

Strasbourg, 11 juillet 2002

Public
Greco Eval I Rep (2002) 3F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Norvège

Adopté par le GRECO
lors de sa 10^{ème} Réunion plénière
(Strasbourg, 8-12 juillet 2002)

I. INTRODUCTION

1. La Norvège a été le vingt troisième pays membre du GRECO dont la situation a été examinée à l'occasion du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (appelée ci-après l'EEG) était constituée comme suit : Mademoiselle Mary WALDRON, substitut du procureur général du Royaume Uni (experte en politiques générales), Monsieur Flemming DENKER, directeur adjoint des services du Parquet danois en charge des problèmes liés à la criminalité des affaires (expert du ministère public) et Monsieur Jaroslav PA'LOV, directeur adjoint du Bureau international de coopération de la police slovène (expert de la police). Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat, s'est rendue en Norvège du 12 au 15 mars 2002 et toutes les réunions et rencontres ont eu lieu à Oslo. Antérieurement à cette visite, les réponses apportées par les autorités norvégiennes au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2002) 5E révisé) ont été communiquées aux experts de l'EEG.
2. Les membres de l'EEG ont été particulièrement sensibles à la qualité de l'organisation du programme de visites et à l'hospitalité des norvégiens ; par ailleurs, ils ont apprécié le volume important des matériaux d'information mis à leur disposition pendant les réunions.
3. L'EEG a pu rencontrer les responsables officiels des institutions publiques norvégiennes suivantes : Ministère de la Justice et de la Police (services judiciaires, administration civile, législation et police), Ministère des Affaires étrangères (service juridique), Tribunal de la ville d'Oslo, Directeur du ministère public (ou Procureur général de l'Etat), Direction de la Police nationale, Ministère des Finances, l'Autorité nationale en charge des enquêtes et des poursuites en matière de délinquance économique et environnementale (ØKOKRIM), Unité responsable des enquêtes et des poursuites dans le domaine des affaires susceptibles de mettre en cause certains membres des forces de police (SEFO), Bureau du Médiateur (protecteur du citoyen), Parlement (Commission de contrôle et des affaires constitutionnelles), Direction nationale des douanes et des contributions indirectes, Bureau de l'Auditeur général, Ministère du Travail et de l'Administration et Ministère du Commerce et de l'Industrie. Par ailleurs, l'EEG a également pu rencontrer des membres des organisations non gouvernementales suivantes : Fédération nationale du patronat et de l'industrie (NHO), Journal *Aftenposten* (le plus important des quotidiens norvégiens qui ne soit pas un journal « à sensations », la Section norvégienne de *Transparency International* (en cours de création) et la compagnie pétrolière norvégienne STATOIL.
4. Il convient de rappeler ici que le GRECO avait convenu, à l'occasion de sa seconde séance plénière (décembre 1999) que le premier cycle d'évaluation aurait lieu entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2001 et que, lors de ses 6^{ème} et 7^{ème} séances plénières (septembre et décembre 2001), il avait été décidé de prolonger ce cycle d'évaluation jusqu'au 31 décembre 2002 pour pouvoir procéder à l'évaluation des membres de l'organisation récemment admis. Il a également été convenu lors de la 2^{ème} séance plénière que, conformément à l'article 10.3 des statuts du GRECO, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
 - Principe directeur 3 (appelé ci-après « PDC 3 » : autorités responsables de la prévention, des enquêtes, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation des infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ;
 - Principe directeur 7 (appelé ci-après « PDC 7 » : personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;

- Principe directeur 6 (appelé ci-après «PDC 6» : immunités recevables dans le domaine de l’instruction, des poursuites et de l’imputation d’une infraction pénale de corruption).
5. Ce rapport a pour principal objectif l’évaluation des mesures adoptées par les autorités norvégiennes et, chaque fois que possible, de leur efficacité relative en vue de satisfaire aux exigences qui résultent des PDC 3, 6 et 7. Le rapport s’ouvre donc par un exposé de la situation de la corruption en Norvège, de la politique générale de lutte contre la corruption, des institutions et des administrations chargées de combattre ce phénomène et se poursuit par une description du fonctionnement, des structures, des pouvoirs, des compétences, des moyens, des formes de spécialisations et du système d’immunités qui interdit de poursuivre certaines personnalités au titre d’actes de corruption. La seconde partie du rapport comporte une analyse critique de la situation décrite antérieurement et vise plus particulièrement à établir si le système en place en Norvège est parfaitement compatible avec les engagements qui résultent des PDC 3, 6 et 7. Pour finir, le rapport propose une liste de recommandations formulées à l’intention de la Norvège pour que ce pays puisse améliorer le degré de conformité de ses normes aux PDC pris en compte.

II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

6. La Norvège est l’un des pays nordiques et occupe la partie Ouest de la péninsule scandinave. Elle est baignée par la mer à l’Ouest et au Sud et par la Suède, la Finlande et la Russie à l’Est. Il s’agit d’un pays de moyenne extension (323.878 km²) relativement peu peuplé - 4.500.000 habitants assez uniformément répartis sur tout le territoire. Outre les autorités centrales, le pays comporte 19 comtés et 435 communes, toutes gouvernées par des conseils élus localement. En règle générale, les Norvégiens vivent au sein de petites communautés souvent rassemblées autour d’une activité principale ou d’une grande entreprise. Le pays se caractérise par son système d’égalité socio-économique basé sur « l’État Providence », par un niveau de vie élevé et une économie prospère (le taux de chômage est d’environ 3 % de la population), essentiellement grâce aux champs pétrolifères et au gaz de la mer du Nord découverts à la fin des années 60. Le pays est régi par une monarchie constitutionnelle et un système parlementaire de gouvernement.

a. Le phénomène de la corruption et sa perception en Norvège

Aspects juridiques

7. Le système norvégien incrimine la corruption par le biais de différentes dispositions. Le code pénal norvégien établit une distinction nette entre corruption active et corruption passive. Il fait également la différence entre infractions liées au secteur public et infractions liées au secteur privé. Différents articles du code traitent des infractions liées au secteur public. Ainsi, l’article 128 considère les cas de corruption active de personnes qui exercent un office ou une fonction publique (infraction passible d’une amende ou d’une peine d’emprisonnement d’une durée maximale d’un an).¹ Depuis janvier 1999, cette infraction a été étendue à la corruption des fonctionnaires étrangers et des personnels des organisations internationales ainsi qu’à la corruption des fonctionnaires norvégiens. Les articles 112 et 113 traitent de la corruption passive applicable aux postes ou fonctions publiques (infraction passible d’une amende, de la révocation ou d’une peine d’emprisonnement d’une durée maximale de six mois dans le cadre de l’article 112 ; infraction passible d’une peine d’emprisonnement d’une durée maximale de cinq ans dans le cadre de l’article 113). La distinction importante entre les articles 112 et 113 est la suivante : dans le cas de l’article 113, il faut qu’il y ait eu violation des devoirs de fonction alors que la simple perception d’un avantage matériel est suffisante pour qualifier les infractions visées par

¹ Les autorités norvégiennes procèdent actuellement à une révision du niveau des sanctions pour corruption passive.

l'article 112. Il est manifeste que la violation des devoirs de fonction englobe toute infraction du fonctionnaire qui contrevient à la loi, aux règlements, aux directives, etc. L'article 114 concerne la corruption des magistrats, des jurés, des assesseurs, des experts et des arbitres. « Avantage(s) » est le terme utilisé par les articles 112, 113, 114 et 128 pour désigner une faveur illicite (qui peut se présenter sous une forme aussi bien pécuniaire que non pécuniaire). Par ailleurs, le concept de « fonctionnaire » désigne toute personne qui exerce des fonctions publiques, qu'elle ait été nommée ou élue, y compris s'agissant des parlementaires et des personnels de l'administration de la justice.

8. La corruption dans le secteur privé (de personne privée à personne privée) est couverte par les dispositions de l'article 275. Cet article ne vise pas spécifiquement les phénomènes de corruption mais traite de tout ce qui concerne en général les abus de confiance et les malversations (il s'applique également à la corruption dans le secteur public). En conséquence, pour que des poursuites puissent être engagées sur la base de cet article et au titre du versement de pots-de-vin dans le secteur public, il faut qu'il y ait un élément d'abus de confiance ou de malversation. Lorsqu'il n'y a pas de relation de confiance ou d'obligation de confiance entre les parties, le secteur privé n'est pas concerné. L'article 276 traite des abus de confiance graves.
9. Par ailleurs, l'EEG a noté avec intérêt que d'autres dispositions du code pénal norvégien pouvaient être invoquées dans le cadre de phénomènes de corruption dans d'autres pays. Ainsi, l'article 106 traite de la corruption d'électeur. L'article 111 incrimine ce que certains pays appellent la *concussion*. L'article 121 alinéa 2 incrimine les violations du secret en vue de se procurer une faveur illicite à son propre avantage ou à celui d'un tiers. L'article 123 concerne les abus de pouvoirs qui visent à obtenir une faveur illicite personnelle ou à l'avantage d'un tiers. L'article 373, alinéa 1 concerne l'offre/l'acceptation de faveurs pour obtenir un vote dans un certain sens, dans le cadre de l'administration d'un bien immobilier ou d'une entreprise. L'article 401 concerne les cas de corruption dans le contexte de l'adjudication de marchés publics (voir l'annexe 1 pour le texte des dispositions citées ci-dessus).
10. En Norvège, le délai de prescription est déterminé par la durée de la peine d'emprisonnement encourue au titre de l'infraction en cause. Si un crime est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'une année, le délai de prescription est de deux ans. Lorsque la durée maximale de la peine d'emprisonnement est de 21 ans, le délai de prescription est de 25 ans. Les délais de prescription applicables à des infractions pénales liées à la corruption varient entre deux et dix ans. Le délai de prescription commence à courir à la date à laquelle a cessé l'activité criminelle. Les autorités norvégiennes indiquent qu'en pratique, les dispositions actuelles ne constituent pas un obstacle à l'exécution des demandes d'extradition ou autres formes d'assistance mutuelle en matière pénale.
11. C'est en 1991² que la Norvège a introduit le concept de responsabilité pénale des personnes morales (par opposition aux personnes physiques). En Norvège, la création d'une organisation criminelle et/ou la participation à ses activités n'est pas une infraction distincte. Le blanchiment d'argent est devenu une infraction pénale en Norvège en 1993. L'article 317 du code pénal incrimine le fait de recevoir ou d'obtenir des produits du crime, y compris de la corruption. La Loi

² Aux termes de l'article 48 alinéas (a) et (b) du code pénal, toute personne morale peut être considérée responsable d'agissement qui auraient contrevenu à des dispositions pénales, y compris s'agissant d'infractions liées à la corruption et au blanchiment d'argent. Pour autant, l'opportunité d'engager ou non des poursuites contre ladite personne morale reste discrétionnaire. Lorsque des procédures pénales sont engagées contre des personnes morales, celles-ci sont systématiquement condamnées au versement d'amendes. Les personnes morales peuvent être considérées responsables d'actes commis par une personne physique à l'étranger ; toutefois, cette appréciation est fonction du fait que la Norvège ait ou n'ait pas compétence juridictionnelle sur les agissements répréhensibles de cette personne physique.

sur le financement et les institutions financières - telle qu'amendée pour la dernière fois en 1997 - exige d'un certain nombre d'institutions financières qu'elles rédigent un « rapport sur une transaction suspecte - RTS ») lorsqu'elles ont de bonnes raisons de soupçonner qu'une opération a un rapport avec des agissements passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée de plus de six mois. Les RTS sont transmis à l'Unité contre le blanchiment d'argent, responsable en Norvège des renseignements financiers et qui est intégrée à l'ØKOKRIM (voir ci-dessous). Cette unité procède alors à des recherches plus poussées et c'est elle qui décide s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner la commission d'infractions pénales. En vertu de l'article 34 du Code pénal, les produits du crime peuvent faire l'objet d'une confiscation. Le mécanisme est également applicable aux produits de la corruption.

12. En janvier 1999 et novembre 1999, respectivement, la Norvège a signé les conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption. Le Ministère de la Justice prépare actuellement la législation nécessaire à la ratification de ces instruments. La Norvège a ratifié la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales et a adopté la législation nécessaire à sa mise en œuvre. Actuellement, le code pénal norvégien est en cours de refonte pour ratifier les deux conventions du Conseil de l'Europe mentionnées plus haut. Un rapport a été commandé par le Ministère de la Justice et devrait lui être remis en décembre 2002. Il a été précisé à l'EEG qu'un projet existait visant l'adoption d'une nouvelle législation sur la corruption dans les secteurs public et privé. En Norvège, il n'est pas nécessaire qu'un accord ou une convention internationale ait été signé(e) pour que prenne effet une demande d'entraide judiciaire en matière pénale ; cette entraide est accordée aussi largement et informellement que possible sur la base de la législation existante. La Norvège n'autorise pas l'extradition de ses ressortissants, sauf vers d'autres pays nordiques et sous certaines conditions. Toutefois, des poursuites peuvent être engagées en Norvège contre un citoyen norvégien si le Ministère public a pu apprécier l'affaire et décider que les éléments de preuves disponibles sont suffisants pour justifier l'engagement de poursuites en Norvège.

Généralités

13. La Norvège est considérée comme l'un des pays au monde où la corruption est la moins répandue à la fois dans la société et dans le monde des affaires (voir l'indice de perception de *Transparency International*). Dans la vie quotidienne, les Norvégiens ne sont pas confrontés à des situations où il leur faudrait soudoyer ou verser des pots-de-vin à des personnels des secteurs privé ou public, pas plus qu'ils ne prennent eux-mêmes l'initiative de proposer des incitations matérielles ou autres susceptibles de les faire bénéficier d'avantages illicites et indus. Au contraire, quelle que soit l'hypothèse, le fait de s'attendre à percevoir un pot-de-vin ou d'en proposer est généralement considéré comme un comportement choquant et provoque le plus souvent des réactions ouvertement négatives.
14. Selon les chiffres officiels, au cours des dernières années, près de 5 nouvelles affaires de corruption par an ont fait l'objet d'une instruction en Norvège. Ces affaires sont assez uniformément réparties entre les secteurs privé et public mais la majorité des cas concerne les activités des entreprises commerciales et non les fonctions administratives. Les affaires associées au fonctionnement du secteur public n'ont pu être mises en lumière que par pur hasard et grâce à l'activité des instances publiques de contrôle. La plupart des affaires de corruption ont été révélées grâce au contrôle interne au sein des entreprises concernées ou sur la foi de renseignements fournis à la police par des particuliers. Au cours des dernières années, les médias norvégiens se sont intéressés à de nombreuses histoires à propos desquelles courraient

des rumeurs de corruption. Certaines de ces affaires ont été signalées à la police après que la presse en ait d'abord parlé.

