête et de poursuites des délits économiques et environnementaux (ØKOKRIM) a donc adopté ses propres règles déontologiques applicables aux procureurs travaillant pour elle.

183. L'EEG a été informée que le DDP a établi dès 2005 un groupe de travail chargé de rédiger un code de conduite spécifique aux procureurs. Toutefois, le travail dans ce domaine ne semble guère être prioritaire et aucune date butoir n'a été fixée pour la remise des travaux du groupe. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont regretté qu'aucun code spécifique de conduite à l'usage des procureurs n'ait été encore adopté en déclarant qu'une telle initiative aurait pu utilement compléter les Lignes directrices générales en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires. L'EEG ne peut que se rallier à ce point de vue. L'élaboration d'un code de conduite personnalisé constituerait certainement un outil utile pour guider à la fois les jeunes procureurs et leurs collègues confirmés sur les questions éthiques de manière plus spécifique, en suscitant voire en accroissant leur prise de conscience et en informant le grand public des normes en vigueur¹⁶. Un tel document de référence destiné à la profession pourrait se fonder sur les Lignes directrices générales en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires qu'il compléterait à l'aide de consignes et d'exemples spécifiques à l'usage des procureurs concernant notamment les conflits d'intérêts et les sujets connexes (comme la récusation, les activités accessoires, les cadeaux, les contacts avec des tierces parties ou

¹⁶ Voir à ce propos le principe 35 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale qui demande aux États « de veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un 'code de conduite' ». L'exposé des motifs de ladite recommandation explique en outre qu'un tel code de conduite ne doit pas être un document formel et statique, mais plutôt « un ensemble de prescriptions assez souples concernant la manière de faire, et visant de manière claire à marquer les limites de ce qui est et de ce qui n'est pas acceptable dans la conduite professionnelle des membres du ministère public ».

la confidentialité). De plus, des mesures complémentaires comme la dispense de conseils personnalisés à titre confidentiel et, de toute façon, une formation spécifique et de préférence dispensée à intervalles réguliers – basée sur des exemples concrets et visant les questions susmentionnées – constitueraient un atout supplémentaire. Par conséquent, **le GRECO recommande : (i) qu'un code de conduite ou des normes éthiques claires – basé(es) sur les Lignes directrices générales en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires et accompagné(es) de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, conçu(es) spécifiquement pour les procureurs et comprenant des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts ou de problèmes connexes – soi(en)t mis(es) à la disposition de tous les procureurs et porté(es) à la connaissance du public ; et que (ii) des mesures complémentaires, concernant l'ensemble des procureurs, soient adoptées en vue de sa (leur) mise en œuvre, y compris une formation adaptée portant sur les questions susmentionnées.**

Conflits d'intérêts

184. Il n'existe pas de définition spécifique aux procureurs du conflit d'intérêts ni aucune disposition législative particulière. Les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires mentionnées plus haut contiennent cependant une référence aux conflits d'intérêts réels ou perçus dans le commentaire consacré au principe d'impartialité. Selon ce commentaire, certaines combinaisons de rôles – comme un fauteuil dans un conseil d'administration ou la participation à une commission – pouvant fréquemment mener à une récusation devraient être évitées. En pratique la question des conflits d'intérêts est surtout abordée sous l'angle des règles de récusation et de retrait (voir plus bas). Une recommandation visant à élaborer des règles de conduite plus spécifiques en matière de conflits d'intérêts est formulée plus haut au paragraphe 183.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires

185. Aucune restriction ne pèse sur les procureurs sous l'angle des incompatibilités ou des activités accessoires. Cependant, les articles 60 et 61 de la LPP relatifs à la récusation (voir plus bas) s'appliquent dans le contexte de l'exercice des activités accessoires.

