

Strasbourg, 30 septembre 2004

Public
Greco Eval II Rep (2004) 3F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Norvège

Adopté par le GRECO
lors de sa 20^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27-30 septembre 2004)

I. INTRODUCTION

1. La Norvège a été le onzième Etat membre du GRECO à être examiné dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après «l'EEG») était constituée comme suit : M. Ardian DVORANI, Directeur Général du Service de la Codification, ministère de la Justice (Albanie) ; M. Arno NEUKIRCHEN, procureur principal, ministère de la Justice du Land de Westphalie du Nord (Allemagne) et M. Henry MATTHEWS, Administrateur, Bureau du directeur du ministère public (Irlande). Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat, s'est rendue à Oslo du 27 au 30 avril 2004. Antérieurement à cette visite, les experts de l'EEG s'étaient vu remettre une copie de la réponse très circonstanciée de la Norvège au questionnaire d'évaluation (document GRECO Eval II (2004) 5E) ainsi que de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des responsables des organismes gouvernementaux suivants : ministère de la Justice (service juridique, service de la police, service civil, Projet de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, registre Brønnøysund) ; ministère des Finances (direction des impôts, autorité de contrôle financier) ; ministère du Travail et de l'Administration publique ; ministère du Commerce et de l'Industrie; ministère des Affaires étrangères et NORAD (agence norvégienne pour le développement international) ; ministère des Collectivités locales et du Développement régional ; municipalité d'Oslo ; association norvégienne des collectivités locales et régionales; ministère de la Défense ; auditeur général ; autorité nationale d'enquête et de poursuites des délits économiques et environnementaux (ØKOKRIM) ; direction de la police nationale ; police du district d'Oslo ; médiateur parlementaire ; procureur général de l'État ; et juges. L'EEG a en outre rencontré des membres des organisations non gouvernementales suivantes : association des comptables, université d'Oslo, confédération norvégienne du commerce et de l'industrie, confédération norvégienne des syndicats et divers organes de presse.
3. Rappelons que le GRECO avait convenu, lors de sa 10^e séance plénière (juillet 2002), que le deuxième cycle d'évaluation aurait lieu entre le 1^{er} janvier 2003 et le 30 juin 2005 et que, conformément à l'article 10.3 de ses statuts, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
 - **Thème I - Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), par les articles 13, 19.3 et 23 de cet instrument.
 - **Thème II - Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics).
 - **Thème III - Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de cet instrument.

La Norvège a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 2 mars 2004.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités norvégiennes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport dresse d'abord un portrait de la situation, avant de procéder à une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de

recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Norvège afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

II. THEME I - PRODUITS DE LA CORRUPTION

Confiscation et dépossession des instruments du crime

5. En Norvège, le but de la confiscation est de déposséder l'auteur des produits de l'infraction qu'il a commise (articles 34 à 38 du Code pénal, ci-après «le CP»). La décision de confisquer est prise par un tribunal en même temps que la condamnation pénale de l'intéressé. Cependant, le ministère public a également la faculté de délivrer une ordonnance de confiscation qui, si elle est refusée par la personne mise en cause, pourra servir de motif d'accusation lors de la procédure judiciaire. Le principe souverain en matière de confiscation est l'existence d'un lien causal entre le bien confisqué et la commission de l'infraction pénale, la charge de la preuve incombant à l'autorité chargée de l'enquête (sauf dans certaines conditions visant notamment les «confiscations étendues», voir l'article 34a du CP). Lorsqu'il s'avère impossible d'estimer directement la valeur des produits, l'article 34 du CP autorise le tribunal à procéder à une évaluation discrétionnaire. Un autre critère exige que les produits profitent à l'auteur, ce qui est supposé être le cas à moins que l'intéressé «ne démontre que les produits ont probablement profité à un tiers». La nature de décision judiciaire contraignante de la confiscation dépend de la nature de l'infraction. A cet égard, trois principes fondamentaux s'appliquent :
- 1) Tout gain résultant de l'infraction «est confisqué» (le juge pouvant s'abstenir discrétionnairement d'ordonner cette mesure «dans les cas où elle apparaît «clairement déraisonnable»).
 - 2) En vertu de l'article 34a du CP, la procédure de confiscation élargie «peut être» déclenchée dès lors qu'une condamnation évoquant la possibilité d'un «gain considérable» est prononcée et que l'infraction ou la tentative d'infraction est passible d'une peine d'au moins six ou deux ans de prison (cette dernière condition s'appliquant aux récidivistes reconnus coupables au cours des cinq dernières années «d'un acte pouvant dégager un gain considérable»)¹.
 - 3) Une confiscation discrétionnaire s'applique aux biens (y compris les «droits et prétentions» incorporels) ayant fait l'objet ou résulté d'un acte criminel, ainsi qu'aux «biens employés ou destinés à être employés dans le cadre d'un acte criminel» (article 35 CP).

Charge de la preuve

6. En cas de confiscation étendue, la charge de la preuve est renversée dans les cas de corruption grave. La confiscation étendue peut également être appliquée si l'accusé est reconnu coupable d'une infraction pénale qui peut générer des profits considérables, et si l'acte criminel est puni par une peine de deux ans ou plus, et l'accusé a été condamné, pendant une période de cinq ans à partir du moment où l'acte a été commis, pour une infraction pénale pouvant générer des profits considérables. En outre, si l'infraction a été commise dans le cadre d'une activité criminelle organisée, la peine maximale peut être augmentée jusqu'à deux fois, mais sans excéder une augmentation de cinq ans, ce qui rend la confiscation étendue applicable dans des cas visés par l'Article 276a². Par conséquent, à moins que l'auteur de l'infraction ne puisse

¹ La notion de «profit considérable» vise les sommes égales ou supérieures à 75.000 NOK (soit environ 8.800 euros).

² « La corruption grave est punie par une sanction d'emprisonnement de maximum 10 ans. La complicité est punie de la même manière. Afin de pouvoir décider si la corruption peut être considérée comme grave, une attention particulière doit être prêtée, entre autres, au fait si l'infraction a été commise par un fonctionnaire ou par toute autre personne en violation du rapport de confiance spéciale instauré avec cette personne en raison des fonctions qu'il/elle exerce. Ou encore si l'infraction

démontrer «qu'il est probable que les biens concernés aient été légalement acquis», «toutes ses immobilisations peuvent être confisquées». Concernant la confiscation des produits d'autres formes de corruption, cette procédure est envisageable en vertu de l'article 34 du CP. Néanmoins, selon les informations fournies par les autorités norvégiennes, la relation causale entre l'infraction commise et l'avantage retiré de cette dernière «doit constituer le motif principal».

Confiscation *in rem*

7. La confiscation *in rem* est envisageable lorsque les conditions énoncées à l'article 37c du CP sont réunies - c'est-à-dire que soit l'identité de l'auteur de l'infraction est inconnue, soit l'intéressé «n'a pas de domicile fixe connu» - pourvu qu'elle apparaisse raisonnable «au regard des faits de l'espèce et des autres circonstances». En outre, l'article 34 déclare que : «La confiscation aura lieu même si l'auteur de l'infraction n'est pas passible d'une peine, dans la mesure où il est irresponsable (articles 44 et 46 PC) ou n'est pas manifestement coupable». L'article 44 vise les aliénés ou les personnes non conscientes de leurs actes et l'article 46 les mineurs de 15 ans.