15. Les affaires de corruption dans le secteur privé les plus connues en Norvège présentent toutes une caractéristique récurrente : le versement de pots-de-vin est souvent lié à des décisions d'achat et à des ventes. Les personnes qui ont accepté des pots-de-vin ont occupé des fonctions importantes dans des secteurs d'activité qui impliquaient l'adjudication de contrats très importants à des entreprises norvégiennes ou étrangères. Un autre aspect commun à ces affaires est qu'à quelques exceptions près, elles sont toutes liées à des pays étrangers.
16. Aucun jugement n'a été prononcé pour des cas de corruption liés aux autorités répressives ou aux tribunaux.
17. Les statistiques fournies à l'EEG ont été indiquées comme la meilleure estimation possible du nombre de cas de corruption et de condamnations intervenues en Norvège au cours des 5 dernières années (voir tableau ci-dessous)³. Cette estimation découle du registre central de la police (STRASAK – qui contient des données quant à de possibles cas de corruption), ainsi que des connaissances d'ØKOKRIM en la matière. Par ailleurs, les autorités norvégiennes ont précisé que ces statistiques n'ont pas été spécifiquement préparées pour isoler les affaires de corruption des autres affaires visées par les mêmes dispositions du Code pénal⁴.

| Nombre d'affaires pour lesquelles des enquêtes ont formellement été initiées (affaires suivies par ØKOKRIM entre parenthèses) | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Toutes affaires liées aux articles 275/276 | 4(4) | 2(2) | 4(2) | 3(1) | 4(3) |
| Toutes affaires liées aux articles 112/113 (ainsi qu'aux articles 111 et 114, éventuellement) | 3(0) | 2(0) | 3(1) | 2(1) | 4(0) |
| Nombre de condamnations (affaires ØKOKRIM entre parenthèses). Au nombre de ces condamnations figurent toutes les affaires qui impliquaient plus d'une personne et celles dont les procès ont duré jusqu'à 3 mois). | | | | | |
| Toutes condamnations intervenues sur la base des articles 275/276 | 2(1) | 2(2) | 1(1) | 2(2) | - |
| Toutes condamnations intervenues sur la base des articles 112/113 (ainsi que des articles 111 et 114, éventuellement) | 1(0) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 2(0) |

18. Selon l'indice de perception de la corruption pour 2001 établi par *Transparency International*, la Norvège occupe le dixième rang. Sa note est de 8.6 sur une échelle de 10 (0 correspondant à la pire situation et 10 à la meilleure). Les explications les plus fréquentes données à l'EEG pour expliquer le faible niveau de corruption sont les suivantes : moralité exceptionnelle des fonctionnaires norvégiens ; indépendance dont ils savent faire preuve dans l'exercice de leurs fonctions ; système de contrôle intégré au fonctionnement de l'Administration publique et, par-dessus tout, transparence des institutions norvégiennes⁵. Les médias sont également reconnus

³ Les données chiffrées sont semblables à celles citées dans le « Rapport de situation sur la corruption dans la zone de la mer Baltique élaboré par le Centre d'information du Groupe d'intervention sur la corruption » (juin 2001).

⁴ Cette remarque vaut en particulier pour l'article 128 qui concerne également les menaces proférées à l'encontre d'officiers de police et d'autres fonctionnaires (les autorités norvégiennes ont de bonnes raisons de penser que la plupart - pour ne pas dire toutes - les affaires dont il est tenu compte dans les statistiques établies sur la base de l'article 128, concernent des menaces et pas des avantages concrets. En conséquence, elles n'ont pas inclus dans leurs données chiffrées les affaires ou les condamnations intervenues en vertu des dispositions de ce même article.

⁵ Dans la société norvégienne, la transparence est assurée par la loi sur la liberté de l'information (FIA de 1970, amendée en 1997) qui dispose que chacun bénéficie d'un droit d'accès aux documents publics détenus par l'État ou par les autorités locales. Il ne peut y avoir de dérogation à ce principe général que dans le cas de réserves expresses prévues par cette loi.

comme jouant un rôle important en matière de transparence, de découverte, de contrôle et de diffusion de l'information sur les activités économiques suspectes.

19. L'EEG a été informée des efforts considérables déployés dans la lutte contre la corruption par la NORAD - Agence gouvernementale norvégienne pour le développement de la coopération. Cette instance est à l'avant-garde de la gestion du financement de l'aide au développement par la Norvège. Au moment de la visite de l'EEG, le Ministère de la Justice a annoncé la nomination d'un conseiller spécial, compétent en matière de corruption et de blanchiment d'argent. Il s'agit d'une juge d'instruction française expérimentée dans l'instruction en France des affaires de corruption de haut niveau. Il est prévu qu'elle prenne la tête d'un groupe de travail du Ministère de la Justice chargé d'étudier les phénomènes de corruption et de blanchiment d'argent en Norvège ; elle devrait aider la Norvège à jouer un rôle actif dans le développement de la coopération internationale et l'élaboration de conventions dans ce domaine.
20. Aux dires des autorités norvégiennes, le crime organisé est un sujet d'inquiétude même si les groupes criminels identifiés soient en nombre limité. Il s'agit généralement d'organisations de taille réduite.
21. Les autorités norvégiennes ont préparé des plans d'action nationaux pour neutraliser la menace liée à l'augmentation sensible de la délinquance économique. Le dernier de ces plans d'action a été établi en l'an 2000. Il a été indiqué à l'EEG que le plan d'action pour l'an 2000 prévoyait des mesures particulières pour combattre la corruption (spécialisation, expertise, coopération internationale, implication du monde des affaires). L'EEG a également été informée qu'un autre plan d'action était actuellement en cours de préparation. L'Autorité nationale en charge des enquêtes et des poursuites en matière de délinquance économique et environnementale (ØKOKRIM) créée en 1989 est, à titre principal, responsable de la mise en œuvre de la politique élaborée dans le cadre de ces plans d'action nationaux.

b. Entités et institutions chargés de la lutte contre la corruption

b1. Forces de police

22. La police norvégienne est responsable de la prévention et de l'établissement de la matérialité des faits criminels ainsi que des activités de poursuites pénales. En Norvège, la police est placée sous l'autorité du Ministère de la Justice et de la Police. Le « Service de la police » est l'une de ses dépendances qui, conjointement avec la « Direction de la police », constitue l'administration centrale de celle-ci. D'un point de vue administratif, c'est le Service de la police qui est responsable du fonctionnement de l'Autorité Supérieure des Poursuites et de l'Autorité Disciplinaire Militaire. Il a en charge des tâches d'administration globale et d'autres fonctions⁶. La Direction nationale de la police a été créée en 2001 dans le cadre plus général de la refonte en cours des services de police. Elle est responsable de la gestion générale, de l'administration et des questions stratégiques (par l'intermédiaire de l'Unité « Criminalité organisée », l'Unité Analyse et l'Unité planification stratégique). Elle est aussi directement responsable d'un certain nombre de services opérationnels : Service National des Renseignements Criminels - NCIS -

Et, de façon générale, il s'agit de tous les domaines liés à la sécurité nationale. Il faut également reconnaître que les médias ont joué un rôle important dans cette transparence, dans la mesure où ils recherchent, examinent à la loupe et diffusent toutes informations utiles sur les activités économiques douteuses.

⁶ Notamment par le biais des Services de planification et de recherche (politiques pénales, police internationale, coopération, services de sécurité de la police norvégienne, préparation aux situations d'urgence et administration), mais également du Service du développement administratif (gestion, contrôle des entités dépendantes, technologies de l'information, développement organisationnel, administration du personnel et finances).

auquel est confiée l'analyse opérationnelle tandis que l'analyse stratégique est confiée à la Direction générale de la police ; Service informatique de la police, Service de la police mobile, académie nationale de police ; Service de l'équipement ; ØKOKRIM.

23. Le Chef de la Direction nationale de la police est un fonctionnaire : le Commissaire principal de la police nationale.
24. En ce qui concerne les forces de police, depuis janvier 2002 la Norvège est divisée en quatre régions et 27 districts (au lieu de 54 antérieurement). Le but de la réforme a consisté à organiser des districts plus vastes et plus indépendants en vue d'améliorer l'efficacité des opérations, de réduire la « bureaucratie », de favoriser l'implication des fonctionnaires dans les tâches de police et de mieux utiliser les ressources allouées à l'administration. Traditionnellement, les forces de polices sont fortement décentralisées et utilisent des méthodes de travail qui peuvent varier d'un district à l'autre ; c'est pourquoi les entités centralisées accordent une attention particulière à l'unification des différentes approches⁷. Chaque district est dirigé par un Chef de la police, lui-même nommé par le Ministre, après proposition de 2 ou 3 candidats par la Direction (les vacances sont publiées dans les médias). Le Chef de la police a en charge aussi bien des tâches de police que des tâches de ministère public. Les districts sont divisés en plusieurs sous-unités locales. Dans le cadre de la réforme proposée, tous les districts seraient appelés à disposer d'un service d'enquête qui, dans les districts les plus peuplés, fera l'objet d'une spécialisation plus poussée (en matière de toxicomanie et de délinquance économique, par exemple).
25. La Direction nationale de la police gère indépendamment le budget qui lui est alloué par le Ministère de la Justice et de la Police. Toutes les forces de police, même au niveau local, sont indépendantes du double point de vue de leurs enquêtes et des poursuites qu'elles engagent. Seul, le Roi en son Conseil peut prescrire des règles générales et transmettre des ordres contraignants quant à la façon dont elles doivent s'acquitter de leurs obligations (Code de procédure pénale, article 57).
26. 12.000 personnes environ travaillent au sein des forces de police, dont 7.500 sont des officiers de police. Après leur recrutement (2.000 demandes par an, dont 1.200 font l'objet d'un entretien préalable pour 240 embauches), une formation d'une durée de trois ans est dispensée par l'Académie de police. La rémunération est considérée satisfaisante par les officiers de police que l'EEG a pu rencontrer. Un certain nombre de mesures ont été adoptées pour garantir l'intégrité des personnels : code de déontologie depuis 1999, formation des personnels à l'éthique policière, publication par les syndicats de police de textes de déontologie, publicité des actions du SEFO, nécessité d'une approbation en cas de nomination à un poste et de perception de revenus additionnels qui sont liés à des activités exercées en dehors de la police.
27. La coopération internationale de la police et des autorités répressives norvégiennes se développe par l'intermédiaire d'Interpol (depuis 1931), de la Coopération Nordique de la Police et des Douanes (1984), du système Schengen (2001) et d'Europol (2001).
28. Tous les trois ans, le NCIS produit l'Évaluation Nationale des Menaces et propose un panorama des tendances constatées dans un certain nombre de domaines de la criminalité ainsi que des commentaires sur les statistiques criminelles. La délinquance économique constitue l'un des chapitres de cette Évaluation nationale dont la « corruption » est un aspect important. Dans ce chapitre, l'énergie, les transports, le bâtiment, l'industrie pétrolière, les communications et les

⁷ Exemple : c'est le cas de l'unité « Criminalité organisée » pour ce qui concerne la pratique dans les différents districts du recours à l'identité d'emprunt pour les agents et les informateurs de la police.

finances sont les domaines d'activité qui présentent un fort potentiel de corruption. Les rapports recommandent plusieurs mesures de prévention (coopération étroite avec le secteur industriel pour renforcer la sensibilisation au problème de la corruption, etc.)

b2. Ministère public

Aperçu général

29. Le ministère public est structuré selon trois niveaux. Il est dirigé par le procureur général de l'État qui est responsable des procureurs publics lesquels, à leur tour, sont responsables des autorités de poursuite de la police. Le procureur général de l'État a la responsabilité des poursuites en dernière instance. Il est indépendant du Ministère de la Justice : seul, le Roi en son Conseil (le conseil des ministres dans son ensemble), peut édicter des mesures d'ordre général et transmettre des injonctions contraignantes quant à la manière dont le procureur général de l'État doit s'acquitter de ses fonctions. Le Roi en son Conseil peut interférer dans des affaires individuelles, mais le Roi en son Conseil n'utilise pas ce pouvoir. Ni le Ministère de la Justice, ni aucun autre ministre ne peut, à titre individuel, donner d'instructions en matière de poursuites pénales.
30. Dix parquets régionaux avec, à leur tête, un procureur général et des substituts, en réfèrent au procureur général de l'État. Cette structure est complétée par l'Autorité nationale en charge des enquêtes et des poursuites en matière de délinquance économique et environnementale (ØKOKRIM).
31. Les chefs de la police et les procureurs de la police occupent le bas de la hiérarchie chargée des poursuites. Les procureurs de la police sont titulaires d'un diplôme en droit. Ils ont une double casquette: ils font partie des forces de police du district, mais également du parquet⁸. L'autorité de poursuite au sein de la police va se prononcer dans les affaires mineures sur les cas qui doivent donner lieu à des poursuites et décidera si les charges doivent être abandonnées ou si des poursuites pénales doivent être engagées ; l'autorité de poursuite au sein de la police peut poursuivre dans des affaires de moindre importance confiées aux tribunaux locaux ; elle a la capacité de retenir des charges et de décider si certaines mesures de coercition doivent être appliquées. Elle va également solliciter l'avis d'un tribunal qui l'autorisera à mettre en œuvre des mesures de coercition dans tous les cas où elles sont nécessaires.
32. Dans les cas d'infractions graves, l'affaire est transmise par la police au niveau supérieur de la hiérarchie chargée de poursuivre - le procureur public - qui prendra la décision. Le procureur général de l'État prend les décisions applicables dans les affaires criminelles les plus graves. L'engagement de poursuites contre des hauts fonctionnaires et autres responsables nommés par le Roi sur la base d'infractions pénales qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions officielles, doit faire l'objet d'une décision que le Roi prend en son Conseil.
33. Les procureurs publics sont nommés à vie par le Roi en son Conseil sur proposition du ministre de la Justice. Les procureurs de la police sont nommés par les Chefs de la police. Dans les deux cas, les nominations résultent d'une procédure de recrutement publique. Le procureur général de

⁸ En fait, et aux termes de l'article 55 du code de procédure pénale, sont considérés comme personnels rattachés au ministère public : « les chefs de la police, leurs adjoints, le directeur des services de sécurité, les assistants des chefs de la police, les procureurs de la police, les commissaires de police I, les commissaires de police II, pour autant qu'ils soient titulaires d'un diplôme de droit et qu'ils occupent une fonction ou un poste qui leur confère l'autorité requise pour poursuivre. »

l'État, les procureurs publics et les chefs de la police ne peuvent être révoqués par voie administrative mais uniquement sur décision d'un tribunal. En ce qui concerne les procureurs de la police, ceux-ci peuvent être révoqués par décision administrative.