186. En règle générale, les procureurs jouissent de la liberté de parole et d'association, mais – lorsqu'ils exercent ces droits fondamentaux – ils doivent accorder une attention suffisante à leur rôle particulier dans la société. Par conséquent, les activités accessoires ne doivent pas influencer sur l'objectivité et l'impartialité des procureurs ni porter atteinte aux principes et aux règles fondamentaux régissant leur travail. Cette question est évoquée dans les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires, quoique de manière très générale. Le principe 4.2 des Lignes directrices consacré aux « emplois extérieurs et secondaires » prévoit que les fonctionnaires ne peuvent pas s'adonner à des activités accessoires susceptibles de porter atteinte aux intérêts légitimes de l'État ou de nuire à la confiance dont jouit la fonction publique. Le même principe impose la transparence en ce qui concerne l'impact potentiel des activités accessoires des fonctionnaires sur l'exercice de leurs fonctions.

Récusation et retrait

187. La récusation est réglemantée par les articles 60 et 61 de la LPP¹⁷. Lorsqu'une plainte est déposée en vertu de ces dispositions par l'une des parties à une affaire, le niveau supérieur au sein du parquet décide s'il convient ou non de révoquer le procureur.

188. En pratique, il peut arriver que la question de la récusation se pose sans qu'elle ait été formellement soulevée par l'une des parties. En pareil cas, l'affaire est attribuée à un autre procureur, à l'initiative du procureur récusé lui-même ou à l'initiative du chef de bureau. Dans les districts de police plus petits, notamment, l'impression « désagréable d'être mêlé de trop près » à une affaire peut provoquer un échange de dossiers entre procureurs, de manière à écarter tout soupçon de conflit d'intérêts.

Cadeaux

189. La question des cadeaux est abordée dans les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires, par le biais de deux principes distincts établissant respectivement l'interdiction d'accepter et d'offrir des cadeaux. Cependant, les marques d'appréciation comme des fleurs ou une bouteille de vin – pour remercier, par exemple, un procureur d'avoir prononcé une allocution – sont généralement considérées comme acceptables. Ces dispositions et les commentaires qui les accompagnent mentionnent tout un éventail de cadeaux et de situations englobant notamment les voyages, les chambres d'hôtel, l'hospitalité, les réductions, les prêts et d'autres contributions.

190. En outre, certains bureaux du ministère public disposent de leurs propres règles pouvant notamment prévoir que chaque cadeau ou marque d'appréciation doit être déclaré au chef de bureau. Alors que tous les procureurs rencontrés par l'EEG pendant la visite étaient parfaitement au courant de l'interdiction pesant sur l'acceptation de cadeaux, il semble que les politiques concrètes menées dans ce domaine par les divers bureaux divergent quelque peu sous l'angle des marques d'appréciation ou des petits cadeaux qu'on ne peut refuser. Cette question gagnerait à être clarifiée à l'aide d'exemples spécifiques, dans le contexte de la recommandation formulée au paragraphe 183 en vue de l'adoption de normes éthiques propres au ministère public.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

191. Les autorités ont souligné l'absence de restrictions pesant sur les procureurs ayant cessé d'exercer leurs fonctions. L'EEG n'a eu vent d'aucun problème pouvant résulter concrètement de ce vide. Ceci dit, les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires énoncent un principe relatif à « la transition vers d'autres organisations » qui vise à inciter les organes étatiques à introduire des lignes directrices

¹⁷ Article 60 : « Tout fonctionnaire travaillant pour le ministère public ou pour le compte de celui-ci est récusé dès lors qu'il entretient avec l'affaire une relation analogue à celle décrite à l'article 106, paragraphes 1 à 5, de la Loi sur les tribunaux de justice. Il est également récusé en présence d'autres circonstances spéciales de nature à porter atteinte à sa réputation d'impartialité. C'est notamment le cas lorsque la question de la récusation est soulevée par l'une des parties.