Confiscation de la valeur équivalente

8. La confiscation de la valeur du produit est possible, à l'issue de l'évaluation d'un bien, dans le cadre de la constitution d'une sûreté réelle sur un bien pour garantir l'exécution d'une ordonnance de confiscation (article 34.3 du CP). La conversion des produits originels en produits dérivés est spécifiquement régie par l'article 34.2 et les dépenses engagées pour obtenir un bien ne sont pas déductibles («les dépenses supportées ne sont pas déductibles»).

Nature de la confiscation

9. La confiscation n'est pas reprise dans la liste des sanctions pénales des articles 15 et 16 du CP et n'est pas définie comme une «peine». Les autorités norvégiennes signalent qu'en vertu de la jurisprudence la confiscation doit être prise en considération au moment de la détermination de la peine et se voit généralement infligée en même temps que la sanction pénale.

Tiers

10. Les articles 34 et 37 du CP portent sur la confiscation des produits transférés à des tiers et autorisent leur confiscation dès lors que :
 1. L'auteur de l'infraction démontre qu'«il est probable que [le gain] est revenu à un tiers», à savoir qu'un tiers détient désormais les biens (article 34.4).
 2. L'auteur de l'infraction a agi au nom d'un tiers (article 36).
 3. L'auteur de l'infraction a utilisé des instruments appartenant à un tiers et ledit tiers savait ou aurait dû deviner que lesdits instruments allaient servir à des fins criminelles (article 36.2).
 4. Le gain ou les biens ont été transférés à titre de cadeau à un tiers «qui connaissait ou aurait dû deviner» leur origine (article 37a).
 5. En cas de déclenchement de la procédure de confiscation étendue, les dispositions de l'article 37 permettent de confisquer des biens transférés et s'étendent notamment aux proches parents de l'auteur de l'infraction ou aux entreprises dont il est le propriétaire ou

a donné lieu à des avantages économiques considérables ou s'il y a eu un risque de dégâts économiques ou autres importants, ou si des fausses informations comptables ont été enregistrées ou préparées. »

l'actionnaire principal. Il convient normalement d'établir la preuve que les biens découlent de la commission d'une infraction par l'accusé.

Compensation

11. En vertu de l'article 37d du CP, il est possible de solliciter la substitution d'une compensation financière à la confiscation dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle le jugement sur la confiscation est devenu définitif et exécutoire.

Mesures conservatoires et gestion des biens saisis

12. Les chapitres 16 et 17 de la Loi sur la procédure pénale (ci-après «la LPP») prévoient la possibilité de délivrer une ordonnance de saisie conservatoire ou de gel des actifs afin de garantir l'exécution d'une ordonnance ultérieure de confiscation. En vertu de l'article 203 de la LPP, l'ordonnance de saisie peut viser tout objet susceptible de confiscation. La saisie et le gel peuvent produire leurs effets jusqu'au règlement de la procédure judiciaire par «une décision définitive et exécutoire». Ces mesures ne sont pas propres aux affaires de corruption (article 276 a-b du CP) et peuvent aussi s'étendre au trafic d'influence (article 276c). Le régime norvégien de gestion des biens saisis apparaît limité : l'article 213 de la LPP prévoit seulement la possibilité de vendre les «objets saisis susceptibles de s'abîmer rapidement», de sorte que l'essentiel des dispositions applicables résulte d'instructions élaborées au niveau des districts de police et visant le catalogage, le marquage et l'entreposage des objets. L'argent saisi est conservé sur un compte de la police.

Enquête sur les produits du crime

13. Les infractions graves (dont la corruption) ne font pas systématiquement l'objet d'une enquête en vue de saisir et de geler des biens. Cependant, en pratique, l'Equipe Anticorruption de l'ØKOKRIM mène généralement une enquête à la fois pour réunir des preuves et pour identifier les biens susceptibles de faire ultérieurement l'objet d'une ordonnance de confiscation. Les policiers ordinaires disposant d'une expertise limitée en matière d'enquête sur des délits financiers, les autorités sont en train de mettre sur pied des unités spécialisées dans chacun des vingt-sept districts de police. Aucun chiffre n'est disponible sur l'ampleur du recours à des mesures conservatoires dans les affaires de corruption. Les ordonnances sont rendues lorsqu'il s'avère que les preuves risquent de jouer un rôle important dans l'affaire et que le «détenteur est tenu de déposer comme témoin». Un manuel (« Confiscation, quoi faire ? ») a été distribué à tous les districts de police et aux autorités de poursuite, en janvier 2004.

Coopération internationale (mesures conservatoires et confiscation)

14. Plusieurs régimes permettent de pratiquer l'entraide juridique dans les affaires de corruption à la demande d'un Etat requérant. L'ØKOKRIM joue le rôle d'interlocuteur et d'autorité centrale de réception et d'envoi des demandes déposées dans le cadre de la Convention de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption et de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Les quatre autres régimes conventionnels applicables sont la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, un accord intervenu entre les pays Nordiques sur l'entraide juridique, l'Accord de Schengen et certaines dispositions de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale adoptée par l'UE en 2000 et de son protocole de 2001 intégrant l'acquis de Schengen. L'autre organe de coordination est le ministère de la Justice compétent pour les demandes d'entraide non couvertes par la convention de l'OCDE, l'Accord de Schengen ou l'accord entre

les pays nordiques. Lorsque la Norvège dépose une demande d'entraide, celle-ci est normalement acheminée par l'intermédiaire de l'ØKOKRIM et les compétences de la police et du ministère public sont définies par la LPP. Cependant, les demandes peuvent aussi être acheminées par le ministère de la Justice. Selon les autorités norvégiennes, le même régime s'applique fréquemment à la coopération internationale en matière de confiscation.

Statistiques

15. Au cours des trois dernières années, le nombre d'affaires de tous genres ayant donné lieu à des confiscations s'établissait comme suit :

2001 : 845 ; 2002 : 628 ; 2003 : 929

et concernant spécifiquement les affaires de corruption :

2001 : 1 affaire (4.600.000 NOK soit environ 530.000 euros)

2002 : 0 affaire

2003 : 1 affaire (824.510 NOK soit environ 95.000 euros).