Aspects procéduraux

34. Le parquet est chargé de l'instruction des affaires pénales. Dans la pratique, c'est la police qui prend les premières mesures. Toutefois, un procureur public peut également être à l'origine d'une information. Le procureur public peut donner des instructions à la police pendant l'instruction et la police est tenue de s'y conformer. De plus, le procureur général de l'Etat et les procureurs publics peuvent émettre des directives sur des questions d'ordre général. L'adoption de certaines mesures de coercition est également confiée à la responsabilité du procureur, comme c'est le cas pour les mandats d'arrêt ou de perquisition (à quelques exceptions près). En principe, ce sont les procureurs de la police qui mènent et supervisent l'enquête. Dès que l'instruction est achevée, l'affaire est transmise au procureur public qui peut solliciter un complément d'enquête. Dans les affaires les plus complexes, il y a une étroite coopération entre les procureurs de la police et les procureurs publics.
35. Les règles applicables à l'instruction et aux poursuites pénales sont définies par le code de procédure pénale de 1981 (amendé pour la dernière fois en 1998). Ces règles s'appliquent à l'instruction et à la poursuite de toutes les infractions pénales. En vertu de l'article 224 du code de procédure pénale, une instruction doit être ouverte dès lors qu'à la suite d'un rapport (basé sur tout type d'information) ou de toute autre circonstance, il n'est pas déraisonnable de penser qu'une infraction pénale a été commise. Le procureur général de l'État a élaboré des directives qui permettent de savoir s'il y a des motifs raisonnables pour ouvrir une instruction.
36. Dès que l'enquête est achevée, l'autorité de poursuite détermine si, sur la base des résultats de l'enquête, il y a matière à poursuivre. La règle de base est la suivante : l'autorité de poursuite va déclencher les poursuites dans le cas d'agissements criminels dont elle peut apporter la preuve et qui ont été commis par une ou plusieurs personnes. Toutefois, le système juridique norvégien retient le principe du pouvoir discrétionnaire de poursuivre. Ainsi, l'article 69 du code de procédure pénale dispose que : « Même lorsque la culpabilité peut être avérée, il est possible de renoncer aux poursuites à la condition qu'il existe des circonstances particulières de nature à laisser penser au ministère public, sur la base d'une évaluation globale, qu'il y a des raisons impérieuses pour ne pas poursuivre ces infractions pénales ». Ainsi, l'autorité de poursuite peut renoncer aux poursuites si les circonstances sont telles qu'il lui semble, sur la base d'une évaluation globale, qu'il y a des raisons davantage impérieuses pour ne pas poursuivre que pour poursuivre l'infraction pénale. La renonciation aux poursuites peut être accordée à la condition que le justiciable mis en cause ne commette pas d'autres infractions pendant une période de deux ans et qu'il accorde à la partie lésée une compensation totale ou partielle. Toutefois, il est rare de nos jours que les poursuites soient abandonnées. L'autorité de poursuite décide pratiquement toujours d'engager une action en justice lorsque les preuves disponibles en garantissent l'issue. En règle générale, la décision à prendre quant à l'engagement ou à la renonciation aux poursuites est laissée au gré de la personne responsable des poursuites. Le procureur est indépendant, de sorte que son supérieur hiérarchique ne peut lui donner d'instructions pour qu'il poursuive ou pas. Toutefois, le procureur de rang supérieur peut modifier la décision.⁹ De plus, « un procureur de rang supérieur peut reprendre en totalité ou en partie la

⁹ Cela peut se produire dans deux cas :

- lorsque la décision finale incombe au procureur public; le procureur de la police formule une recommandation à l'attention du procureur public qui l'approuve ou modifie la décision ;

conduite d'une affaire qui, normalement, reviendrait à un procureur de rang inférieur ou peut encore en prenant une décision spécifique à une affaire, en confier la conduite à un autre procureur de rang inférieur » (article 59).

37. Les règles applicables en matière d'appel auprès de l'autorité de poursuite supérieure sont précisées par l'article 59(a) du code de procédure pénale : une décision de ne pas poursuivre ou de cesser les poursuites peut faire l'objet d'un appel par dépôt de plainte auprès de l'autorité de poursuite immédiatement supérieure.¹⁰

b3. Enquête et poursuite en matière de corruption

38. L'instruction et la poursuite des infractions pénales dont celles de corruption et relatives aux pots-de-vin - sont normalement déclenchées par une plainte qui signale l'occurrence d'un incident susceptible d'entraîner une instruction et des poursuites. Les procureurs publics et toute autre entité peuvent également être à l'origine de l'instruction et des poursuites liées à des affaires pénales graves. Parfois, les affaires de corruption ont commencé de cette façon après la publication d'une information dans les médias ou sur la base de l'activité de renseignement d'ØKOKRIM.
39. En Norvège, la police a le droit de recevoir les informations requises pour la prévention ou la divulgation de n'importe quelle infraction pénale. Aucun secret bancaire ni aucune information détenue par une compagnie d'assurance, aucune donnée fiscale ou commerciale ne peut être refusée à la police qui en fait la demande et la transmet dans le cadre d'une instruction et de poursuites pénales.
40. En Norvège, la corruption fait l'objet d'enquêtes et de poursuites tout comme n'importe quelle autre infraction pénale et toutes les forces de police locales peuvent prendre en main ce type d'affaires. Pour l'essentiel, les méthodes d'instruction standard sont utilisées pour les affaires de corruption - perquisitions et saisies - avec l'autorisation d'un tribunal. L'interception des communications¹¹ n'est possible que dans les cas où le délit en cause est passible d'une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus (homicide, par exemple, mais pas corruption), ainsi que dans les cas de crimes graves liés à la toxicomanie ou d'affaires liées à la sécurité nationale et à la défense des intérêts nationaux vitaux (code de procédure pénale, chapitre 16a). Le droit norvégien ne comporte pas de dispositions applicables aux écoutes électroniques. En dépit de dispositions récentes qui autorisent le recours à des informateurs anonymes, cette possibilité n'a pas été retenue dans les affaires de corruption. Elle est limitée aux affaires qui concernent

- lorsqu'un recours est formé par une partie lésée à l'adresse de l'autorité de parquet supérieure

¹⁰ En vertu de l'article 59(a), alinéa 3, le droit d'appel par dépôt de plainte peut être exercé par la personne que vise la décision, par des tiers qui auraient un intérêt juridique à le faire et par toute instance administrative, à la condition que la décision ait à voir avec son domaine de responsabilité professionnelle. Toutefois, il faut noter que rien n'interdit à l'instance supérieure de poursuite de procéder à l'examen d'un non-lieu, après avoir été informée officiellement par un tiers.

¹¹ Y compris en ce qui concerne l'interception des communications téléphoniques, par télécopieur ou télex sur les réseaux publics et privés mais également s'agissant de l'interception des communications électroniques, essentiellement les courriers électroniques et autres formes de communication basées sur internet. En vertu de l'article 216 du code de procédure pénale norvégien, il ne peut être fait appel à la collecte d'informations sur le trafic des données que dans les cas où le délit en cause est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus, ainsi que dans le cas de la criminalité informatique grave. En conséquence, cette méthode est, en principe, autorisée dans les cas de corruption grave qui constituent une violation des articles 113, 275 et 276 du code pénal norvégien. La décision d'un tribunal est indispensable pour que la police puisse obtenir des opérateurs de télécommunication des informations sur les statistiques de trafic. En outre, une demande d'écoute des communications ne peut être accordée que si elle a une « signification déterminante pour l'établissement de la vérité dans une affaire et qu'en l'absence de cette facilité, l'établissement de la vérité serait rendu considérablement plus difficile ».

certaines infractions graves - homicide, piraterie aérienne, infractions qualifiées à la législation sur les stupéfiants, etc. Les officiers opérant sous couverture, les pièges et autres « subterfuges » font l'objet d'une réglementation spéciale qui s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Même si de telles méthodes ne s'appliquent habituellement qu'aux affaires liées à la toxicomanie, la technique dite du « subterfuge » peut être utilisée dans certaines circonstances, également dans des affaires de corruption (si les autres méthodes s'avèrent inefficaces). Seul, le commissaire de police peut prendre de telles mesures et sa demande doit d'abord être approuvée par le procureur public.

41. En juillet 2000, le code pénal a été amendé afin d'assurer une meilleure protection des différentes personnes qui participent à la procédure pénale. Cette réforme s'est traduite par l'incrimination des violences, menaces, du vandalisme et d'autres agissements illicites à l'encontre des magistrats, des procureurs généraux, des témoins, des avocats de la défense, etc. Un programme national de protection des témoins qui prend en compte les possibilités de coopération avec les pays voisins est actuellement en cours de discussion en Norvège.

ØKOKRIM

42. ØKOKRIM – l'*Autorité nationale en charge des enquêtes et des poursuites en matière de délinquance économique et environnementale en Norvège* a été créée en 1989. Il s'agissait de donner aux forces de police et aux autorités exerçant les fonctions du ministère public des moyens renforcés pour lutter contre les formes graves et complexes de criminalité économique et d'atteinte à l'environnement, en constituant une organisation nationale centralisée et dotée de multiples compétences de haut niveau et qui pourrait mettre l'accent sur la coopération multidisciplinaire et les enquêtes ciblées. ØKOKRIM est habilitée à déclencher des enquêtes et à poursuivre sur l'ensemble du territoire de la Norvège. Parce qu'il s'agit d'une entité essentielle au sein des forces de police, la Direction de la police gère ØKOKRIM mais cette dernière est soumise à l'autorité du procureur général de l'État pour tout ce qui est des affaires individuelles.
43. Le directeur d'ØKOKRIM a la double qualité de commissaire de police principal [*politimester*] et de procureur général [*forstestatsadvokat*]. Il peut, de sa propre initiative, déclencher une enquête dans une affaire donnée. L'instruction peut également être ouverte à la demande d'un responsable local de la police ou d'un procureur public, d'un organe de supervision public ou sur ordre du procureur général de l'État. Un procureur est à la tête de chacune des équipes d'enquête autonomes spécialisées. Ces équipes sont multidisciplinaires ; elles intègrent, en principe, des enquêteurs qui disposent de compétences en matière de police, mais aussi des enquêteurs spécialisés en matière d'administration des affaires ou de comptabilité. Au total, cette structure emploie 120 personnes environ.
44. Des plans d'action spéciaux ont été préparés et mis en œuvre pour combattre la criminalité économique et le crime organisé et pour renforcer la capacité du système judiciaire à appréhender les cas de spéculation à l'occasion de faillites et les formes de criminalité qui les accompagnent souvent.
45. ØKOKRIM mène ses propres enquêtes et propose son aide aux autres forces de police. L'organisation a pour but de veiller à ce que les affaires importantes - et celles qui mettent en jeu des questions de principe - soient déférées devant un tribunal avec un résultat satisfaisant à l'issue d'une instruction efficace et ciblée. Lorsqu'il s'agit d'assister et d'aider les autres forces de police, le but est d'améliorer la capacité des forces de police et des autorités de poursuite en matière de criminalité économique y compris les pots-de-vin et la corruption.

L'Équipe anti-corruption d'ØKOKRIM

46. En 1994, une équipe spéciale de lutte contre la corruption a été créée avec une compétence à l'échelle nationale. Elle se compose d'un procureur public (qui dirige l'équipe), d'un procureur de police, de deux enquêteurs spécialisés dans le domaine des affaires, de quatre enquêteurs avec des compétences policières et d'un responsable administratif. Outre le travail d'enquête, l'équipe s'implique dans la prévention (visite d'entreprises et d'institutions, participation à des conférences et à des ateliers, formation dispensée au niveau de l'Académie de police, etc.) et la collecte de renseignements utiles à la lutte contre la corruption.
47. Au cours des dernières années, la plupart des affaires de corruption avaient un lien avec l'industrie pétrolière off-shore en mer du Nord. C'est pourquoi, l'équipe de lutte contre la corruption d'ØKOKRIM a mis sur pied un bureau spécialisé à Stavanger chargé de mettre à jour et d'enquêter sur les affaires de corruption liées aux activités pétrolières.
48. En 1998, ØKOKRIM a commencé à travailler systématiquement avec le monde des affaires pour mieux combattre la corruption. Au premier chef, la collaboration assurée prévoit des mesures de prévention et d'assistance dans des affaires spécifiques où une entreprise soupçonne des agissements de corruption. En effet, toute entreprise peut limiter de son propre chef les opportunités de corruption en choisissant son propre style de gouvernement, son environnement de travail, en définissant des procédures administratives et des directives générales, en favorisant la circulation de l'information en interne et en développant des réactions appropriées dans le cas où des cas de corruption sont détectés. Les facteurs externes qui échappent au contrôle de l'entreprise peuvent également créer un climat favorable à la corruption au sein d'une organisation. Il s'agit notamment de certains comportements dans le secteur d'activité considéré, des formes que prend la concurrence, des modalités de communication entre les intervenants dans l'industrie, du nombre de transactions internationales, etc. ØKOKRIM apporte son aide dans les divers champs de la criminalité économique - également dans les cas de corruption traités par la police locale - et chaque fois qu'une compétence particulière est nécessaire.

SEFO (Commission des enquêtes spéciales)

49. Jusqu'en 1997, les enquêtes relatives à certaines catégories particulières de fonctionnaires étaient menées en interne. A la suite d'une circulaire du procureur général de l'État (1997), ce modèle a été remis à plat et une commission des enquêtes spéciales autonome (SEFO) a été créée pour garantir l'indépendance de telles enquêtes. Cette commission et ses différentes dépendances sont placées sous la responsabilité exclusive et directe du procureur général de l'État. Ce dernier est la seule autorité habilitée à lui donner des instructions. La compétence de SEFO s'applique aux infractions pénales (crimes ou délits) commis dans l'exercice de leurs fonctions par des «hauts fonctionnaires, des fonctionnaires de police ou des magistrats du parquet», du haut en bas de la hiérarchie. Lorsque l'infraction n'a pas été commise dans l'exercice des fonctions (c'est à dire pendant le temps de travail et en rapport avec les tâches de l'agent), l'affaire est confiée à un commissaire de police adjoint.
50. Il existe au total onze commissions, une au niveau de chacun des parquets et deux à Oslo. Chaque commission comprend un magistrat (dont la nomination obéit aux mêmes critères que ceux retenus pour un juge à la Cour suprême) qui dirige l'équipe, un juriste compétent en matière pénale et une personne qui a l'expérience des enquêtes de police. La commission a été créée pour une période de quatre ans avec possibilité de prorogation de son mandat pour quatre

années supplémentaires. La création de cette commission répond à plusieurs objectifs : indépendance absolue, compétences, crédibilité, impartialité des enquêtes et délais d'investigation plus courts.