Lorsqu'un fonctionnaire est récusé, ses subordonnés dans le même bureau sont également réputés récusés, à moins que leur supérieur hiérarchique immédiat n'en décide autrement. »

Article 61 : « Le fonctionnaire lui-même décide s'il convient ou pas de se récuser. Lorsque l'une des parties en fait la demande et que cette mesure peut être appliquée sans ralentir sensiblement la procédure ou bien si le fonctionnaire lui-même a des raisons d'agir ainsi, il doit sans tarder soumettre la question à son supérieur hiérarchique immédiat à charge pour ce dernier de prendre une décision. À supposer que le directeur du ministère public soit prétendument récusé sur la base d'allégations, le ministère peut décider qu'il n'en est rien. Tout fonctionnaire s'estimant récusé doit aussitôt que possible prévenir son supérieur hiérarchique immédiat. Lorsqu'un fonctionnaire est récusé, son supérieur hiérarchique immédiat doit décider de la manière dont il convient de poursuivre le traitement de l'affaire.

Même une fois récusé, le fonctionnaire concerné peut prendre des mesures qu'on ne saurait reporter sans nuire à la bonne marche de la justice et qui ne sauraient être déléguées à un collègue. »

relatives à une période de quarantaine, afin de garantir le maintien de la confiance du public dans la fonction publique. À l'aune de ce principe, l'EEG encourage les autorités norvégiennes à réfléchir sur la nécessité d'introduire des dispositions de ce type spécifiques au ministère public, dans le contexte de la recommandation formulée au paragraphe 183.

Contacts avec des tierces parties, données confidentielles

192. La communication en matière d'affaires pénales est régie par les articles 61, alinéas a et suivants, de la LPP et s'articule autour du principe du secret de l'instruction.

193. Le DDP a publié des lignes directrices concernant les communications au public à propos d'affaires criminelles (circulaire DDP n° 1/1981 du 12 février 1981), afin de concilier l'obligation de secret et la nécessité de fournir des informations adéquates au public concernant ces affaires, conformément aux règles prescrites par le même DDP (LPP, article 61c).

194. Le DDP a également publié un rapport (n° 1/2000) d'un groupe de travail nommé pour élaborer une stratégie des médias destinée au niveau supérieur du ministère public (à l'exclusion, par conséquent, des procureurs de la police). Enfin, un comité de travail nommé par le DDP et l'Association norvégienne du barreau a présenté le 25 octobre 2001 un rapport suggérant l'adoption de lignes directrices communes aux procureurs et aux avocats de la défense en matière de déclaration à la presse au stade de l'enquête.

195. L'utilisation abusive d'informations confidentielles est une infraction pénale en vertu de l'article 121 du Code pénal.

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

196. Les procureurs ne sont pas astreints à l'obligation de déclarer leur patrimoine ou leurs intérêts. Leur revenu net annuel, le montant des impôts qu'ils ont acquittés et leur patrimoine, comme ceux de tous les autres contribuables norvégiens, sont cependant accessibles publiquement en ligne. Compte tenu de ce haut niveau de transparence et de l'absence du moindre problème soulevé sur ce point pendant la visite sur place, l'EEG estime que l'absence d'un système de déclaration de patrimoine spécifique aux procureurs ne porte pas atteinte aux efforts de prévention de la corruption déployés en Norvège.

Surveillance, mise en œuvre et immunité

197. En l'absence de régime spécifique des déclarations de patrimoine au sein du ministère public, il n'existe aucun mécanisme de surveillance correspondant.

198. La surveillance du respect des règles de conduite s'exerce principalement par le biais du contrôle hiérarchique au sein du ministère public. Les problèmes de conduite peuvent être abordés dans le cadre du processus ordinaire d'évaluation ou bien de l'inspection hiérarchique des affaires (voir le paragraphe 178) ; les plaintes à l'encontre d'un procureur peuvent également être adressées à son supérieur hiérarchique.

199. Certains procureurs rencontrés pendant la visite sur place ont mentionné que leur bureau organise régulièrement des discussions relatives à la conduite, mais que cette pratique ne semble pas répandue et résulte uniquement d'une initiative en ce sens du chef de bureau. Les questions de conduite sont parfois soulevées pendant des conférences annuelles réunissant le DDP et les procureurs régionaux d'une part et les procureurs régionaux et de district d'autre part.