Blanchiment de capitaux

16. Le blanchiment de capitaux est régi par l'article 317 du CP qui couvre le blanchiment intentionnel ou par négligence, le blanchiment aggravé et le blanchiment associé au trafic de stupéfiants. La peine varie entre deux ans d'emprisonnement ou une amende pour le blanchiment par négligence et trois ans d'emprisonnement et une amende pour le blanchiment intentionnel, six ans au maximum d'emprisonnement pour le blanchiment aggravé et jusqu'à vingt et un ans d'emprisonnement pour le blanchiment associé au trafic de stupéfiants. Les activités interdites englobent : la réception, l'obtention ou l'aide à l'obtention, la conservation, le recel, le transport, l'hypothèque ou l'investissement des produits d'une infraction criminelle. La Norvège a adopté en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux une approche «extensive» qui englobe même les infractions commises à l'étranger. Il semble, au vu des réponses au questionnaire, que : «Le fait pour l'auteur de l'infraction de blanchir lui-même les produits de son crime (autoblanchiment) ne constitue pas une infraction», mais cela peut entrer en ligne de compte, en tant que circonstance aggravante, lors du jugement sur l'infraction principale. Toutes les infractions de corruption sont des infractions principales au regard de l'infraction de blanchiment.
17. L'obligation de signalement de transactions suspectes est énoncée dans l'article 4 de la Loi sur le blanchiment d'argent et s'applique notamment aux institutions financières, à la Banque centrale de Norvège, aux sociétés spécialisées dans les transferts de fonds, aux maisons de placement, aux sociétés de gestion de portefeuille, aux compagnies d'assurance, aux fonds de retraite, aux opérateurs postaux, au registre des valeurs mobilières, aux courtiers en bourse, aux conseillers financiers et aux courtiers en dépôt. La Loi sur le blanchiment d'argent s'applique aussi aux comptables publics, aux comptables agréés, aux agents de change, aux avocats (dans des circonstances soigneusement définies), aux commissaires-priseurs ou aux agents commissionnés lorsque la transaction qu'ils traitent porte sur une somme supérieure à 40.000 NOK (approximativement 4.624 euros). Les signalements sont centralisés par l'URF (unité de renseignement financier) de l'ØKOKRIM qui transmet éventuellement ensuite les renseignements pertinents à son équipe anticorruption. Les STS (signalements de transaction suspecte) peuvent également être conservés dans un registre de la police. Les enquêtes, poursuites ou condamnations associées à l'infraction principale de corruption ne sont pas consignées.

b. Analyse

18. La Norvège dispose d'une législation, de services répressifs et d'autorités judiciaires solides et capables de s'attaquer au crime économique, notamment en érigeant la corruption en infraction pénale et en confisquant les produits qu'elle génère. Des structures spécialisées ont été créées pour lutter contre la criminalité organisée, la criminalité économique, le blanchiment de capitaux, la corruption etc. C'est notamment le cas de l'ØKOKRIM, créé en 1989. L'unité anti-corruption a été créée en 1994. Certains districts de police (les plus importants) ont leurs propres unités spécialisées dans le crime économique, par exemple, le deuxième service de la police du district d'Oslo (service de répression de la criminalité organisée). L'une des principales priorités du service de répression de la criminalité organisée est de s'en prendre aux profits illicites, de procéder à des investigations menant à la confiscation de biens détenus par des criminels et de former ou d'aider les polices des autres districts.
19. Les programmes détaillés qui ont été élaborés visent l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des structures de police, la coopération entre institutions, ainsi que la spécialisation et la formation du personnel. Ils démontrent l'importance que les autorités norvégiennes accordent au processus d'élimination de certaines carences visant la compréhension des mécanismes de la criminalité économique et de l'économie informelle et illégale, ainsi que la lutte contre ces fléaux, les moyens d'enquête, les méthodes de confiscation.
20. L'EEG est de l'avis que, pour prévenir, détecter, instruire et punir le blanchiment des profits illicites, de plus grands efforts sont nécessaires pour améliorer les règles de fonctionnement, les structures et les méthodes de travail des autorités des services répressifs. Dans ce contexte, l'EEG a été informée du fait que le nombre d'affaires criminelles et la valeur des produits confisqués par les autorités norvégiennes ont manifestement augmenté entre 2001 et 2003. Pour ce qui concerne la corruption, au moment de la visite seulement quatre affaires faisaient l'objet d'une enquête, dont une seule visant la confiscation de produits de la corruption.
21. Le Code pénal (articles 34 à 38) énonce de manière détaillée les définitions et les critères applicables à la confiscation de tout profit résultant d'un acte criminel, à la confiscation étendue et à la confiscation de biens produits ou utilisés dans le cadre d'un acte criminel, etc. Depuis la visite de l'EEG, on ne signale aucune affaire de corruption aggravée ayant entraîné une confiscation étendue. Parmi les autres raisons avancées par divers représentants de la police et des autorités judiciaires, figurent les difficultés inhérentes à l'application des outils relativement nouveaux associés à cette forme de confiscation : connaissance et expérience insuffisante des critères, des moyens de dépistage des biens, etc. Les autorités norvégiennes admettent que la formation des policiers ordinaires s'est révélée généralement insuffisante dans le domaine de la criminalité économique et que des efforts sont menés actuellement pour combler cette lacune. La police dispense des cours en matière de lutte contre cette forme de criminalité depuis plus de vingt-cinq ans. Depuis 1994, des cours de deux mois et demi sur la criminalité économique ont été organisés à l'Académie de police chaque année, à l'exception d'une. Environ 300 policiers, procureurs et autres spécialistes ont suivi ces cours. En outre, les autorités font des efforts pour que les personnes amenées à enquêter sur des crimes économiques reçoivent une formation adéquate. Les policiers et les procureurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue se déclarent satisfaits de voir que la formation est sur le point d'être portée au niveau requis. Toutefois, l'EEG reste d'avis que le centre de formation de la police, les facultés de droit, les programmes de formation, etc. ne proposent pas aux policiers et aux procureurs des cours suffisamment élaborés en matière de corruption, de produits du crime, de maîtrise des moyens d'investigation spéciaux et des dispositions relatives à la saisie et à la confiscation. Par conséquent, **l'EEG recommande de poursuivre les efforts visant à assurer aux policiers et aux procureurs**

une formation intensive et complète leur permettant de mieux appliquer les dispositions en matière de dépistage, de saisie et de confiscation.

22. Les enquêtes financières jouent un rôle crucial dans les affaires de corruption aussi bien pour ce qui concerne la détection de l'infraction que la confiscation des produits. Leur succès dépend fortement de la coopération systématique et professionnelle de la police, du ministère public et/ou de structures spécialisées (telles que l'ØKOKRIM) avec les services du fisc, du cadastre et autres afin d'identifier les biens concernés et de réunir un maximum d'informations utilisables sur le train de vie, les revenus réels et déclarés des intéressés, etc. Cette coopération pourrait être renforcée par un développement plus systématique de la réglementation et de la pratique (voir paragraphe 58).

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Structure générale

23. La Norvège a établi le principe d'une monarchie constitutionnelle en 1814. L'Administration publique, répartie sur trois niveaux, est régie par l'article 1 de la Loi sur la fonction publique, la pratique administrative et la jurisprudence. Dans l'ordre décroissant, elle englobe les ministères et les Directions, les conseils de district et de comté et les municipalités. Cette définition inclut les personnes morales qui n'exercent pas d'activités publiques mais appartiennent à des organismes administratifs. Pour déterminer en cas de doute si une organisation relève de l'Administration publique, les deux critères utilisés sont celui de la fonctionnalité et de l'étendue du contrôle politique.