51. Il a été précisé à l'EEG que SEFO ne dispose pas de locaux propres et peut solliciter l'assistance et l'expertise de la plupart des autorités répressives et obtenir d'elles des informations, des expertises légales ou obtenir leur aide dans le cas d'une enquête à grande échelle. Au total, en 1998, SEFO a procédé à 400 enquêtes et à 700 en 1999. Sur ce chiffre, 40 % des cas concernent la région d'Oslo. L'augmentation significative du nombre des enquêtes dans cette ville a conduit SEFO à solliciter la création d'une troisième commission à Oslo. Les affaires de corruption/pots-de-vin ne sont pas distinguées dans les statistiques et le représentant que l'EEG a pu rencontrer n'a fait mention d'aucune infraction de ce type :

| Types d'infractions | Part en % dans le nombre total d'affaires |
|---|---|
| Recours illicite à la violence | 20% |
| Crimes liés à l'appât du gain/vandalisme | 10% |
| Absence grave de décision de justice/manquement grave à un devoir (divulgence d'informations confidentielles, recours illicite à des modalités d'application de la loi, comportements inadéquats, etc.) | 48% |
| Infractions routières | 10% |
| Autres | 12% |

52. En 1999, sur le total des 700 affaires considérées, trois se sont traduites par une mise en accusation et il a été précisé à l'EEG que, dans la pratique, il était difficile d'obtenir un jugement par le tribunal. Comme indiqué au début de ce rapport, aucun jugement n'a été prononcé au cours de ces dernières années qui aurait mis en cause des phénomènes de corruption parmi les fonctionnaires des autorités répressives ou des tribunaux. Toutefois, la criminalité organisée pose un problème majeur et SEFO a constaté une augmentation des cas de plaintes (abusives) par des groupes criminels à l'encontre de policiers qui enquêtent de trop près sur leurs activités.

b4. Les tribunaux

53. Un débat s'est ouvert en Norvège il y a quelques années à propos de l'organisation générale du pouvoir judiciaire. La Commission norvégienne des juridictions de droit a été créée en 1996 par un décret royal et, à la lumière des tendances constatées en Europe et de la nécessité d'affermir la confiance du public dans l'ordre judiciaire, elle a été chargée d'examiner cinq types d'aspects. Pour chacun des sujets, un certain nombre de conclusions ont été tirées et certaines des propositions correspondantes sont actuellement en cours de mise en œuvre.

i) Organisation des tribunaux

54. En Norvège, il n'existe pas de tribunaux spécialisés (à quelques exceptions près). Par conséquent, il n'y a pas de distinction entre juridictions civiles et pénales. A la suite d'une réforme de fond en 1995, toutes les procédures pénales sont engagées par la Cour du district qui a les fonctions d'un tribunal de première instance (également désigné sous le nom de « Juridiction municipale, rurale et urbaine ». Les infractions les plus graves - homicides et crimes sexuels (viols) - ainsi que les infractions à la législation sur les stupéfiants étaient confiées à l'appréciation d'un jury du niveau de la Cour d'appel et les recours contre les décisions prises dans ce contexte n'avaient souvent que peu de chance d'aboutir. A la suite de la réforme, la culpabilité peut, dans tous les cas, faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel.

55. Désormais, les affaires pénales sont d'abord jugées au niveau du tribunal d'instance – dans son rôle de juridiction pénale - par un magistrat professionnel et par deux juges non professionnels. Dans certains cas particuliers, le tribunal peut être renforcé par deux magistrats professionnels supplémentaires et trois juges non professionnels. Les membres de cette formation collégiale votent à égalité ; ils apprécient la culpabilité éventuelle de l'accusé et prononcent un jugement. Comme leur nom l'indique, les juges non professionnels ne sont pas des spécialistes du droit. Dans certains types d'affaires comme, par exemple, la criminalité financière, des commissions indépendantes de juges experts non professionnels sont mises sur pied. La procédure judiciaire est de type oral et, en principe, les débats et le prononcé du jugement sont ouverts au public. Dans le cadre de la procédure, l'accusé a droit à l'assistance d'un conseil rémunéré sur les fonds publics¹². Le jugement repose exclusivement sur les preuves produites pendant le procès.
56. Les jugements prononcés par les tribunaux d'instance (district) peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel. Les motifs de l'appel peuvent tenir à la reconnaissance de la culpabilité (« appel de plein droit ») ou encore à la peine prononcée, aux conditions d'application de la loi ou à une erreur de procédure (« appel partiel »). Lorsque c'est la décision de culpabilité qui fonde l'appel, la Cour d'appel rejuge complètement l'affaire. Dans les cas où la durée de la peine maximale encourue au titre de l'infraction considérée est supérieure à six ans (ce qui n'est pas le cas pour les affaires de corruption, à une ou deux exceptions près), c'est un jury qui se prononce sur la culpabilité. Les trois magistrats professionnels et les quatre juges non professionnels - y compris le président - déterminent alors collectivement la nature et la durée de la peine. Dans le cas des appels sur une décision de culpabilité, lorsque la durée de la peine maximale est de six ans (c'est le cas dans la plupart des affaires de corruption), la Cour siège légalement en tant que juridiction pénale et trois magistrats formés au droit et quatre juges non professionnels votent tous à parité de voix. Au moins cinq des sept juges doivent se prononcer sur la culpabilité de l'inculpé pour que la condamnation soit prononcée. Les appels de jugements ainsi que d'autres appels partiels font habituellement l'objet d'une décision écrite de trois magistrats professionnels. Toutefois, si l'appel porte sur une infraction passible d'une peine maximale de plus de six ans d'emprisonnement, c'est la Cour d'appel qui se prononcera sur l'affaire en tant que juridiction pénale.
57. Sauf dans le cas des appels pour lesquels la durée de la peine maximale encourue est supérieure à six ans, la Cour d'appel peut refuser l'autorisation d'exercer le recours si, à la suite d'un examen préliminaire, il apparaît aux magistrats - et à l'unanimité - que l'appel n'aboutira pas. Trois magistrats professionnels procèdent à l'examen préliminaire. Lorsque n'est infligée qu'une amende ou si une saisie est prononcée, il ne peut être interjeté appel qu'avec l'autorisation de la Cour d'appel et seulement dans des cas particuliers. Il y a également d'autres règles d'examen qui s'appliquent lorsque l'autorité chargée de poursuivre est aussi celle qui interjette appel. C'est également la Cour d'appel qui se prononce dans le cas des appels préjudiciels, c'est à dire les appels contre la façon dont le tribunal d'instance (ou éventuellement le tribunal des référés) s'est prononcé à propos de la procédure ou en cas de peines d'emprisonnement, etc. Trois magistrats professionnels se prononcent dans ce type d'appels préjudiciels. Certaines décisions peuvent faire ultérieurement l'objet d'un recours devant la Commission d'appel de la Cour suprême (cassation), dans des conditions spécifiées par des règles particulières.
58. Les décisions prises en matière pénale par la Cour d'appel peuvent aussi faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême pour ce qui est de la sentence, pour erreur de procédure ou d'application de la loi.

¹² Il y a un certain nombre d'exceptions, notamment lorsque l'infraction considérée a un lien avec un taux d'alcoolémie supérieur à la limite autorisée, ou en cas d'amendes, etc.

ii) *Administration des tribunaux*

59. En Norvège, l'essentiel de l'activité judiciaire est le fait des tribunaux ordinaires de l'ordre judiciaire : Cour suprême (cassation), Commission des pourvois de la Cour suprême, Cours d'appel, tribunaux d'instance et juges de paix. Des commissions de conciliation font également partie des instances ordinaires de l'ordre judiciaire. Il y a, en Norvège, six Cours d'appel, 92 tribunaux d'instance et environ 440 commissions de conciliation. A l'échelle nationale, les tribunaux d'instance employaient, au 1^{er} janvier 2000, 315 juges professionnels, 162 assesseurs et 874 autres personnes sans responsabilité judiciaire. A la même date, il y avait au sein des Cours d'appel 127 juges et 88 autres personnels. Au 1^{er} janvier 2001, il y avait 20 juges à la Cour suprême (cassation), dont le président de la Cour avec, en outre, un directeur, un secrétariat de 15 juristes et 22 personnels administratifs et autres.
60. Le principe de l'indépendance des tribunaux dans leur activité judiciaire est un principe implicite de la Constitution norvégienne, bien qu'il ne fasse pas l'objet d'une formulation expresse dans ce texte¹³. L'administration centrale des tribunaux ordinaires incombe à la responsabilité du Département de l'administration des tribunaux au Ministère de la Justice. Ce département ministériel est responsable de la gestion des personnels, de l'élaboration des budgets prévisionnels des tribunaux et de l'allocation de ressources à chaque tribunal pris individuellement ; il doit veiller à ce que les tribunaux disposent de locaux appropriés et d'équipements adaptés à l'exercice de leurs fonctions ; il doit aussi prendre les mesures indispensables à l'organisation des formations, au développement de compétences diversifiées et, généralement, au bon fonctionnement des tribunaux.
61. A la suite des conclusions tirées par la Commission des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et conformément au texte de la Loi No. 44 (2000-2001), le Ministère de la Justice a proposé la création d'une nouvelle administration des tribunaux extérieure au Ministère. Le texte de la loi précise qu'il est de l'essence même d'un État de droit que les tribunaux ne soient pas placés sous la supervision ou le contrôle du pouvoir politique, quel qu'il soit, dans l'exécution de leurs fonctions judiciaires¹⁴. A la fin 2002, l'administration des tribunaux sera installée à Trondheim en tant qu'organisme extérieur.

iii) *Les juges*

62. Dans les observations formulées à propos de la loi mentionnée plus haut, le Ministère de la Justice a souligné que l'expertise des magistrats était un élément déterminant pour le bon fonctionnement de la justice et que la nomination des juges était donc une tâche essentielle. La procédure de sélection doit permettre une évaluation saine des qualités professionnelles et personnelles des postulants et cette appréciation ne doit pas être influencée par des considérations ultérieures. Il est également important, pour que les justiciables aient confiance dans les décisions des tribunaux, qu'ils puissent se rendre compte que la procédure est sûre, fiable et qu'aucune influence illicite ou interdite n'intervient dans le processus de désignation des magistrats.

¹³ La Commission des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire a proposé dans son rapport que le principe de l'indépendance des tribunaux soit expressément mentionné dans la Constitution.

¹⁴ L'un des principes adoptés par l'Assemblée constituante à Eidsvoll en 1814 précisait d'ailleurs que le pouvoir judiciaire devait être autonome par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif. L'élément fondamental de ce principe est précisément l'indépendance des magistrats et tribunaux dans leurs fonctions judiciaires. Cette volonté d'aboutir à une plus grande indépendance également sous l'angle administratif, tient au fait qu'elle garantirait aussi l'autonomie du travail réalisé par les magistrats et qu'elle recevrait donc un meilleur accueil du public.

63. Aux termes de la Constitution, c'est le Roi en son Conseil qui nomme les juges. Aujourd'hui, lorsqu'un poste est vacant, il fait l'objet d'une annonce publique du Ministère de la Justice qui accueille également les demandes et qui est responsable de la composante « technique » du processus administratif de gestion des candidatures. A l'exception des vacances pour une nomination à la Cour suprême (cassation) et des désignations temporaires pour une durée inférieure à un an, c'est le Comité consultatif pour la nomination des juges qui reçoit toutes les demandes soumises à évaluation. Ce comité se compose de trois membres nommés par le Ministère sur recommandation de l'Association norvégienne des juges, du barreau norvégien et de l'Association norvégienne des juristes. Le comité recommande ensuite la nomination au Ministère de la Justice. Le Département ministériel concerné prépare une recommandation que le ministre évalue. Un projet de décret royal est alors préparé sur lequel se prononce le Roi en son Conseil.
64. En ce qui concerne la nomination des juges à la Cour suprême (cassation), le Président de la Cour donne son avis verbalement au ministre de la Justice après avoir pris l'avis des autres juges.
65. Traditionnellement, la Norvège a toujours estimé souhaitable que le corps des juges soit le reflet de compétences professionnelles aussi étendues que possible. Il a donc été jugé préférable de conserver un mode de recrutement élargi de ceux-ci, de manière à ce qu'ils puissent associer à leur travail juridique des compétences et des connaissances issues de secteurs très variés de la société. Le Ministère de la Justice a souhaité que le système actuel soit conservé avec une base de recrutement encore plus large des juges: toutes les personnes qui ont une formation juridique sont susceptibles d'être recrutées (c'est le cas, par exemple, des avocats d'affaires, etc.). Une fois le recrutement effectué, des formations sont organisées à la semaine (séminaires, conférences, etc.) avec des rémunérations plus avantageuses.
66. Dans le même temps et sur la base des propositions de la Commission des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, le Ministère de la Justice a proposé la création d'un nouveau Comité des nominations qui devrait avoir une influence considérable sur la désignation des juges¹⁵.

¹⁵ Le Ministère a proposé que ce Comité des nominations soit composé de trois magistrats, de deux avocats extérieurs aux tribunaux et de deux représentants de la société civile qui devraient être nommés par le gouvernement. Le Comité des nominations devrait rechercher les contacts professionnels les plus diversifiés dans les environnements susceptibles de favoriser un recrutement ultérieur. Le Ministère présume que le Département de l'administration des tribunaux prendra en charge les fonctions de secrétariat. Sur la base d'une évaluation exhaustive des compétences des postulants aux fonctions de magistrats, le Comité des nominations soumettra une recommandation au Ministère de la Justice en détaillant leurs motifs et en proposant un ordre pour la nomination des candidats. Le Président du tribunal en cause sera activement impliqué dans le processus de nomination. Le Ministère de la Justice procédera alors à une évaluation très restreinte de la proposition. C'est le roi en son conseil qui choisira librement un candidat parmi ceux qui auront été pressentis dans ces conditions. Pourvu qu'il y ait un nombre suffisant de postulants qualifiés, le Comité des nominations proposera toujours trois candidats. Si le gouvernement souhaite nommer des postulants dont la candidature n'aurait pas été retenue, l'affaire pourra être soumise à nouveau à l'appréciation du Comité des nominations. Le Ministère de la Justice soumettra alors la question au roi en son conseil qui, une fois encore, restera l'autorité compétente en matière de nominations.

b5. Autres institutions et mécanismes

i) Prévention et détection des mécanismes de corruption

Mécanismes généraux

67. La Norvège ne fait pas obligation aux fonctionnaires de déclarer leurs revenus ni l'état de leur patrimoine. La seule exception concerne certaines catégories de personnels et, plus spécialement, les fonctionnaires chargés des marchés publics et ceux des contributions. L'information qu'ils fournissent reste confidentielle et, seul, leur employeur y a accès. En ce qui concerne les parlementaires, depuis 1990, la commission parlementaire de contrôle (voir ci-dessous) tient ouvert un registre dans lequel les parlementaires peuvent faire figurer leur situation professionnelle et patrimoniale, les cadeaux qu'ils peuvent avoir reçus d'une valeur supérieure à 2000 couronnes norvégiennes (environ 300 €), ainsi que leurs revenus, etc. Le registre ne mentionne pas les sommes impliquées mais seulement leur provenance. Bien que le système ne soit pas contraignant, 154 parlementaires avaient soumis des déclarations à la date de la visite, soit 90 % d'entre eux. Compte tenu de la nature du système, il n'y a aucun contrôle sur les déclarations mais le registre est ouvert à la consultation du public.
68. Au-delà des dispositions pénales sur la corruption, l'article 20 de la Loi No. 3 en date du 4 mars 1983 qui régit la fonction publique dispose : « Aucun haut fonctionnaire ni fonctionnaire ne peut, en son nom propre ou au nom d'autrui, accepter un cadeau, une commission, un service ou tout paiement qui pourrait - ou que le donateur pourrait utiliser pour - influencer les décisions officielles qu'il a à prendre lorsqu'une réglementation lui interdit de les accepter. Toute violation du respect de cette obligation peut entraîner des mesures disciplinaires ou une révocation sans préavis ». Selon les informations fournies à l'EEG, chaque administration publique est en charge de veiller au respect de cette interdiction au sein de ses services.
69. Il n'existe pas de principe statutaire ni d'autres règles formelles obligeant les agents publics à informer leurs supérieurs de cas de corruption dont ils auraient connaissance au cours de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, l'on admet que le principe général de loyauté envers l'employeur – qui a été consacré par la théorie juridique et la jurisprudence – entraîne une obligation pour les agents publics de signaler les comportements préjudiciables à l'employeur. La procédure normale consiste à porter l'affaire à la connaissance du supérieur hiérarchique immédiat en premier lieu, à moins que celui-ci soit la personne en cause ou soupçonnée de l'être. Le supérieur ou ses supérieurs décide(nt) ensuite si l'affaire doit être signalée à la police. En fonction de la gravité des faits et dommages considérés, le non-signalement de l'affaire peut faire l'objet de réactions disciplinaires, la plus sévère étant la révocation. Il n'existe pas d'obligation générale pour les agents publics de signaler aux autorités de police ou judiciaires les possibles cas de corruption dont ils pourraient avoir connaissance au cours de leurs fonctions. Les entités étatiques ne sont pas non plus sujettes à une obligation d signaler de tels incidents. En ce qui concerne la fourniture d'informations sur les infractions (en anglais : *whistleblowing*), une commission pour la liberté d'expression, nommée par le gouvernement, a recommandé dans son rapport de 1999 l'introduction de dispositions statutaires en la matière et la proposition est actuellement entre les mains de la commission parlementaire compétente. Le rapport du Ministère du travail et de l'administration publique sur « L'éthique dans les structures de l'administration publique » (voir ci-dessous) recommande l'engagement d'un débat interne sur la meilleure façon de réglementer ce domaine.