200. Les articles 15 à 17 de la Loi sur la fonction publique prévoient l'application des sanctions suivantes en cas d'écarts de conduite : révocation, suspension ou sanction disciplinaire (à savoir une réprimande écrite, la perte d'ancienneté ou la rétrogradation). Ces sanctions sont proposées par le DDP et décidées par le ministère de la Justice, sauf en ce qui concerne la révocation des procureurs de haut niveau, laquelle ne peut être décidée que par un tribunal. Chaque décision infligeant une sanction peut faire l'objet d'un recours auprès du roi en conseil et des tribunaux (Loi relative aux agents publics, article 19 et Loi relative à l'administration publique, articles 27 et 28).

Le Bureau norvégien pour les enquêtes concernant les services de police

201. Les enquêtes relatives à des infractions passibles d'une sanction commises par des procureurs – ainsi que des policiers – dans le cas de l'exercice de leurs fonctions sont confiées au Bureau norvégien pour les enquêtes concernant les services de police (ci-après « le Bureau »). Le Bureau est une autorité nationale d'enquête et de poursuites établie par la loi en 2004 et devenue opérationnelle le 1^{er} janvier 2005. Sa création visait à renforcer la confiance du public dans la capacité et la volonté de la collectivité de lancer des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions commises par des membres de la police ou du parquet. Le Parlement avait par conséquent insisté pour que le Bureau soit indépendant et se voie conférer des pouvoirs d'enquête. Le Bureau ne fait donc partie ni des forces de police ni du parquet ordinaire. Il dépend du ministère de la Justice sous l'angle administratif et du DDP sous l'angle opérationnel. Il est coiffé par un directeur et répartit ses enquêtes entre trois services régionaux qui sont chargés de recommander dans chaque cas, au dit directeur, s'il convient ou pas d'envisager l'engagement de poursuites. Les effectifs réguliers du Bureau se composent de 35 personnes, auxquelles il convient d'ajouter 10 juristes détachés et un psychologue.

202. Le Bureau peut recevoir des plaintes – concernant les actes commis par un procureur ou un policier – aussi bien de la partie lésée que de son avocat, de la police ou de tiers (un témoin, par exemple). Il peut également se saisir d'une affaire de sa propre initiative. La plupart des plaintes visent des actes commis par des policiers et seuls 10 à 12 % d'entre elles, en moyenne, concernent des procureurs (de la police). L'EEG a été informée que la plupart de ces affaires portent sur la décision d'un procureur de présenter une affaire au tribunal, ou sur la négligence manifeste d'un procureur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Selon les circonstances de l'espèce, le Bureau peut décider de poursuivre ou bien de transmettre l'affaire au directeur du service dont dépend le procureur concerné avec une recommandation sur la manière dont le problème devrait être traité au niveau administratif. Parmi les affaires dont le Bureau est saisi, nombreuses sont celles qui ne débouchent pas sur des poursuites. Au cours des huit dernières années, le Bureau a engagé des poursuites dans deux affaires visant des procureurs : l'une pour non-respect des règles de confidentialité et l'autre pour négligence manifeste. Des amendes ont été infligées dans des cas moins graves. Les décisions du Bureau peuvent faire l'objet d'un recours devant le DDP qui peut alors décider de clore le dossier, de mettre fin à l'enquête ou bien de modifier la décision.

203. L'une des tâches essentielles du Bureau est également d'informer le public de ses activités et de sensibiliser les procureurs aux problèmes éthiques. À cette fin, il publie des rapports annuels – disponibles en ligne¹⁸ – contenant un résumé de toutes les affaires dans lesquelles des sanctions pénales ont été prises, ainsi que d'une sélection d'affaires renvoyées à l'autorité administrative pour examen. Le site internet du Bureau contient des décisions anonymes dans des affaires jugées d'intérêt public, ainsi qu'un résumé bi-annuel de tous les cas renvoyés devant l'autorité administrative, ainsi que des cas dans lesquels une sanction pénale a été prise. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le Bureau présente sur son site de courts résumés de toutes les affaires tranchées.