Législation sur l'organisation

24. Le cadre obligatoire de l'activité de l'Administration publique est le «principe de légalité» qui s'applique à chacun des trois niveaux et exige que toute décision prise par un fonctionnaire repose sur une disposition législative habilitante, dans la mesure où elle affecte des droits et obligations individuels. Les deux textes de loi les plus importants concernant l'Administration sont la Loi sur la liberté d'information (LLI) et la Loi sur la fonction publique (LFP) qui régit l'exercice du pouvoir administratif aux niveaux gouvernemental, régional, municipal et départemental, ainsi que les relations entre les secteurs public et privé. Au-dessous, on trouve des textes non législatifs définissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire octroyé à l'Administration et les modalités d'exécution des tâches administratives. La plupart des organismes publics ou administratifs entrent dans le champ d'application des deux lois susmentionnées, surtout lorsqu'ils exercent des pouvoirs associés à la puissance publique. En fait, même un organisme privé est régi par ces deux textes lorsqu'il exerce des pouvoirs publics qui lui ont été délégués. Inversement, les organismes publics se livrant à une activité purement commerciale échappent à la portée de la LFP. Plusieurs critères permettent de déterminer si la LFP s'applique à telle ou telle décision prise par un organisme administratif : la décision doit comporter un exercice de l'autorité publique et porter - à titre individuel ou collectif - sur des droits ou obligations de personnes privées. La plupart des autorisations et des arrêtés entrent dans le cadre de cette définition.

Intégrité publique

25. Malgré l'absence d'une politique nationale unique de lutte contre la corruption, de très nombreuses initiatives ont été lancées dans ce domaine. Par exemple, l'ØKOKRIM a établi en son sein une équipe anticorruption qui, en dehors de son travail d'enquête, assume aussi certaines tâches de sensibilisation dans les secteurs public et privé. Un programme similaire de sensibilisation est géré par le ministère de la Justice dans le cadre du «Projet de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux» (animé par l'ancien magistrat français Eva Joly) ; le même ministère procède également en ce moment à la révision du «Programme d'action du gouvernement contre le crime économique». Un guide d'éthique, élaboré par le ministère du Travail et de l'Administration publique, devrait également voir le jour à la fin de 2004. Les autorités norvégiennes avouent ne disposer d'aucun système d'évaluation de l'efficacité des mesures anticorruption dans l'Administration, mais se déclarent confiants dans les effets des mesures décrites ci-dessus et des normes élevées en matière de transparence.

Accès à l'information

26. L'information générale sur l'Administration abonde sur divers sites Web, ainsi que sur les brochures diffusées par les comtés, les districts et les municipalités. L'information sur une affaire particulière, par contre, relève de la LFP ou de la LLI. Si le demandeur est partie à l'affaire ou «concerné», les articles 18 et 19 de la LFP s'appliquent et l'Administration est tenue à l'obligation d'informer pleinement l'intéressé sans tenir compte des règles générales de confidentialité. Cet accès est cependant soumis à certaines limitations, s'agissant par exemple des spécifications d'un projet conçu par un concurrent ou des documents préparatoires rédigés par un organisme subordonné (auquel cas, l'organisme public dispose d'une liberté d'appréciation). Un régime moins généreux s'applique aux personnes n'étant pas parties à l'affaire : il se fonde sur la LLI dont l'article 2 énonce une présomption de divulgation, à moins que les règles générales en matière de secret ne s'appliquent. Ce régime accroît le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer une information, ledit refus pouvant faire l'objet d'un appel devant des organismes administratifs.

Procédures administratives

27. L'article 17 de la LFP énonce un principe général dans le domaine des processus de prise de décision administrative : l'Administration, lorsqu'elle examine un cas individuel, est tenue de clarifier les questions pertinentes «aussi minutieusement que possible». En fonction du niveau de l'affaire, la consultation doit être élargie afin de tenir compte de l'importance de la décision à prendre : un processus pouvant aller du simple examen de documents présenté par les parties à l'organisation de consultations spéciales et étendues avec différentes entités. Tout appel éventuel doit être adressé d'abord à l'institution ayant rendu la décision, puis à une «autorité supérieure» et, enfin, à un tribunal en vertu de l'article 435.1 de la LPP. L'organe d'appel peut examiner : a) les faits, b) les points de droit, c) l'application du droit (matériel et procédural) aux faits et d) l'exercice des pouvoirs discrétionnaires. L'autorité administrative supérieure peut examiner tous les aspects de la question et rendre une décision différente. Que des pouvoirs discrétionnaires aient été exercés ou pas dans une affaire spécifique, le tribunal peut toujours vérifier si l'Administration a abusé de ses pouvoirs mais doit se contenter de déclarer la décision invalide.

Le médiateur

28. Le poste de médiateur [Ombudsman] découle de la Constitution (article 75) qui prévoit que le Storting [Parlement] nomme «une personne [...] qui sera chargée du contrôle de l'Administration publique et de ceux qui sont à son service pour tenter d'empêcher les injustices dont les citoyens peuvent être victimes». Le Bureau du médiateur compte environ vingt-cinq juristes et adresse ses rapports au Parlement. Il contrôle l'exercice des pouvoirs exercés par les trois niveaux de l'Administration - gouvernemental, départemental et municipal - ainsi que par les directions. Le médiateur est notamment habilité à inspecter tout organisme administratif et à obtenir les informations qu'il réclame, ainsi qu'à déclarer une décision invalide, déraisonnable ou contraire aux bons usages administratifs et à publier une recommandation en ce sens. Cette recommandation, bien que non exécutoire, est généralement suivie d'effets. Les autorités norvégiennes estiment que ses responsabilités probables en matière de lutte contre la corruption consisteraient à contester «les décisions paraissant clairement partiales et susceptibles d'avoir été rendues sous l'emprise de la corruption». Cependant, elles ont également déclaré l'absence de toute recommandation liée à une affaire de corruption dans la base de données du médiateur. Deux aspects de son contrôle pourraient mener au dépistage d'affaires de corruption : le respect des dispositions de la LLI relatives au droit du public d'accéder à la documentation relative à des nominations importantes au sein de la fonction publique et l'énoncé de règles précises concernant la tenue par les collectivités locales de réunions à huis clos (au motif qu'en vertu de la Loi sur les collectivités, pareilles réunions devraient être ouvertes au public).

Emploi dans l'Administration

29. L'emploi dans l'Administration publique est régi par le «principe de qualification» qui fait dépendre l'obtention d'un poste de l'instruction, de l'expérience professionnelle et des qualités personnelles du postulant. La procédure standard de recrutement ne prévoit pas de vérification du casier judiciaire des candidats à un poste ouvrant des possibilités de corruption, sauf en ce qui concerne les emplois au sein de la police et du ministère public. Les autorités norvégiennes suggèrent qu'il appartient au service recruteur de poser des «questions exploratives» aux candidats briguant un poste particulièrement susceptible de corruption : lorsque la loi ou la nature du travail exige une «conduite irréprochable», le service concerné peut demander aux candidats un extrait de casier judiciaire pour vérifier qu'ils n'ont jamais fait l'objet d'une condamnation. Il n'existe pas de règles générales en la matière. Au niveau régional et municipal, cependant, il n'existe pas de règles de recrutement et les autorités locales disposent de leur propre réglementation édictée dans le cadre des principes généraux. En outre, la LFP peut s'appliquer à une décision individuelle de recrutement. Malgré le fait qu'aucun système de rotation du personnel n'est prévu aux niveaux de l'Etat, des régions ou des communes à titre de mesure préventive contre la corruption, la question est en train d'être examinée.