Ministère du Travail

70. Parallèlement à sa responsabilité à l'égard de la Loi sur la fonction publique (voir plus haut), le Ministère du travail et de l'administration publique est compétent pour tout ce qui concerne l'orientation, la formation et le conseil des fonctionnaires en matière de déontologie. Il a été précisé à l'EEG que le Ministère n'avait que très peu fait jusqu'à présent dans ce domaine. En 2001, le Ministère a commandité un rapport d'évaluation sur le système de management éthique de l'administration gouvernementale norvégienne, à la lumière des douze Principes de l'OCDE sur le management éthique du service public (1998). Le rapport intitulé «L'éthique dans les structures de l'administration publique » a été soumis en février 2002. Le Ministère du travail et de l'administration publique étudie actuellement les suites à donner aux recommandations du rapport.
71. Par ailleurs, le Ministère du Travail et de l'administration publique a en charge – au sein des divers services du gouvernement - la définition des modalités générales et conditions de recrutement dans le cadre des dispositions légales et des négociations collectives ; il peut de ce fait initier des modifications au sein de tous les ministères. Il a commandé le rapport ci-dessus de sa propre initiative aux fins d'améliorer l'éthique au sein de l'administration du gouvernement central en conformité avec les principes de l'OCDE vus précédemment.¹⁶ Par ailleurs, le Ministère du Travail a en charge la définition des modalités générales de recrutement au sein des services de l'Etat et peut, par conséquent, être à l'origine de modifications et d'évolutions au sein de tous les ministères. Il a commandé le rapport cité plus haut de son propre chef et songe à l'utiliser à des fins de consultation, à la fois en interne et à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique. Actuellement, des codes de conduite régissent le comportement des fonctionnaires ; cela dit, le respect de ces codes n'a pas de caractère contraignant.

Ministère des Finances

72. C'est par l'intermédiaire du Ministère des Finances que le Parlement (Storting) fait appliquer ses « Réglementations de la gestion des finances » (appelées ci-après « Réglementations »). Ces réglementations sont conçues pour faire en sorte que les fonds d'État soient toujours utilisés dans le cadre et en fonction des conditions stipulées par le Parlement (Storting). Les résolutions de ce dernier relatives aux dépenses et aux ressources sont dûment appliquées et ont pour but de sauvegarder les biens matériels et les valeurs de l'État. Le Ministère des Finances élabore des « principes fonctionnels » supplémentaires (appelés ci-après les « Principes ») pour appliquer les Réglementations.
73. Ces principes comportent des règles et des orientations générales plus détaillées et conçues pour faire office de normes de comportement dans la gestion des finances publiques. Ils détaillent les modalités de comptabilité et les procédures comptables applicables aux transferts d'argent, à la rédaction des documents et aux rémunérations, aux règles d'achat des biens et services ainsi que les normes applicables à l'octroi de concessions, de subventions et au règlement des garanties. Des représentants du Ministère des Finances ont tenu à préciser à l'EEG que le ministère considérait qu'il avait lui-même une fonction essentiellement préventive plutôt qu'une fonction de contrôle. La raison en est qu'en Norvège, c'est le système des ordonnances ministérielles qui prévaut. En effet, chaque ministre est constitutionnellement et

¹⁶ L'EEG a été informée de ce que dans la continuité du rapport ci-dessus, et conformément à la Recommandation de l'OCDE et à celle du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics (2000), un code de conduite de la fonction publique norvégienne est à présent en cours d'élaboration. Les autres recommandations du rapport sont en attente de décisions du Ministère du travail et de l'administration publique.

politiquement responsable envers le Parlement (Storting). Les réglementations précitées délèguent des responsabilités considérables aux ministres. Le Ministère des Finances est impliqué dans la passation des marchés publics, bien que le Ministère du Commerce soit le principal responsable de l'application des réglementations dans ce domaine.

74. En Norvège, chaque ministère est responsable du contrôle de l'utilisation qu'il fait des fonds publics ; il doit aussi veiller à ce que toutes les instances administratives qui dépendent de lui aient mis sur pied des systèmes de contrôle interne. Il a été précisé à l'EEG que le Ministère des Finances procédait régulièrement à des évaluations du travail effectué en ce sens par les autres ministères mais qu'il faisait reposer ses propres rapports sur ceux que les autres ministères avaient déjà rédigés. C'est l'OAG qui a en charge les contrôles externes du Ministère des Finances.
75. Compte tenu de ce qu'elle sait de l'importance de la pression fiscale en Norvège, l'EEG a appris qu'il n'y avait aucune recherche spécifique sur ce que le Ministère des Finances considère être les domaines essentiels du risque de corruption. Le ministère a commencé la compilation d'un document pour évaluer ce risque au niveau de chaque instance gouvernementale, mais ses conclusions sont exclusivement à usage interne.

ii) Administration norvégienne des douanes et contributions indirectes

76. L'administration norvégienne des douanes et contributions indirectes est une entité autonome placée sous l'autorité du Ministère des Finances. Cette instance comprend une direction centrale et une administration par région qui regroupe dix bureaux régionaux des douanes, 34 bureaux et huit antennes de dédouanement et de lutte contre la contrebande. L'administration des douanes ne procède à aucune enquête pénale, par exemple en cas de trafic de stupéfiants (les affaires de cette nature sont systématiquement confiées à la police).
77. Il n'existe pas d'entité spéciale de contrôle interne ni instance disciplinaire en dehors de l'unité de contrôle centralisée, dans la mesure où l'accent est surtout mis sur des considérations de prévention : contrôle mutuel des personnels et division des tâches, conception des systèmes informatiques, habilitations limitées dans le temps, formation, déontologie, etc., avec indication des meilleures pratiques à mettre en œuvre. Les responsables des bureaux régionaux des douanes ont également en charge des pouvoirs disciplinaires : ils peuvent formuler un avertissement, suspendre un fonctionnaire défaillant, etc., mais le siège doit en être informé. Au cours de la période 1996-2001, 15 procédures disciplinaires ont été instruites, dont 4 se sont traduites par des révocations (un cas de détournement de fonds, un cas de trafic de spiritueux, une affaire de faute professionnelle et un cas de maladie mentale). Lorsque l'EEG a demandé des informations sur d'éventuelles affaires de corruption, il lui a été répondu qu'il y avait bien de temps à autre des phénomènes de corruption très limités au niveau des points de passage des frontières (environ une affaire par an). Les affaires qui n'ont aucun caractère de gravité pour la société (exemple : détournement de fonds de peu d'ampleur) font l'objet d'une enquête interne tandis que les cas plus graves sont confiés à la police.

iii) Médiateur parlementaire (Parliamentary Ombudsman – PO)

78. Le médiateur parlementaire (appelé ci-après « PO ») est le représentant choisi par le Parlement (Storting) pour procéder à des recherches et formuler des avis quant aux plaintes qui lui sont transmises contre certaines décisions des autorités norvégiennes (soit parce que les décisions sont erronées, soit parce qu'elles n'ont pas été appliquées de façon adéquate). Les différends

d'ordre privé échappent à la compétence du PO. Cette institution vise à éviter les erreurs manifestes et les injustices qui peuvent porter préjudice aux intérêts des particuliers. Le premier PO a été nommé en 1962. Tout PO doit être juriste et disposer des qualifications exigées d'un juge à la Cour suprême. Il ou elle est nommé(e) par le Parlement. Il ou elle doit être capable d'agir de façon impartiale. Le PO est indépendant de celles et ceux qu'il contrôle mais fait néanmoins partie de l'administration publique norvégienne.

79. Le PO ne peut ouvrir son enquête ni faire de déclarations tant que sa décision définitive sur une affaire donnée n'a pas été rendue public par l'administration et que toutes les voies de recours n'ont pas été épuisées. Les décisions prises par le PO ne sont pas susceptibles d'appel. Les services du PO se composent de 25 juristes et de 10 personnels administratifs. Le PO traite environ 2000 affaires et plus par an.

iv) Bureau de l'Auditeur général (Riksrevisjonen) - OAG

80. Le Bureau de l'Auditeur général (ci-après OAG) est une instance indépendante créée en Norvège en 1816. L'OAG a pour fonction essentielle de s'assurer que les fonds publics sont bien utilisés et gérés conformément à des principes comptables sains et généralement admis et dans le droit fil des décisions et des projets du Parlement¹⁷. En l'an 2000, les travaux de l'OAG ont porté sur 46 contrôles généraux. Sur ce total, 8 ont été achevés et transmis en temps et lieu au Parlement (Storting). Tous les ans, l'OAG adresse un rapport au Parlement (intégré à la série documentaire OAG) à propos des résultats de l'examen des comptes du gouvernement auquel il a procédé. Il prépare également un certain nombre de rapports indépendants à l'issue de son étude des différents aspects financiers associés aux ministères et aux administrations publiques.
81. La direction générale de l'OAG est confiée à un Comité de cinq vérificateurs aux comptes nommés par le Parlement pour une période de quatre ans (appelé ci-après le « Comité »). La composition du comité reflète celle du Parlement. Bien que les nominations aient un caractère politique évident, les décisions du comité sont considérées impartiales. Il a été précisé à l'EEG qu'à ce jour il y a une sorte de consensus selon lequel l'OAG, dans le cadre des limites qui lui sont fixées par le parlement, bénéficie d'un statut indépendant. C'est l'OAG qui fixe la teneur de ses propres responsabilités en matière de vérification comptable et qui se prononce sur la façon dont il les exercera. Il a également été précisé à l'EEG que les normes de vérification de l'OAG reposent sur les normes de l'Organisation internationale des organismes d'audit et de contrôle.
82. 400 personnes environ travaillent pour l'OAG et sont réparties en sept services (quatre pour les contrôles financiers, un pour les vérifications spéciales, un pour les contrôles de gestion et un dernier pour les tâches administratives). 20 personnes environ travaillent dans les antennes régionales de l'OAG.
83. Il a été précisé à l'EEG que la nouvelle législation adoptée en 1999 implique désormais les instances de contrôle du secteur privé dans la détection des infractions. Actuellement, des discussions sont en cours en vue de l'adoption de mesures du même ordre applicables au secteur public.

¹⁷ L'OAG a en charge la vérification de la compatibilité du gouvernement central et il recommande l'approbation des comptes par le Parlement. Il contrôle également les comptes des entités qui dépendent du gouvernement, des entreprises nationalisées et des fondations et fonds d'État. Il contrôle aussi la gestion publique des intérêts que l'État détient dans les entreprises. Il surveille les dépenses du gouvernement pour s'assurer qu'elles sont bien ordonnancées en tenant compte des intentions du Parlement. Il joue le rôle d'un véritable laboratoire d'idées pour le Parlement en ce qui concerne tous les domaines essentiels liés au principe de la vérification comptable.

v) *Ministère du Commerce et de l'Industrie et contrôle des procédures de passation des marchés publics*

84. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie est responsable de l'exécution des règles et procédures applicables aux achats et marchés publics. Les administrations norvégiennes des niveaux central, régional et local ainsi que les autres instances administratives sont soumises aux modalités de passation des marchés et aux règles de la comptabilité publique. Ces normes prévoient des procédures détaillées et obligatoires pour l'adjudication des marchés publics lorsque le montant du marché dépasse un certain seuil. Elles sont similaires aux règles généralement appliquées dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne et ont pour but de rendre plus efficace l'utilisation des ressources publiques, en favorisant un traitement égal entre les enchérisseurs dans l'adjudication des marchés publics. Depuis juin 2001, des règles nationales similaires mais plus simples s'appliquent à la passation des marchés publics de moindre volume et, plus précisément, aux contrats de 25.000 € environ (valeur nette) et en dessous des seuils de l'Union européenne/GPA cités plus haut.
85. Les deux ensembles de règles exigent des autorités qu'elles publient les appels d'offres dans une base de données publique. Lorsqu'une candidature est écartée ou si un marché ne lui est pas adjugé, l'enchérisseur malheureux a le droit de solliciter une justification écrite de l'administration. Il peut également faire appel d'éventuelles infractions auprès des tribunaux. En ce qui concerne les fournitures, les travaux ou les contrats de service, les tribunaux ont autorité pour interrompre le déroulement d'un appel d'offres en vue de modifier la procédure d'adjudication. Le tribunal peut également accorder des dommages intérêts au titre de la perte du marché ou des dépenses engagées pour la préparation de l'offre qui n'a pas été retenue. Il faut également noter que toutes les infractions au contrat type EEA peuvent être notifiées à l'organe de contrôle de l'EFTA (Association européenne de libre-échange). Il a été indiqué à l'EEG qu'au cours des six derniers mois, un quart seulement des administrations locales avaient rendu public leurs invitations à soumissionner pour l'adjudication de marchés publics. L'EEG a été informée de ce que la raison qui justifiait ce chiffre très modeste tenait à une méconnaissance de la législation adoptée en juin 2001, des résistances à l'encontre de certaines de ses dispositions, le manque de ressources pour sa mise en œuvre, et une tendance à privilégier les fournisseurs locaux.¹⁸ Le problème a bénéficié d'une attention politique très large et d'une importante couverture par les médias au moment de l'adoption de la législation.
86. Le parlement (Storting) a récemment autorisé la création d'une instance publique chargée de résoudre les différends liés aux marchés publics ; il s'agissait de faciliter et de rendre moins coûteux le dépôt d'une plainte contre des administrations au titre d'une infraction supposée aux règles de passation des marchés publics. Cette instance devrait être opérationnelle à compter de janvier 2003 ; elle sera en mesure d'accélérer le traitement des plaintes et donc d'améliorer les mesures correctives à prendre avant la passation d'un marché public.