¹⁸ www.spesialenheten.no

Conseil, formation et sensibilisation

204. Aucun programme majeur de formation n'est consacré spécifiquement à l'éthique, à l'intégrité et aux conflits d'intérêts. Les procureurs de la police suivent une période de formation initiale obligatoire d'une semaine dans le bureau du ministère public dont ils dépendent et de trois semaines à l'école nationale de police. Au cours de cette période, ils abordent certaines questions relatives à la conduite que l'on attend d'eux et aux dilemmes éthiques auxquels ils risquent d'être confrontés. Les procureurs travaillant pour un bureau régional suivent une formation initiale obligatoire du même type, laquelle dure une semaine.

205. De même, aucun mécanisme spécial n'a été mis en place pour dispenser des conseils aux procureurs sur les questions d'éthique. Les autorités ont mentionné que les procureurs peuvent s'adresser à des collègues plus expérimentés ou à leur syndicat pour solliciter un avis.

206. L'EEG estime qu'il conviendrait d'accorder plus d'attention à l'élaboration d'un programme de formation et aux activités de sensibilisation aux questions d'éthique, d'intégrité et de conflit d'intérêts. Certains bureaux du parquet ont déjà adopté des mesures qui pourraient servir d'exemple, mais qui – comme expliqué plus haut – résultent d'une initiative de leur directeur et ne relèvent pas d'une politique concertée. Plusieurs des procureurs interrogés sur place ont fait part de leur désir de bénéficier d'un complément de formation et de conseils concernant les questions d'intégrité. Une recommandation à cet effet, dans le contexte de l'élaboration d'un code de conduite spécifique, est formulée plus haut au paragraphe 184.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

207. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Norvège :

En ce qui concerne les parlementaires

- i. **que les Lignes directrices en matière d'éthique soient (i) renforcées avec la participation des membres du *Storting* (afin de couvrir des questions telles que la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et autres avantages, ainsi que les contacts avec des tierces parties et notamment des membres de groupes de pression) et (ii) complétées par des mesures concrètes conçues pour guider et conseiller correctement les membres du *Storting* en matière d'éthique (paragraphe 44) ;**
- ii. **introduire l'obligation de signalement *ad hoc* lorsqu'un conflit émerge entre les intérêts privés d'un député et un sujet traité dans le cadre de la procédure parlementaire (paragraphe 50) ;**
- iii. **(i) renforcer le système de déclaration existant, notamment en incluant des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif ; et (ii) envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles incluent des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques) (paragraphe 72) ;**
- iv. **l'adoption de mesures appropriées afin de renforcer le contrôle et l'application des obligations en matière de déclaration et des normes de conduite applicables aux membres du *Storting* (paragraphe 80) ;**

En ce qui concerne les juges

- v. **(i) rechercher les moyens d'accroître la transparence du processus de nomination des juges nommés pour une courte période ; et (ii) envisager la réduction du nombre de juges nommés pour une courte période (paragraphe 104) ;**
- vi. **que les activités existantes de formation et de sensibilisation pour toutes les catégories de juges, y compris les juges non professionnels, soient améliorées afin de garantir à chaque magistrat la possibilité de bénéficier de conseils appropriés en matière d'éthique, de règles déontologiques, de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (paragraphe 160) ;**

En ce qui concerne les procureurs

- vii. **(i) qu'un code de conduite ou des normes éthiques claires – basé(es) sur les Lignes directrices générales en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires et accompagné(es) de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, conçu(es) spécifiquement pour les procureurs et comprenant des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts ou de problèmes connexes – soi(en)t mis(es) à la disposition de tous les procureurs et porté(es) à la connaissance du**

public ; et que (ii) des mesures complémentaires, concernant l'ensemble des procureurs, soient adoptées en vue de sa (leur) mise en œuvre, y compris une formation adaptée portant sur les questions susmentionnées (paragraphe 183).

208. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités norvégiennes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.
209. Le GRECO invite les autorités norvégiennes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.

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 du 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 à des visites effectuées sur place, et 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 mis en œuvre, 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 nationaux, 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.