Formation sur le plan éthique

30. Les employés sont normalement initiés aux principes déontologiques fondamentaux de la fonction publique dans le cadre de leurs études de droit ou de science politique qui comprennent notamment l'analyse de la LFP, de la LLI et d'autres textes législatifs. Les autorités norvégiennes soulignent que les fonctionnaires ont l'occasion de suivre une formation extérieure (sous forme notamment de séminaires) en matière d'éthique, basé uniquement sur un critère de participation volontaire. Les principes fondamentaux sont également enseignés dans le cadre des cours réservés aux nouvelles recrues, tel qu'ils sont régulièrement dispensés par les ministères, et d'autres types de séminaires. Toutes les formations réservées aux fonctionnaires de haut rang incluent les questions éthiques.

Conflit d'intérêt

31. L'article 6 de la LFP énumère de façon détaillée les circonstances dans lesquelles un fonctionnaire ayant un intérêt particulier doit s'abstenir d'agir. La loi est applicable aux niveaux gouvernemental, régional et municipal et elle couvre aussi les représentants élus au sein des collectivités régionales et municipales. Chaque fonctionnaire est personnellement responsable d'appliquer cette législation et toute défaillance, qui peut également être dénoncée par des tiers, en la matière peut engendrer des effets à la fois sur sa carrière et sur la décision qu'il a prise. Les fonctionnaires sont également tenus à un devoir de secret professionnel et de bonne foi absolue (*uberrimae fidei*) à l'égard de leur employeur. Aucun programme spécifique n'aborde la question de l'interface entre les secteurs public et privé, bien que le ministère du Travail et de l'Administration publique et le gouvernement soient en train d'élaborer des lignes directrices couvrant le «pantouflage». Aucune limitation légale ne s'applique aux passages au secteur privé (sauf à Oslo où, en raison de problèmes rencontrés dans le passé, les anciens employés du conseil municipal ne sont pas autorisés à rejoindre certaines entreprises pendant une période d'un an après leur démission). Des lignes directrices consacrées à la question devraient sortir avant la fin 2004. Une mesure d'interdiction peut être imposée sur la demande de l'ancien service d'un fonctionnaire démissionnaire désireux de passer dans le privé. Dans ce cas, l'intéressé doit se voir proposer un autre poste dans la fonction publique.

Politique de lutte contre la corruption

32. De nombreuses initiatives ont été lancées en Norvège sous forme de mesures législatives ou de lignes directrices. Concernant les textes législatifs, la LFP, le Statut de la fonction publique et les normes régissant la pratique administrative, les fonctions du médiateur et les mesures préventives (y compris les sanctions prévues par le CP pour les fonctionnaires qui sont notamment étendues aux élus locaux) contiennent toutes des dispositions réglementant l'exécution des tâches dans l'Administration. Concernant les initiatives non législatives, un rapport devrait bientôt être divulgué par le ministère du Travail et de l'Administration publique à la suite de la publication par l'OCDE en 2002 d'un rapport intitulé «L'éthique dans les structures de l'Administration publique». Il y a lieu également de signaler le lancement d'un programme de sensibilisation aux questions éthiques par la Kommunenes Sentralforbund (Association des collectivités locales de Norvège) dans 90 % des communes. La police et l'ØKOKRIM disposent de leurs propres codes de déontologie, mais aucun code général de ce type, à l'usage de tous les fonctionnaires du royaume, n'a été élaboré. Cependant, un projet de code de déontologie à l'usage de la fonction publique est en cours de rédaction par un groupe de travail. Enfin, plusieurs communes et comtés ont élaboré leur propre code.

Cadeaux

33. L'article 20 du Statut de la fonction publique contient une restriction visant l'acceptation de cadeaux, commissions, services et autres avantages dans le cadre du service : une disposition dont la violation peut entraîner des poursuites disciplinaires en vertu des articles 14, 15 et 21 de la même loi. La municipalité d'Oslo, imitée sur ce point par d'autres municipalités et comtés, a édicté des règles spéciales dans ce domaine.

Signalement des cas de corruption

34. Le devoir de loyauté des fonctionnaires à l'égard de leur employeur inclut l'obligation de signaler à leur supérieur hiérarchique toute faute professionnelle dont ils auraient eu connaissance. En

dehors de cette obligation à caractère général, les fonctionnaires ne sont pas astreints par la loi à une obligation spécifique de signalement des cas de corruption présumée, des manquements de leurs collègues aux devoirs de leurs charges ou des infractions aux dispositions du code de déontologie. Les autorités norvégiennes signalent deux initiatives récemment prises dans ce domaine : l'une par le Ministère du Travail et de l'Administration publique visant la rédaction d'un code de déontologie à l'usage des fonctionnaires et l'autre par le gouvernement visant l'adoption d'un programme d'action contre le crime économique. Comme il est déjà signalé au paragraphe 113 du Rapport du Premier Cycle d'Évaluation, les fonctionnaires dénonçant des agissements pouvant révéler un acte de corruption ou un manquement aux règles de déontologie ne jouissent pas d'un régime de protection spécifique. Néanmoins, cette question est traitée par un projet de Loi sur l'environnement qui devrait être présentée au Parlement en 2005.

b. Analyse

35. La Norvège reconnaît les dangers que fait peser la corruption sur son appareil administratif et surtout sur ses activités menées à l'étranger, notamment dans les pays du tiers monde. L'EEG est donc satisfaite de constater que la prévention de la corruption joue un rôle important dans la politique norvégienne d'aide au développement. Cependant, le danger de voir ce fléau saper également l'appareil administratif au sein même du royaume est également perçu aux niveaux central, régional et municipal. Les membres de l'EEG ont donc été informés de toute une série d'initiatives lancées par divers organismes gouvernementaux en vue de prévenir la corruption et de sensibiliser davantage le public aux dangers qu'elle comporte. Compte tenu de la faiblesse du taux de corruption relevé traditionnellement en Norvège, l'EEG a été impressionnée par les efforts soutenus que ce pays déploie malgré tout en vue de prévenir ce fléau.
36. L'EEG a relevé que les codes de déontologie adoptés jusqu'à présent par certains organismes administratifs (tels que le ministère de la Défense, la ville d'Oslo ou l'ØKOKRIM) allaient être complétés par des principes généralement applicables à l'ensemble des fonctionnaires, principes actuellement élaborés par le ministère du Travail et de l'Administration publique et qui devraient être présentés avant la fin de l'année 2004. L'EEG a été informée par les autorités norvégiennes que tous les ministères et leurs entités sous-jacentes sont impliqués dans le processus de préparation de ces principes.
37. La Norvège dispose d'un système d'audit public indépendant à la fois aux niveaux national et municipal. À l'avenir, les contrôles effectués par l'auditeur général devraient se concentrer de plus en plus sur la détection d'indices de corruption. L'EEG se réjouit des intentions de l'auditeur concernant le renforcement de sa lutte contre la corruption. À cette fin, le personnel concerné devrait recevoir des cours de formation spéciale qui seront également suivis par des auditeurs privés. Le Bureau de l'auditeur général devrait aussi échanger des informations avec l'ØKOKRIM. En vertu d'un amendement législatif qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2004³, l'auditeur général sera en mesure, dans le cadre de ses propres contrôles, de transmettre des informations à la police.
38. En Norvège, tout le monde s'accorde à penser que la transparence maximale de l'action gouvernementale en général et du processus de décision en particulier constitue l'une des meilleures armes contre la corruption. L'EEG a appris que cette transparence règne déjà largement pour des raisons historiques et culturelles et aussi parce que les unités administratives sont d'une taille relativement modeste dans la plus grande partie du pays (plus de la moitié des

³ Après la visite, les autorités norvégiennes ont informé l'EEG que ces amendements étaient entrés en vigueur à la date prévue.

communes comptent moins de 5.000 habitants et seulement huit d'entre elles plus de 50.000 habitants). L'ouverture traditionnelle de la société - profondément ancrée dans la culture norvégienne - se reflète dans la publication de la feuille d'impôts détaillée de chaque citoyen (une pratique étayée par la LLI) et la faculté d'interjeter appel devant le médiateur parlementaire. Certaines personnes rencontrées par l'EEG pendant la visite ont affirmé qu'il y avait eu des tendances dans l'administration publique à interpréter la LLI d'une façon trop stricte. Toutefois, la situation à cet égard s'améliorait régulièrement. Le GRECO encourage les autorités norvégiennes à poursuivre leurs efforts en vue d'assurer la mise en œuvre à part entière de la LLI et d'être attentives à la nécessité éventuelle d'apporter d'autres améliorations dans ce domaine.