¹⁸ Les autorités norvégiennes ont indiqué après la visite que le Ministère du commerce et de l'industrie poursuit ses efforts afin d'améliorer le cadre et les canaux d'information afin d'améliorer la prise de connaissance de la nouvelle législation. Parallèlement, les dernières statistiques confirment le nombre croissant d'appels d'offres publics. Par ailleurs, le Ministère a récemment pris l'initiative de constituer un groupe de travail chargé d'étudier les moyens d'accroître le nombre d'appels d'offres publics ainsi que d'éventuelles sanctions lorsque les entités publiques négligent de publier leurs appels d'offres.

vi) *Commission permanente de contrôle et des affaires constitutionnelles (Stortinget)*

87. Le *Stortinget* est une commission permanente spéciale du Parlement (Storting). Elle a été créée après les élections générales de 1993 pour contrôler de près les actions du gouvernement et des administrations publiques. Cette fonction de contrôle est très fortement prioritaire. Outre ses responsabilités dans le domaine constitutionnel, le Parlement procède à un examen attentif des dossiers du Conseil d'État, étudie les rapports annuels du gouvernement relatifs à la nomination des hauts fonctionnaires, des divers comités, conseils et tous les rapports transmis par l'auditeur général. Le *Stortinget* traite également les plaintes qui lui sont transmises par des particuliers. Le *Stortinget* est la seule commission permanente du Parlement à bénéficier des pouvoirs requis pour déclencher toutes investigations qu'elle juge opportunes en matière de fonctionnement des pouvoirs publics. En 1996, des dispositions de procédure ont été adoptées pour permettre la publicité des auditions du *Stortinget*. Auparavant, toutes ces auditions avaient lieu à huis clos. L'adoption de cette disposition a été considérée comme un développement particulièrement significatif. A ce jour, huit audiences publiques ont été tenues.

vii) *Initiatives relatives au secteur privé*

Commission des banques, assurances et valeurs mobilières (*KreditTilsynet*)

88. La commission des banques, assurances et valeurs mobilières (*KreditTilsynet*) a été créée en 1986 par la fusion de différentes entités qui existaient déjà. En 2002, 173 personnes en font partie. Elle est financée par les institutions soumises à son contrôle. Elle a été l'une des premières instances de contrôle intégré au monde à superviser l'ensemble du secteur financier pour veiller à ce que les institutions fonctionnent de manière adéquate et en tout conformément à la loi. Il s'agit à la fois d'une instance gouvernementale responsable envers le Ministère des Finances et d'une entité autonome. Elle formule des avis qu'elle remet au Ministère des Finances et dispose également d'une fonction de réglementation indépendante par rapport aux institutions financières individuelles.

89. Pour écarter tout risque de corruption au sein de la *KreditTilsynet*, un certain nombre de normes sont imposées à ses propres personnels. Ainsi, des restrictions existent qui leur interdisent de détenir des actions des sociétés soumises à leur contrôle. Ces personnels sont également tenus de ne pas divulguer d'informations confidentielles. Un mécanisme prévoit que chaque agent doit soumettre un rapport annuel au directeur général de l'institution.

90. Dans son rôle de contrôle externe, la *KreditTilsynet* fait appel à un certain nombre de mécanismes de supervision : inspections sur place, élaboration de rapports économiques sur la base de documents transmis, surveillance macroéconomique, développement et simplification des réglementations, etc. La commission a la faculté de retirer leurs habilitations à des institutions qui ne respecteraient pas les normes imposées. Par ailleurs, l'EEG a appris que les inspections sur place étaient considérées comme un outil particulièrement utile lorsqu'elles sont effectuées régulièrement et sans avertissement préalable. En l'an 2000, la *KreditTilsynet* a effectué 396 de ces inspections sur place.

Confédération des entreprises et de l'industrie norvégiennes (NHO)

91. La NHO est la plus importante organisation patronale de Norvège. La lutte contre la corruption dans le secteur privé est sur son agenda et elle déploie des campagnes d'information spécifiques telles que celle lancée en 1999 : « Panorama de la corruption ». La NHO a également adopté

plusieurs mesures : création d'un comité d'éthique permanent, dialogue avec la NORAD (Agence norvégienne de développement international), élaboration de partenariats avec d'autres ONG et constitution d'un groupe de travail spécialisé chargé de préparer un ensemble de méthodes de travail proposées à ses membres, etc. En novembre 2000, la NHO a fait réaliser une enquête sur ses membres pour s'assurer de ce qu'ils connaissaient de la corruption et de l'évolution des normes internationales dans ce domaine¹⁹.

92. La NHO a précisé à l'EEG qu'elle ne considérait pas comme un réel problème de la Norvège les phénomènes de corruption au niveau des activités économique-financières intérieures. Elle a précisé que ses membres ne lui avaient signalé que très peu de cas de corruption par rapport aux problèmes rencontrés par ces mêmes membres sur les marchés extérieurs beaucoup plus vulnérables. Les principaux domaines d'activité où ses membres considèrent qu'il y a de véritables problèmes sont les suivants : le BTP (en raison du caractère très concurrentiel des appels d'offres internationaux et du poids des aides), les télécommunications et le transport routier à l'échelle européenne.

c. Immunités face aux enquêtes, poursuites, et jugements des infractions de corruption

93. L'article 66 de la Constitution dispose que, « lorsqu'ils se rendent au parlement (Storting) ou qu'ils en sortent, tout comme pendant le temps qu'ils y passent, les membres de la représentation nationale ne pourront être arrêtés, sauf s'ils devaient être appréhendés en cas de crime commis « en public » [flagrant délit], pas plus qu'il ne peut leur être demandé compte des opinions qu'ils auraient exprimé pendant les séances du parlement (Storting). Chaque représentant sera tenu de se conformer au règlement intérieur de ladite assemblée. »
94. Les parlementaires ou les ministres ne bénéficient d'aucune autre immunité. Les interlocuteurs de l'EEG lui ont signalé qu'au cours des dernières années, deux affaires avaient été soulevées contre des parlementaires et une seule contre un ministre (à propos de fraude, d'un détournement de fonds et de frais de voyage).

III. ANALYSE

a. Politique générale de lutte contre la corruption

95. Les représentants de toutes les institutions norvégiennes où s'est rendue l'EEG font part d'un sentiment généralement partagé selon lequel il n'y a que peu de cas de corruption interne en Norvège. Ce phénomène n'est pas perçu comme un problème à grande échelle et il est vrai que la fréquence des affaires de corruption révélées et avérées reste faible. L'EEG note également le fort rejet de la corruption de la part de la société norvégienne. L'EEG est particulièrement impressionnée par l'implication et l'engagement collectif du secteur privé dans la lutte contre les phénomènes de corruption du double point de vue des relations secteur privé/secteur privé et secteur privé/secteur public. Cette implication fait une place à l'autocritique et se manifeste concrètement : études, adoption de codes de bonne conduite, activités de sensibilisation, etc. Des organisations telles que la NHO jouent un rôle déterminant en matière de coordination et d'impulsion dans le cadre de cet effort louable.

¹⁹ Avant le lancement de cette enquête, la NHO n'avait guère communiqué publiquement sur ce sujet. De son point de vue, le Ministère de la Justice n'avait pas suffisamment fait connaître les évolutions internationales qui concernent les entreprises puisqu'il s'était contenté d'un bref communiqué de presse. La NHO a indiqué que son étude avait été reprise par la presse et que cette mesure, outre la mise en évidence de la méconnaissance des phénomènes de corruption parmi ses membres, avait aussi contribué à mieux informer le public à ce sujet.

96. L'EEG note avec satisfaction que le plan d'action national pour l'an 2000 - et, dans une certaine mesure, les rapports de la police sur l'évaluation des risques - assure la promotion d'une approche multidisciplinaire et commune aux administrations qui favorise la prise en compte des problèmes de corruption dans le contexte plus large de la criminalité des affaires et de la grande délinquance. L'unité de l'ØKOKRIM spécialisée dans la lutte contre la corruption propose des avis aux autres entités chargés de la répression. Elle semble avoir fait montre de beaucoup d'efficacité dans la sensibilisation aux phénomènes de corruption au sein des administrations, en général, comme dans le secteur privé. La nomination d'une juge d'instruction franco-norvégienne en tant que conseillère spéciale du gouvernement est une autre initiative digne d'intérêt (dont l'impact mérite d'être apprécié à l'avenir). De ce point de vue aussi, il y a une prise de conscience générale de la nécessité d'anticiper les phénomènes de corruption et de contrôler les problèmes qu'ils posent.
97. Un certain nombre d'instances gouvernementales complémentaires telles que l'ØKOKRIM et la commission *KreditTilsynet* constituent des garde-fous institutionnels importants contre la corruption en Norvège, mais c'est la transparence et l'ouverture de la société norvégienne elle-même qui sont les instruments les plus importants de lutte contre la corruption. Le public semble bénéficier de droits d'accès considérables à l'information sur les activités du secteur public. Ces possibilités de contrôle par le public et les médias trouvent leur complément dans la création d'institutions indépendantes telles que le bureau de l'Auditeur général (OAG) ou le médiateur parlementaire (PO) qui ont la possibilité d'ouvrir des enquêtes et de formuler des recommandations à propos des actions du pouvoir exécutif. Ce cadre est en place depuis longtemps et a contribué à générer une culture de l'ouverture et du contrôle des actions des fonctionnaires ; il est complété par d'autres initiatives telles que l'obligation pour les fonctionnaires du fisc et les responsables de la passation des marchés publics de déclarer à leur administration leurs ressources et l'état de leur patrimoine.
98. Même si les autorités norvégiennes n'ont pas une attitude complaisante à l'égard de la corruption et qu'elles sont également sensibles comme les autres membres de la communauté internationale à des phénomènes de cette nature, ce n'est pas pour autant qu'il n'y a aucun comportement répréhensible dans ce domaine sur le plan intérieur. Il y a désormais une conscience accrue de la menace potentielle que fait peser la corruption sur les transactions commerciales internationales et le développement à l'étranger. Il faut aussi reconnaître que la sphère intérieure est plus vulnérable aux phénomènes de corruption dans le secteur des marchés publics.
99. L'EEG est parvenue à la conclusion que les efforts actuels sont impressionnants pour un pays où la corruption n'est que peu perçue comme telle. Toutefois, l'EEG considère qu'il ne serait pas inutile de procéder à une évaluation plus fine de l'ampleur réelle des phénomènes de corruption.
100. Les statistiques ne mettent pas toujours l'accent sur les affaires de corruption et les données disponibles ne portent pas sur toutes les dispositions qui figurent dans le code pénal en matière de criminalité liée à la corruption. En effet, certaines dispositions du code pénal ne permettent pas aux autorités d'isoler la criminalité directement liée à la corruption dans la mesure où ces dispositions s'appliquent également parfois à d'autres infractions. Il en résulte une plus grande difficulté dans le recueil de statistiques ciblées.
101. L'EEG considère que le recueil de preuves statistiques plus fiables et qu'une recherche sur les secteurs affectés par la corruption/les secteurs « à risque », permettraient de clarifier l'ampleur

de la corruption et faciliteraient l'adoption de mesures pour lutter contre ces phénomènes et estime que cela pourrait être envisagé à l'avenir, lors de la révision du plan d'action national. **L'EEG recommande d'envisager l'élaboration de statistiques ciblées et la réalisation d'études sur les formes que prend la corruption en Norvège.**

102. L'EEG relève que les sanctions pour corruption passive au titre de l'article 112 du code pénal sont relativement basses. Toutefois, elle prend note des informations fournies par les autorités de Norvège, selon lesquelles :

- c'est l'article 113 qui s'applique aux pots-de-vin reçus par un agent public,
- l'article 275 peut également s'appliquer, en vertu de décisions rendues par la Cour suprême selon lesquelles la simple acceptation d'un pot-de-vin constitue également une violation des devoirs de la fonction.

b. Institutions, entités et services chargés de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la qualification des infractions pénales de corruption

b1. Forces de police, autorités chargées de poursuivre et système judiciaire

103. Les forces de police semblent bien organisées. A l'exception de certaines techniques d'investigation, elles utilisent des méthodes de travail évoluées telles que l'évaluation du risque et mettent fortement l'accent sur les aspects préventifs, sur la déontologie, etc. L'EEG note également que les forces de police et les parquets tentent de développer de nouvelles méthodes de travail qui visent à faciliter le recueil des preuves dans les cas d'infractions graves (récompenses au titre des informations fournies, incitations aux aveux et à la collaboration, etc.). La création d'unités spécialisées dans la criminalité des affaires au niveau des districts les plus importants permet de compter sur l'expertise nécessaire là où l'activité économique est la plus intense.

104. L'EEG exprime sa satisfaction quant au fait que la police, en Norvège, est une entité indépendante du pouvoir politique et seulement soumise aux directives des procureurs dans des cas concrets. Il semble que les tâches de supervision soient déléguées dans une large mesure aux procureurs de la police. L'EEG n'a pas été informée de l'existence de controverses à ce sujet.

105. ØKOKRIM apparaît comme une solution favorable pour répondre au défi de la coopération entre les forces de police et les parquets, constituant un cadre pour le déploiement de méthodes de travail multidisciplinaires. Au sein d'ØKOKRIM, l'unité de lutte contre la corruption échange des informations et son expertise avec d'autres unités lorsque, par exemple, une affaire implique des infractions différentes (corruption et fraude). La présence de l'unité contre le blanchiment d'argent dans les mêmes locaux facilite également les échanges d'informations de ce point de vue. Le directeur de l'ØKOKRIM joue un rôle majeur dans la mesure où il prend la décision d'accepter ou de rejeter l'instruction d'une affaire prise en charge par une autre autorité. A cet égard, l'EEG a été avisée de ce que toutes les infractions pénales graves et celles qui présentent des difficultés particulières (pour lesquelles d'autres services d'enquête peuvent ne pas disposer des ressources suffisantes) sont prises en charge par ØKOKRIM. L'EEG pense également que cette institution centralisée permet de prendre en charge des affaires « locales » qui, autrement, pourraient faire l'objet de pressions ou qui pourraient susciter parmi les justiciables un sentiment de partialité. L'EEG a eu confirmation du fait que les contrôles de qualité des dossiers transmis aux tribunaux prenaient également en compte les aspects procéduraux.

106. Les tâches de prévention et de sensibilisation constituent un autre volet des travaux d'ØKOKRIM. Les personnels de l'unité de lutte contre la corruption organisent ou participent à des activités et conférences destinées aux entreprises, aux institutions publiques et même à l'Académie de police.
107. En ce qui concerne le système du ministère public, les procureurs semblent opérer de manière indépendante. Dans les affaires graves, les décisions sont prises soit par le procureur général, soit par une unité spéciale d'ØKOKRIM. Bien que les conditions pour l'abandon des poursuites soient rédigées d'une façon qui laisse une large marge d'appréciation aux procureurs, il a été précisé à l'EEG que l'abandon des poursuites est relativement rare. En outre, il est toujours possible d'interjeter appel des décisions auprès de l'autorité supérieure si le citoyen qui a signalé l'infraction n'est pas d'accord avec la décision prise.
108. En ce qui concerne les tribunaux, l'EEG note que pour certains types d'infractions - par exemple la criminalité des affaires, des commissions indépendantes de juges experts non professionnels sont utilisées. Il y a là une pratique intéressante dans la mesure où elle met certaines expertises spécifiques à la disposition des tribunaux. Il s'agit dans ces cas d'affaires particulièrement complexes qui peuvent exiger différentes formes de savoir (comptabilité, commerce, finances, investissements, fiscalité et autres domaines du même ordre). A cet égard, l'expertise d'ØKOKRIM dans la préparation d'une affaire a une valeur certaine.
109. L'EEG a été informée de la grande confiance du public en Norvège dans la façon dont les affaires de corruption sont traitées par le système judiciaire.
110. En ce qui concerne le SEFO, l'EEG considère que la création de cette entité est une autre initiative intéressante. Il semble que cette instance n'en soit encore qu'à une phase expérimentale et son avenir est en cours d'examen au sein du Ministère de la Justice. La charge de travail semble importante et les résultats obtenus jusqu'à présent ne sont peut-être pas à la hauteur de l'attente de ses fondateurs (700 affaires en 1999 avec des inculpations dans trois cas seulement).

b2. Sources d'informations

111. L'EEG a été informée de ce qu'un certain nombre d'affaires de corruption ont été détectées par des journalistes d'investigation; une fois relatées par les médias, ces affaires ont déclenché l'adoption de mesures par les autorités chargées des poursuites. Selon ce que l'EEG a pu constater, il semble que certaines affaires de corruption dans le secteur public n'aient été découvertes par les autorités de contrôle que par pur hasard et que les entités du secteur privé préfèrent traiter en interne d'éventuels cas de corruption afin de protéger l'image de l'entreprise.
112. Outre l'existence de directives applicables aux informateurs de la police, l'EEG note qu'une réforme récente permet de recourir à des témoignages anonymes pendant la phase du procès, s'agissant d'une mesure de nature à favoriser la divulgation d'informations, du moins à cette étape de la procédure.
113. L'EEG a été informée de ce que la procédure normale pour un fonctionnaire serait de rapporter tout soupçon de méfaits à son supérieur hiérarchique immédiat. Si c'est ce dernier qui est en cause, la procédure serait de faire rapport à une personne plus haut placée dans la hiérarchie. Comme indiqué précédemment, le principe de loyauté envers l'employeur oblige les

fonctionnaires à signaler à celui-ci la connaissance ou les soupçons étayés de méfaits portant atteinte/susceptible de porter atteinte à l'employeur. Il n'existe pas de règles statutaires ou formelles réglementant les dénonciations à la police ou à la presse. De telles options devraient être examinées sous l'angle de l'éthique. Les agents publics rapportant ou dénonçant des agissements répréhensibles ne disposent pas d'un droit à protection, mais ils peuvent se voir accorder l'anonymat en vertu de la Loi sur la fonction publique et de la Loi sur la liberté d'information. L'EEG relève par ailleurs qu'il y avait de l'incertitude dans l'esprit de certains de ses interlocuteurs, quant à la teneur exacte et au statut des règles.

114. A la lumière de ce qui précède, l'EEG conclut que la situation peut être améliorée tout comme le cadre juridique applicable à la dénonciation des infractions et à leur signalement (en anglais whistleblowing »). Par conséquent, **l'EEG recommande de :**

- **revoir les mécanismes actuels en matière de signalement des infractions de corruption ;**
- **clarifier l'obligation pour tout fonctionnaire de (quand et comment) signaler les agissements illégaux, impropres ou contraires à l'éthique, et les agissements liés à la maladministration ;**
- **faire en sorte que toute allégation pertinente soit signalée à la police ou au procureur.**

115. Les instances chargées de l'application de la loi ne peuvent faire usage de certains moyens d'investigation dans les affaires de corruption, par exemple les écoutes téléphoniques. Ce type de mesures ne peut être utilisé que pour les enquêtes dans lesquelles l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus ou encore dans le cas de crimes graves liés au trafic de stupéfiants ou d'affaires qui mettent en jeu la sécurité nationale ou les intérêts vitaux du pays. L'EEG rappelle que la découverte et l'instruction d'affaires de corruption et d'autres formes de criminalité - parfois sophistiquée - ont un caractère complexe et peuvent être gravement compromises si les autorités sont privées des « moyens efficaces de collecter des preuves ». Par définition, la corruption est une forme de criminalité à caractère particulièrement secret et caché. Certains représentants norvégiens chargés d'enquêter sur les affaires de corruption sont d'accord avec la nécessité de permettre l'emploi de telles techniques d'enquête. L'EEG, tout en gardant à l'esprit la protection des libertés fondamentales, partage leur opinion sur la nécessité de moyens d'enquête plus performants dans les affaires de corruption importantes.

116. En conséquence, **l'EEG recommande d'étendre, dans toute la mesure du possible, le recours aux moyens d'enquête spéciaux dans les affaires de corruption, en tenant compte du principe de proportionnalité et des garde-fous existants.**

c. Autres institutions impliquées dans la lutte contre la corruption

117. En dépit de l'importance - louable - de l'accent mis sur la déontologie en Norvège, l'EEG observe que la sensibilisation aux problèmes de corruption comme tels dans le secteur public est peu développée et que l'interprétation de ce type de problèmes semble restrictive dans ce pays, ce qui pourrait être dû au fait que la corruption d'un agent public en Norvège est considérée comme inconcevable. D'un autre côté, la carence que manifestent les fonctionnaires dans la promotion d'une meilleure connaissance des problèmes de corruption dans le secteur public, trouve un équilibre relatif dans les efforts que déploient dans le secteur privé des organisations comme NHO. Toutefois, les mesures adoptées par les institutions de ce type sont entièrement volontaires. L'EEG relève avec satisfaction l'approche ambitieuse et informée de NHO pour élever les standards, diffuser l'information pertinente parmi ses membres et pour développer les relations avec d'autres organisations telles que NORAD et *Transparency International*. L'EEG

considère de façon positive le développement de relations plus étroites entre les différentes parties. Elle note également qu'ØKOKRIM a pris des mesures favorables au développement de relations de travail avec NHO et il faut espérer que d'autres instances gouvernementales - Ministère de la Justice et Ministère du Travail - suivront cette voie, de sorte que la participation active de l'État norvégien aux efforts internationaux pour remédier à la corruption soient suivis à la fois de modalités de détection améliorées, de mesures de dénonciation des cas de corruption et d'un dialogue proactif à l'intérieur du pays.

118. Le Ministère du Travail semble jouer un rôle majeur en Norvège. L'EEG observe que ce serait une initiative positive de la part de ce ministère, que de prendre des mesures plus concrètes et efficaces pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de sensibilisation, d'élaboration de directives spécifiques, et de formation des fonctionnaires à la problématique générale de la corruption telle qu'elle résulte de l'article 20 de la Loi de 1983 sur la fonction publique.
119. L'EEG accueille aussi favorablement la modernisation récente de la vérification comptable/audit en Norvège et les mesures prises pour le secteur privé en ce qui concerne la recherche des infractions. L'EEG note que, pour le moment, si l'OAG détecte un cas de corruption ou tout autre type d'infraction, ses agents peuvent le signaler à l'institution concernée. Si celle-ci ne réagit pas, l'OAG ne peut rien faire tant que les vérifications n'ont pas pris fin ce qui, dans de nombreux cas, peut prendre un an ou dix-huit mois. En tout état de cause, le principe est le suivant : lorsqu'une irrégularité est constatée, elle doit d'abord être signalée à l'institution concernée. L'EEG a appris que, bien que confronté à l'occasion à des difficultés avec certains ministères, l'OAG a un accès aux documents bien plus efficace que la police et que cette dernière s'adresse parfois à l'OAG pour obtenir des informations ; les données ou documents correspondants ne peuvent pas être transmis dans la mesure où ils ont été remis « en toute confiance » à l'OAG. Par ailleurs, l'EEG a été avisée de ce qu'en dépit des plaintes anonymes reçues par l'OAG à propos de phénomènes de corruption dans les marchés publics, les renseignements correspondants ne peuvent – non plus - être transmis.
120. Il est dès lors clair pour l'EEG que l'OAG peut être une source d'information précieuse, mais qu'elle n'est pas actuellement - et ne peut être - pleinement exploitée pour mettre à jour la corruption. Les contraintes statutaires actuelles affectent le partage de l'information avec la police et les procureurs. La situation présente est parfois considérée peu satisfaisante par d'autres instances répressives, notamment parce que, dans le système actuel, il y a des risques de voir les preuves détruites ou devenir obsolètes. Pour ces raisons, l'EEG **recommande de revoir le cadre réglementaire applicable à la coopération entre le Bureau de l'Auditeur général (OAG), la police, l'ØKOKRIM et d'autres autorités répressives concernées. L'OAG devrait être autorisé à signaler immédiatement et confidentiellement à la police/ØKOKRIM tout soupçon de corruption, alors même que les vérifications ne sont pas achevées.**
121. Un problème de même nature affecte la Commission des banques, assurances et valeurs mobilières (*KreditTilsynet*). Les représentants de cette commission ont précisé à l'EEG qu'ils n'ont pas une obligation absolue de signaler à la police/à l'ØKOKRIM les infractions dont ils peuvent avoir connaissance, à l'exception des cas de blanchiment d'argent. Ainsi, si *KreditTilsynet* découvre qu'une infraction autre que le blanchiment d'argent a été commise, l'article 6 de la Loi sur le KreditTilsynet s'appliquerait puisqu'il prévoit que ce dernier peut signaler l'infraction à la police. Pour déterminer si oui ou non une affaire doit être signalée, KreditTilsynet prendrait en considération le principe de proportionnalité, y compris la gravité de l'infraction (les infractions de corruption seraient de ce fait vraisemblablement signalées à la police). Les entretiens de l'EEG ont révélé certaines incertitudes quant à l'étendue exacte de la faculté de

faire part à la police des soupçons d'infraction lorsque l'institution financière en cause s'est abstenue de le faire. Compte tenu de l'augmentation de la criminalité économique et des signalements relatifs au blanchiment d'argent en Norvège, compte tenu aussi du fait que la corruption est souvent présente lorsque des intérêts importants sont en jeu sans toutefois qu'elle apparaisse forcément en tant que telle à première vue, compte tenu enfin de certaines controverses dans les médias sur le phénomène du délit d'initié, l'EEG estime que *KreditTilsynet* est une autre source précieuse d'information qui pourrait être davantage impliquée dans la lutte contre la corruption. L'EEG **recommande donc d'adopter des lignes directrices formelles et écrites soulignant l'importance pour *KreditTilsynet* de signaler à la police ou au procureur les soupçons fondés de commissions d'infractions pénales** (voir aussi paragraphe 114 ci-dessus).

122. Concernant les douanes, de nombreuses initiatives ont été adoptées afin de promouvoir l'intégrité des personnels et de réduire les opportunités de corruption. Les chiffres fournis à l'EEG semblent confirmer l'efficacité des efforts actuellement déployés. Compte tenu de l'expérience dans d'autres pays – qui indique que les douanes sont souvent un secteur à risque – l'EEG souligne l'importance de rester vigilant à ce niveau.

d. Immunités

123. En Norvège, le champ des immunités est très restreint. En faisant abstraction des immunités diplomatiques et de celles de la famille royale, seuls les parlementaires bénéficient d'une immunité – très limitée comme cela découle du paragraphe 93. Par ailleurs, l'EEG note l'absence, dans la Constitution, d'un système de levée d'immunités – une procédure qui ne se justifie pas au vu du champ d'application très restreint des immunités dans ce pays. En conclusion sur ce point, le système des immunités en Norvège est en totale conformité avec le PDC 6.

IV. CONCLUSIONS

124. L'EEG est favorablement impressionnée par le cadre institutionnel mis en place en Norvège afin de promouvoir l'intégrité et la lutte contre la criminalité économique et la corruption. Le niveau d'éthique dans le secteur public et les standards en la matière sont élevés, et le secteur privé semble fermement impliqué dans la lutte contre la corruption. En dépit d'un niveau global de la corruption relativement faible, compte tenu des chiffres disponibles, les autorités norvégiennes restent vigilantes et conviennent que la situation actuelle ne doit pas constituer un motif d'inactivité à l'égard de ces questions.
125. Les droits de l'homme et les libertés individuelles en Norvège sont des valeurs très importantes, en théorie comme en pratique.
126. Des mécanismes d'autorégulation, des codes de déontologie, une certaine souplesse et des cadres réglementaires généraux prévalent sur des réglementations détaillées, strictes et obligatoires.
127. L'EEG reste convaincue que, dans le cadre d'un tel modèle, il est possible d'introduire des mécanismes de lutte contre la corruption plus stricts sans altérer le système. Pour le moment, l'interprétation et l'évaluation des phénomènes de corruption sont assez variables et le système ne garantit pas que l'information sur des affaires de corruption éventuelles soit traitée comme elle pourrait l'être : les moyens concrets d'investigation de la corruption sont difficiles à mettre en

œuvre et le partage de l'information et des renseignements est parfois entravé par des barrières réglementaires, institutionnelles ou autres.

128. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Norvège :
- i. **envisager l'élaboration de statistiques ciblées et la réalisation d'études sur les formes que prend la corruption en Norvège ;**
 - ii. **revoir les mécanismes actuels en matière de signalement des infractions de corruption ; clarifier l'obligation pour tout fonctionnaire de (quand et comment) signaler les agissements illégaux, impropres ou contraires à l'éthique, et les agissements liés à la maladministration ; et faire en sorte que toute allégation pertinente soit signalée à la police ou au procureur ;**
 - iii. **étendre, dans toute la mesure du possible, le recours aux moyens d'enquête spéciaux dans les affaires de corruption, en tenant compte du principe de proportionnalité et des garde-fous existants ;**
 - iv. **revoir le cadre réglementaire applicable à la coopération entre le Bureau de l'Auditeur général (OAG), la police, l'ØKOKRIM et d'autres autorités répressives concernées. L'OAG devrait être autorisé à signaler immédiatement et confidentiellement à la police/ØKOKRIM tout soupçon de corruption, alors même que les vérifications ne sont pas achevées ;**
 - v. **adopter des lignes directrices formelles et écrites soulignant l'importance pour *KreditTilsynet* de signaler à la police ou au procureur les soupçons fondés de commissions d'infractions pénales ;**
129. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Norvège à tenir compte des observations faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
130. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Norvège à présenter un rapport sur la suite qui aura été donnée aux recommandations susvisées avant le 31 décembre 2003.