39. Aucune règle ne gouverne la rotation systématique du personnel responsable des appels d'offres et des achats : les domaines les plus exposés au risque de corruption. Les autorités norvégiennes ont informé l'EEG du fait que le concept de la rotation du personnel sera examiné lors de l'élaboration du code de déontologie à l'usage de la fonction publique. **L'EEG recommande d'envisager l'introduction de la rotation systématique du personnel employé dans les secteurs à risque de corruption (attribution de contrats, marchés publics etc.).**
40. L'EEG a constaté qu'aucune règle spécifique ne s'applique aux fonctionnaires abandonnant le secteur public pour le secteur privé. Toutefois, le Gouvernement est en train d'élaborer des principes directeurs portant, entre autres, sur le problème des fonctionnaires qui quittent l'Administration pour accepter un poste dans le secteur privé. Certaines Administrations confrontées à des problèmes de ce type dans le passé (c'est le cas notamment de la municipalité d'Oslo et du ministère de la Défense) ont élaboré leurs propres règles déontologiques concernant différents aspects de la relation entre les deux secteurs, en vue notamment de limiter le «pantouflage». Les représentants de la Confédération Norvégienne du Commerce et de l'Industrie et ceux de la Confédération Norvégienne des Syndicats rencontrés par l'EEG pendant la visite étaient de l'opinion qu'il est nécessaire de réglementer le système du « pantouflage ». **L'EEG recommande donc l'introduction de règles/principes directeurs clairs visant les situations où des fonctionnaires quittent l'Administration pour accepter un poste dans le privé («pantouflage»), ceci afin d'éviter les conflits d'intérêt.**
41. Globalement, l'EEG a été impressionnée par le niveau de développement de la politique anticorruption de la Norvège. Les efforts déployés par ce pays pour accroître l'efficacité des mesures – tels qu'ils ont été communiqués aux autres Etats participant au Projet de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux - sont exemplaires.

IV. THEME III - PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition et établissement des personnes morales

42. La Norvège distingue entre quatre types différents de personnes morales : les sociétés, les associations, les organisations et les entreprises publiques. L'établissement d'une personne morale requiert des procédures et des garanties proportionnelles au niveau de l'interaction publique et des investissements qu'elle entreprend.

Enregistrement

43. Toute personne morale doit être enregistrée auprès du Registre central de coordination des entités juridiques qui sert de point d'entrée à différents registres spécialisés : registre des employeurs, liste des personnes soumises à la TVA, registre des statistiques commerciales, registre du commerce, registre des fondations des gouverneurs de comté et registre de l'impôt sur les sociétés. Le Registre central de coordination des entités juridiques attribue aux personnes morales un numéro de référence à neuf chiffres qui est ensuite repris par tous les autres registres afin de faciliter l'identification des entités et d'empêcher l'altération de l'information. Le registre du commerce obéit aux exigences fixées dans la Loi sur l'enregistrement des personnes commerciales dont le but est de fournir une base de données publiquement accessible qui, par exemple dans le cas d'une SARL, permet de retrouver le statut, la date de création, le siège social, la composition du conseil d'administration, le président en exercice éventuel et le directeur général (administrateur délégué). La notification au registre requiert certains documents tels qu'une copie authentique de l'acte constitutif et une attestation des commissaires aux comptes. Le registre vérifie que les notifications et leur contenu sont conformes à la loi.
44. En vertu de la Loi norvégienne sur les comptes, toute société à responsabilité limitée privée ou publique, caisse d'épargne, compagnie d'assurances à forme mutuelle ou compagnie pétrolière est tenue de soumettre des comptes et des rapports annuels - accompagnés des appréciations des commissaires aux comptes - au registre des comptes des entreprises qui les conserve à la disposition du public pendant dix ans. La précision des rapports dépend des exigences du conseil d'administration de chaque société : le registre se contente de vérifier que les documents répondent aux exigences de forme fixées par la loi. En cas de remise tardive des comptes annuels, la société est frappée d'une amende et, si le retard dépasse six mois, la même société peut être dissoute d'autorité par le tribunal des faillites. La règle générale veut qu'il n'existe aucune restriction concernant les personnes morales susceptibles de détenir une part du capital d'autres personnes morales, mais elle connaît quelques exceptions.

Limitations imposées à l'exercice de leurs fonctions par des personnes morales

45. Le fait d'avoir été condamné pour une infraction n'empêche pas automatiquement une personne de continuer à exercer ses fonctions de directeur, de directeur général, d'administrateur délégué ou d'administrateur d'une personne morale. Cette question est régie par l'article 29 du CP qui prévoit implicitement qu'en cas de condamnation de l'intéressé, le tribunal jouit d'une marge d'appréciation pour décider si une mesure de déchéance s'impose au nom de l'intérêt public.

Responsabilité des personnes morales

46. Le chapitre 3a, articles 48a et 48b, du CP a été amendé en 1991 pour inclure la responsabilité pénale des personnes morales en cas de commission d'une infraction par un individu agissant en leur nom (que ledit individu soit passible ou pas d'une sanction). L'article 48a prévoit que les entités légales peuvent uniquement être frappées d'une sanction pécuniaire ou bien d'une interdiction de mener toute activité commerciale ou certaines formes de commerce. L'article 48b énonce une série de critères permettant de déterminer si cette sanction pénale doit être appliquée, y compris la gravité de l'infraction, l'effet préventif de la sanction, les mesures que l'entreprise concernée aurait pu prendre pour prévenir l'infraction, la motivation commerciale de l'infraction et l'avantage potentiel de celle-ci, la capacité économique de l'entreprise et

l'imposition éventuelle d'autres sanctions⁴. L'application de l'article 48a est laissée à l'appréciation discrétionnaire du juge.