ANNEXE I

Sélection de dispositions du Code pénal [Straffeloven]

(d'après la version anglaise officielle de 1994)

§ 67. Le délai de prescription est calculé comme suit :

- deux ans lorsque la sanction maximale encourue ne concerne qu'une amende ou une peine d'emprisonnement dont la durée n'excède pas un an ;
- cinq ans lorsque la sanction maximale encourue est une peine d'emprisonnement dont la durée n'excède pas deux ans ;
- 10 ans lorsque la sanction maximale encourue est une peine d'emprisonnement dont la durée n'excède pas 10 ans ;
- 15 ans lorsque l'infraction est passible d'une peine dont la durée n'excède pas 15 ans ;
- 25 ans lorsque l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement dont la durée n'excède pas 21 ans.

Dans l'évaluation du délai de prescription, la détention est réputée avoir même valeur que la réclusion.

Le fait qu'une amende ou la déchéance des droits civiques puisse être prononcée en sus d'une autre peine n'est pas pris en compte dans le calcul du délai de prescription.

Si, en vertu d'un même acte, un justiciable a commis deux ou plusieurs infractions qui, du fait des dispositions du premier alinéa, seraient prescrites à des moments différents dans le temps, c'est le délai de prescription le plus long qui sera applicables à toutes les infractions.

Le délai de prescription en matière de responsabilité pénale applicable aux entreprises fera l'objet d'une évaluation en fonction de l'échelle des peines retenue pour les particuliers et spécifiée par la disposition correspondante du code qui aura été transgressée.

§ 68. Le délai de prescription commence à courir à compter de la date à laquelle ont pris fin les agissements illicites.

Lorsque la responsabilité pénale dépend ou est fonction d'un effet ultérieur, le délai de prescription ne commence pas à courir tant que la date à laquelle l'effet précité se produit n'est pas atteinte. La même disposition vaut aussi lorsque l'engagement des poursuites est fonction de l'occurrence d'un événement ultérieur.

Si les agissements délictueux sont commis à bord d'un navire battant pavillon norvégien qui croiserait en dehors des eaux territoriales du royaume, le délai de prescription commence à courir à compter de la date à laquelle le navire aura fait relâche dans un port norvégien. En vertu de la présente disposition, la date à laquelle le délai de prescription commence à courir ne peut être différée de plus d'une année.

§ 105. Quiconque, en faisant usage de menaces, en proposant ou en promettant un avantage, par des incitations fallacieuses ou par tout autre moyen, aura cherché à influencer le comportement ou le vote d'un tiers appelé à se prononcer dans les affaires publiques ou cherché à empêcher un tiers de voter dans ce contexte ou d'y intervenir de toute autre façon, sera passible d'une peine de détention dont la

durée ne pourra excéder trois ans. En cas de circonstances atténuantes dûment constatées, une amende pourra être infligée.

§ 106. Quiconque, lorsqu'il est appelé à se prononcer par vote dans des affaires publiques manifeste son opinion d'une certaine façon ou s'abstient de voter ou promet de voter ou de s'abstenir de voter de telle ou telle manière en raison d'un avantage convenu ou qu'il aurait perçu, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder six mois.

§ 111. Si un fonctionnaire demande pour lui-même ou pour un autre fonctionnaire ou pour les administrations publiques une contribution, un droit ou une rétribution illicite au titre de services rendus, ou s'il accepte de recevoir ce qui pourrait lui être proposé à tort comme une prestation due à cet égard, sera passible d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder cinq ans.

S'il conserve ce qu'il a reçu de bonne foi après que son attention ait été attirée sur cette méprise, il sera passible d'une amende, de révocation ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois mois.

§ 112. Tout fonctionnaire qui, pour prendre une mesure officielle ou pour s'abstenir de l'appliquer, demande ou perçoit pour lui-même ou pour un tiers un avantage illicite ou une promesse en ce sens, en parfaite connaissance que ce qui lui est donné ou promis a pour but d'influencer son attitude dans l'exercice de ses fonctions officielles, sera passible d'une amende, de révocation ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder six mois.

§ 113. Si l'agissement ou l'omission à laquelle il est fait allusion à l'article 112 et pour lequel l'avantage a été perçu ou promis impliquait un manquement aux devoirs du fonctionnaire, ou si ce dernier refusait d'appliquer une décision ou une mesure officielle de façon à extorquer un tel avantage pour lui-même ou pour un tiers, il sera passible d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder cinq ans.

La même peine sera applicable à toute personne qui aura perçu un avantage en pleine connaissance de ce qu'il lui était consenti pour avoir pris une mesure officielle en violation de ses obligations professionnelles.

§ 114. Tout magistrat, juré, assesseur ou expert qui sollicitera pour lui-même ou percevra ou de toute autre façon, bénéficiera d'un avantage illicite, ou s'il lui est fait promesse d'un tel avantage pour qu'il agisse ou s'il a agi en tant que tel pour ou contre les intérêts de l'une ou l'autre des parties à un différend justiciable, sera passible d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder huit ans.

Ces dispositions s'appliquent également au juge arbitre si la sentence arbitrale a même force et valeur que le jugement d'un tribunal.

§ 121. Quiconque, délibérément ou du fait d'une faute lourde, aura violé une obligation de réserve qui, en vertu d'une disposition statutaire ou d'une directive en vigueur, est la conséquence du service rendu ou des tâches confiées par une instance de l'État ou d'une entité locale, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder six mois.

S'il y a violation des devoirs de fonction ou volonté d'acquérir pour soi-même ou pour un tiers un avantage illicite ou si, dans ce but, il y a utilisation, de quelle que façon que ce soit, des informations

précisément protégées par une obligation de réserve, l'intéressé sera passible d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois ans.

Cette disposition s'applique également à toute violation de l'obligation de respecter la confidentialité des informations, même après la cessation d'activité du fonctionnaire défaillant.

§ 123. Si un fonctionnaire abuse du poste qu'il occupe pour violer tel ou tel droit d'un tiers en prenant ou en s'abstenant de prendre une décision officielle, il encourra une amende, la révocation de ses fonctions ou sera passible d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder un an.

S'il a agi en vue d'obtenir un avantage illicite pour lui-même ou pour un tiers ou si un préjudice sérieux ou une violation grave de droits a résulté de la commission délibérée de l'infraction, une peine d'emprisonnement pourra être prononcée, dont la durée ne pourra excéder cinq ans.

§ 128. Quiconque, par la menace ou la concession ou la promesse d'un avantage, cherche à inciter illicitement un fonctionnaire à prendre ou à s'abstenir de prendre une décision officielle ou toute autre mesure qui s'inscrirait dans un tel contexte, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder un an.

Dans le paragraphe qui précède, le terme «fonctionnaire » concerne également les fonctionnaires étrangers et ceux des organisations internationales publiques.

Les dispositions de l'article précédent, troisième et quatrième paragraphes, seront applicables en conséquence.

§ 255. Sera déclaré coupable de détournement de fonds quiconque, dans le but d'obtenir pour soi-même ou pour un tiers, un avantage illicite, aura disposé illégalement de ou aura hypothéqué ou consommé ou, de toute autre façon, se sera approprié des biens en sa possession qui, en totalité ou en partie seulement, appartiennent à un tiers ou encore qui, de façon illicite, aura disposé de sommes d'argent collectées par ses soins pour le compte de tiers ou qui, de toute autre façon, lui auraient été confiées.

En vertu de cet article, aucune peine ne sera prononcée au titre d'agissements qui tomberaient sous le coup des articles 277 ou 278.

Les détournements de fonds sont passibles d'amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne peut excéder trois ans.

Les sanctions sont les mêmes en cas de complicité.

§ 256. En cas de détournement de fonds particulièrement grave, la sanction est une peine d'emprisonnement dont la durée ne peut excéder six ans. La sanction est la même en cas de complicité.

Pour se prononcer sur la gravité relative d'un détournement de fonds, il conviendra de chercher à savoir si la valeur de l'objet détourné est considérable, si le détournement est imputable à un fonctionnaire ou à toute autre personne qui aurait trahi la confiance placée en elle, en profitant de sa position spécifique ou de son activité et d'établir si une fausse comptabilité a été tenue ou si l'auteur de l'infraction a sciemment provoqué des dommages matériels ou mis en danger la vie ou la santé d'autrui.

§ 275. Quiconque, en vue d'obtenir pour soi-même ou pour autrui un avantage illicite ou de porter préjudice à un tiers, négligera les affaires d'autrui dont il a en charge la gestion ou le contrôle ou agira contre les intérêts d'autrui, sera reconnu coupable d'abus de confiance.

La sanction encourue au titre d'un abus de confiance est une peine d'emprisonnement dont la durée ne peut excéder trois ans. Des amendes peuvent être infligées en sus d'une peine d'emprisonnement. Les sanctions sont les mêmes en cas de complicité. Si des circonstances atténuantes étaient reconnues, seules seront infligées les amendes.

La peine encourue en vertu de cet article ne sera pas applicable aux agissements illicites qui tomberaient sous le coup de l'article 255 (voir article 256).

§ 276. La sanction encourue au titre d'un abus de confiance caractérisé est une peine d'emprisonnement dont la durée ne peut excéder six ans. Outre la peine d'emprisonnement, une amende peut être infligée. La sanction est la même en cas de complicité.

Pour établir la gravité relative de l'abus de confiance, une attention particulière sera accordée au fait que les agissements illicites aient pu occasionner des dommages économiques importants, qu'ils aient été le fait d'un fonctionnaire ou de quiconque aurait abusé de la confiance placée en lui en raison du poste qu'il occupe ou de ses activités, que l'auteur de l'infraction ait pu tenir une double comptabilité ou ait détruit, endommagé ou dissimulé des registres, livres comptables ou autres documents ou s'il a sciemment provoqué des dommages matériels ou mis en danger la vie ou la santé d'autrui.

§ 286. Quiconque, délibérément ou par négligence, n'aura pas respecté les dispositions relatives à la tenue d'une comptabilité, à l'élaboration des états financiers annuels ou à la tenue de comptes, telles que spécifiées par tout texte de loi ou décret pris en application d'une loi, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder un an, ou les deux. En cas de circonstances aggravantes, une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois ans, pourra être prononcée.

§ 317. Quiconque perçoit ou obtient pour soi-même ou pour un tiers, une partie des produits d'actes délictueux ou qui est complice d'agissements visant à garantir de tels produits à des tiers, sera coupable d'une infraction²⁰ et, comme tel, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois ans. La notion de complicité recouvre le recueil, le stockage, la dissimulation, le transport, l'expédition, le transfert, la conversion, la cession, le nantissement, l'hypothèque ou l'investissement de tels produits frauduleux. Tout objet, revendication ou service qui prendrait la place de tels produits délictueux sera considéré comme leur équivalent.

Ce type d'infraction est constitué, même si nul ne peut être sanctionné au titre des agissements d'où procèdent les produits délictueux, en vertu des dispositions posées par les articles 33 et 46.

Toute infraction caractérisée sera passible d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder six ans. Pour savoir s'il s'agit d'une infraction caractérisée, une importance particulière sera accordée au type d'agissements d'où procèdent les produits délictueux, à la valeur de ces produits directement associés à l'intervention de l'auteur de l'infraction, au montant de tout avantage éventuel perçu par le délinquant ou qu'il aurait obtenu pour lui-même ou pour autrui, et il conviendra également d'établir si l'auteur de l'infraction est coutumier de ce type de délit. Si les produits résultent d'une infraction à la législation sur les stupéfiants, une grande importance sera également accordée à la nature et à la quantité du produit illicite d'où procéderont les produits financiers délictueux.

²⁰ « *heleri* » est le terme juridique norvégien pour ce type d'infraction.

Si l'infraction est associée aux produits d'une infraction à la législation sur les stupéfiants, une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 21 ans pourra être infligée dans le cas où des circonstances aggravantes seraient retenues.

Si l'infraction est commise par négligence, elle sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder deux ans.

Toutefois, aucune sanction ne sera applicable en vertu du présent article à quiconque aura perçu lesdits produits à titre de subsides ordinaires pour soi-même ou pour autrui et les aura reçu d'un tiers tenu au versement de tels subsides ou encore à quiconque aura perçu lesdits produits en paiement normal de biens de consommation ordinaires, d'articles ou de services à usage courant.

§ 373. Sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois ans, quiconque, dans la gestion d'un bien immobilier ou d'une entreprise dont l'administration prévoit la prise de décision au suffrage majoritaire :

1. aura illicitement proposé ou effectivement consenti à un tiers un avantage spécifique ou aura reçu pour soi-même ou pour un tiers un tel avantage ou une telle promesse d'avantage, afin de l'induire à voter dans un certain sens ;
2. sera frauduleusement parvenu à participer, sans y être autorisé, à un vote ou à faire valoir plus de voix que le nombre auquel il est habilité ou à agir de toute autre façon qui tendrait aux mêmes fins, ou,
3. sera intervenu pour fausser le résultat d'un vote ou aura agi de toute autre façon qui tendrait aux mêmes fins.

§ 401. Quiconque, dans le but d'obtenir un avantage illicite pour soi-même ou pour autrui, aura cherché à compromettre ou à interdire la participation de tiers à des enchères publiques ou à la passation de marchés publics par la diffusion de fausses informations, la remise de cadeau ou par tous agissements de même nature, ou qui, de toute autre façon, se comporterait à cette même fin, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder quatre mois.

§ 405. Quiconque, dans les cas où le prix d'un bien ou la rémunération d'un service ou d'un travail est légalement déterminé par une instance publique, sollicitera ou percevra une rétribution supérieure à la valeur prescrite par la loi, sera passible d'une amende et, dans le cas d'infractions répétées, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois mois. La même sanction sera applicable à quiconque, dans tout contrat, stipulerait pour soi-même un avantage dont l'intégration à un contrat est strictement interdite.

§ 405 (a). Quiconque obtient ou tente de se procurer de façon déloyale, des connaissances ou la maîtrise d'un secret commercial, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois mois.

§ 405 (b). Quiconque, employé par ou agissant en qualité de conseil d'un tiers, sollicite ou perçoit, sans que ce dernier en soit informé, un cadeau ou tout autre avantage ou promesse de bénéfice, d'un homme d'affaires ou de quiconque pourrait intervenir au nom de celui-ci en vue de lui remettre un cadeau ou de le faire bénéficier d'un avantage non justifié dans le cadre de la passation de marchés de biens, de travaux ou d'autres services, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement dont la durée ne pourra excéder trois mois.