47. Les autorités norvégiennes ont fourni certains exemples d'affaires impliquant la responsabilité d'une personne morale, y compris certaines affaires dans lesquelles les entreprises impliquées ont été condamnées à des amendes importantes.
48. La carence du contrôle exercée par une personne physique au sein d'une entreprise peut conduire à l'engagement de la responsabilité pénale de cette dernière lorsque ladite carence débouche sur une corruption active, un trafic d'influence ou le blanchiment de capitaux. Selon les autorités norvégiennes, l'évaluation de la gravité de cette carence doit se faire en tenant compte des mécanismes de contrôle et de surveillance de l'entreprise concernée. A supposer, par exemple, qu'un cadre dirigeant ait facilité la corruption en s'abstenant d'exercer ses devoirs tels qu'ils sont définis par les codes et les principes directeurs de l'entreprise, il convient de vérifier si cette dernière a élaboré et appliqué des mesures de contrôle. Si des mesures efficaces de contrôle ont été mises en place et déjouées d'une manière que l'entreprise n'aurait pas pu raisonnablement prévoir, il est probable que la responsabilité pénale de celle-ci ne sera pas engagée en Norvège. Il n'est pas indispensable d'identifier ou de condamner une personne physique pour invoquer la responsabilité pénale d'une personne morale : les deux procédures peuvent en effet être menées en parallèle ou séparément. Toutefois, la condamnation ou l'acquittement de la personne physique ne se traduit pas forcément par l'application d'un traitement similaire à la personne morale.

Statistiques

49. Les autorités norvégiennes ne conservent aucune statistique portant spécifiquement sur les procédures intentées contre des personnes morales pour corruption, mais citent une enquête de versement de pots-de-vin à des fonctionnaires étrangers. Les chiffres disponibles concernent l'ensemble des amendes (1.516) imposées à titre pénal à des personnes morales entre 1991 et 2002.

⁴ Article 48a. En cas de contravention à une disposition pénale de la part d'une personne ayant agi au nom de l'entreprise, la dite entreprise peut être sanctionnée pour cette contravention. Ceci, même si aucune personne privée n'est passible d'une sanction au titre de la contravention.

Une entreprise est définie comme une société commerciale, une société ou autre association, une entreprise individuelle, une fondation, un domaine ou une activité publique.

La sanction consistera en une amende. L'entreprise peut se voir également privée, en vertu d'un jugement, de poursuivre toute activité commerciale ou certaines formes de commerce, voir l'article 29.

Article 48b. Dans l'exercice de la faculté de poursuivre prévue par l'article 48a du Code pénal et lors de l'appréciation de la sanction, on accordera une attention particulière aux considérations suivantes énumérées dans l'article 48b :

- a) l'effet préventif de la sanction,
- b) la gravité de l'infraction,
- c) la question de savoir si l'entreprise aurait pu - par des indications, des instructions, des actions de formation, des mécanismes de contrôle ou autres mesures - prévenir l'infraction,
- d) la question de savoir si l'infraction a été commise en vue de promouvoir les intérêts de l'entreprise,
- e) la question de savoir si l'entreprise a obtenu ou aurait pu obtenir un quelconque avantage par suite de l'infraction,
- f) la capacité économique de l'entreprise,
- g) la question de savoir si d'autres sanctions ont été, par suite de l'infraction, imposées à l'entreprise ou à toute personne ayant agi pour son compte, et notamment de savoir si une sanction a été imposée à une quelconque personne en particulier.

Sanctions

50. La sanction pénale encourue par les personnes morales est une amende et/ou une confiscation. Une société condamnée peut également se voir interdire d'exercer toute activité commerciale ou certaines formes de commerce (voir l'article 48a dans la note de bas de page 3). Chacune de ces sanctions est applicable en cas de corruption, de trafic d'influence ou de blanchiment de capitaux.

Déductions et délits fiscaux

51. La Loi sur la fiscalité (articles 6 à 22) prévoit que : «Une dépense n'est pas déductible dès lors qu'elle vise à obtenir un service illicite en retour (...)». Le service sera notamment qualifié d'illicite dès lors qu'il est incompatible avec la déontologie professionnelle ou les usages administratifs. Les autorités norvégiennes déclarent que cette interdiction couvre les pots-de-vin et autres dépenses associées à la corruption, mais risque de ne pas pouvoir s'appliquer aux commissions occultes (telles que celles versées à un fonctionnaire en vue d'obtenir un passeport) à moins que le versement desdites commissions ne puisse être qualifié «d'irrégulier», ce qui est généralement le cas. Certaines exceptions pourraient être envisagées dans des circonstances spéciales, par exemple en cas de versement d'un pot-de-vin en vue d'obtenir une autorisation de quitter un pays.

Participation des autorités fiscales à la détection et à la dénonciation des infractions pénales y compris la corruption et le blanchiment de capitaux

52. La Loi sur les impôts permet de lever l'obligation de confidentialité dans les affaires pénales. A moins que l'infraction supposée ne soit de la compétence des autorités fiscales (fraude ou évasion fiscale), cette pratique suppose des soupçons plausibles visant la commission d'infractions pénales passibles d'au moins six mois d'emprisonnement. Si c'est le cas, l'information peut être transmise à la police et au ministère public soit à leur demande, soit de la propre initiative des autorités fiscales. La corruption et le blanchiment d'argent font partie des infractions qui, en présence de soupçons plausibles, doivent être signalées à la police. Un système similaire, établi par la Loi sur les douanes, régit la divulgation d'informations par les services douaniers. La Direction des impôts a également élaboré des directives (bulletin du 5 novembre 2003) énonçant les critères de dénonciation d'agissements suspects - aux différents services de l'appareil répressif - ne relevant pas directement de la fiscalité, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner une grave infraction pénale (y compris la corruption). Les inspecteurs locaux des impôts doivent cependant solliciter l'autorisation de leur Direction avant de communiquer l'information à la police.

Normes comptables

53. L'obligation de tenir des comptes - telle qu'elle s'applique à toutes les institutions répertoriées dans les articles 1 et 2 de la Loi sur la comptabilité de 1998⁵ - ne souffre aucune exception.

⁵ Les sociétés privées et publiques, entreprises d'Etat, institutions financières, coopératives de consommateurs ayant des revenus dépassant 2.000.000 de NOK, syndicats de copropriétaires, coopératives d'habitation et autres organisations gérant des formules de propriété conjointe, associations poursuivant un but financier (concernant les organisations à but lucratif), autres associations et sociétés ayant des actifs d'un montant supérieur à 20.000.000 de NOK (approximativement 2.300.000 euros) ou plus de vingt employés et quiconque jouit de la propriété exclusive d'actifs dont le total excède 20.000.000 NOK ou emploie plus de vingt personnes. Cette liste n'est pas exhaustive dans la mesure où l'article 1.2.2 de la Loi sur la comptabilité de 1998 prévoit que quiconque astreint à fournir des extraits de compte en vertu de la Loi sur l'Administration fiscale ou une déclaration de vente en vertu de la Loi sur la TVA est légalement tenu de conserver la trace de ses activités.

Ladite loi énonce un certain nombre de normes comptables, mais d'autres normes - reprises dans la Loi sur la comptabilité de 1977 (chapitre 2) - sont également applicables en la matière. L'article 2.7.2 de la loi de 1988 exige que les comptes répertoriés en détail à l'alinéa 1 soient conservés pendant dix ans, sous peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement de trois ans (six en cas de circonstances aggravantes) en cas de perte ou de destruction consécutive à un acte volontaire ou à une négligence. Il convient de signaler en outre trois textes législatifs majeurs : l'article 286 du CP couvre le non-respect, volontaire ou par négligence, des dispositions en matière de comptabilité, la falsification de documents et la destruction ou l'élimination des livres et de la documentation ; les articles 182 et 183 du CP prévoient des sanctions en cas d'usage de documents faux ou falsifiés ; le ministère des Finances a par ailleurs publié en mars 2004 un livre blanc exposant au Parlement un nouveau projet de loi sur la comptabilité imposant la tenue de livres contenant des informations exactes.

Rôle des comptables, des commissaires aux comptes et des juristes

54. La Loi sur le blanchiment des capitaux et la Loi sur les commissaires aux comptes fixent les modalités du signalement de soupçons d'infraction :

1) Lorsqu'une enquête criminelle est en cours, un commissaire au compte peut faire une déclaration ou présenter des documents à la police sur certains arrangements comptables et autres services. En outre, il peut éventuellement informer la police de certains audits et autres prestations laissant présager la commission d'une infraction pénale.

2) En vertu des articles 4 et 7 de la Loi sur le blanchiment des capitaux du 20 juin 2003, les comptables et les commissaires aux comptes (ainsi que les personnes prestant des services similaires contre rémunération) sont tenus de dénoncer toute transaction suspecte à l'URF norvégienne. En vertu des articles 147a et 147b du CP (financement du terrorisme), cette obligation s'étend à toute présomption visant un acte criminel.

b. Analyse

55. L'autorité d'enregistrement et des sources d'information ou Brønnøysund gère au total 16 registres interconnectés, notamment le registre norvégien des faillites, le registre des comptes des entreprises ainsi que le registre du commerce. Toutes les sociétés enregistrées reçoivent un seul et même numéro d'enregistrement. Ce numéro est obligatoire pour procéder par exemple à l'ouverture d'un compte au nom de la société ou pour apparaître dans le registre du Commerce. A ce jour, plus de 280 000 entreprises sont enregistrées. En cas de demande d'enregistrement, les informations factuelles fournies par la personne concernée ne sont pas vérifiées et, si les règles de forme sont respectées, l'intéressée sera enregistrée. La police et le Registre central de coordination des entités juridiques ont mis au jour au fil des ans plusieurs instances dans lesquelles l'information factuelle fournie à l'appui de la demande s'est révélée incorrecte. La présentation délibérée de fausses informations dans le cadre d'un enregistrement en vue de dissimuler ou de faciliter ultérieurement la commission d'un acte criminel constitue une infraction ; l'EEG a cru comprendre des autorités norvégiennes qu'en cas de condamnation un tribunal tiendrait vraisemblablement compte de cette circonstance pour imposer une sentence plus lourde. Le Registre est généralement perçu comme une initiative heureuse et certains pays tiers envisageraient de s'en inspirer.
56. Le Projet de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, qui dépend du Ministère de la justice, a pour principale mission d'élaborer un Programme d'action du gouvernement contre le crime économique. Parmi les mesures envisagées par le gouvernement norvégien figure l'introduction d'une obligation pour les entreprises d'intégrer dans leurs comptes annuels les

informations relatives aux dépenses et recettes qu'elles ont effectuées dans différents pays ou régions du monde. Une autre des mesures envisagées par le gouvernement consisterait à créer une disposition obligeant toutes les entreprises étrangères ne menant aucune activité commerciale en Norvège à s'inscrire au registre du Commerce norvégien afin d'obtenir le droit d'ouvrir un compte bancaire. L'EEG se félicite des projets susmentionnés et les estime très satisfaisants.

57. L'EEG estime que les dispositions relatives à la non-déductibilité des dépenses liées à la corruption sont satisfaisantes. Les paiements effectués en échange de services illicites ne sont pas déductibles. L'adjectif «illicite», dans ce contexte, signifie contraire aux règles générales de la profession ou aux usages administratifs de la Norvège ou du pays concerné. Une personne morale se livrant à la corruption risque donc de recourir à des méthodes comptables permettant de déguiser ces paiements, de sorte que l'application efficace de ces dispositions dépend des outils accessibles aux commissaires aux comptes et de l'habileté dont ces derniers font preuve dans la détection de la corruption.
58. Les autorités fiscales disposent de toute une panoplie d'outils pour détecter la corruption. En vertu de l'article 12 (1) de la Loi sur l'Administration fiscale, la remise délibérée ou à la suite d'une grave négligence d'informations incorrectes ou incomplètes à ces services (ou bien la préparation d'un document incorrect en vue d'obtenir un avantage fiscal) constitue une infraction. Ces dispositions ont, à bien des égards, une portée supérieure à celle des normes comptables. Pour ce qui est de la coopération entre les autorités fiscales et la police, notamment pour ce qui concerne la dénonciation d'actes criminels, les autorités norvégiennes s'efforcent d'accroître la sensibilisation et la formation des fonctionnaires, surtout en matière de crime économique en général et de corruption en particulier. Cette approche se manifeste par la publication de circulaires internes et l'organisation de cours sur le crime économique à l'intention des vérificateurs de l'impôt. L'EEG a aussi appris qu'une unité des services fiscaux spécialisée dans les délits fiscaux est opérationnelle depuis le 4 mai 2004 dans les comtés d'Oslo et d'Akershus. Si l'objectif principal de cette unité est de lutter contre la fraude fiscale (y compris le non-paiement des accises), elle sera probablement en mesure aussi d'aider à la détection des infractions de corruption. Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces mesures. L'administration fiscale peut se targuer d'un certain nombre de succès dans la détection des crimes économiques ou dans l'aide aux policiers chargés de détecter et d'enquêter sur ces crimes : même si elle n'avance aucun exemple se rapportant spécifiquement à la corruption, les relations qu'elle a su instaurer avec la police risquent à long terme de porter leurs fruits. **L'EEG recommande de s'assurer que les fonctionnaires de l'administration fiscale pouvant être amenés à détecter des pratiques de corruption dans le cadre de leur travail connaissent leurs obligations en matière de signalement des actes criminels graves et soient suffisamment formés et outillés pour détecter la corruption.**
59. La réglementation comptable de la Norvège est, selon l'EEG, conforme aux normes de la Convention pénale sur la corruption, ce qui n'empêche pas le ministère des Finances de procéder actuellement à sa révision en se concentrant notamment sur la question du contenu obligatoire des factures. Dans ce contexte, l'EEG rappelle le contenu de l'article 14a de la Convention. Dans le cadre de la révision en cours, le ministère des Finances devrait aussi analyser la réglementation relative aux omissions de comptabilisation d'un versement mentionnées dans l'article 14b de la Convention.
60. Le droit de dénoncer des actes suspects n'est octroyé aux commissaires aux comptes que depuis cinq ans et ne génère qu'un très petit nombre de rapports. Une obligation de dénoncer les transactions liées aux produits de tout acte criminel a été introduite par la nouvelle Loi sur le

blanchiment des capitaux, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. L'EEG a appris que la plupart des commissaires se fient aux informations fournies par leurs clients et qu'il leur est presque impossible de déjouer toute tentative de camouflage d'une transaction douteuse. L'association professionnelle des comptables a exprimé son désir d'aider la police de toutes les manières possibles. *L'EEG observe que les autorités norvégiennes pourraient examiner avec le corps professionnel des commissaires aux comptes quelles mesures, si nécessaires, pourraient être prises pour améliorer la situation par rapport à l'obligation de dénoncer les actes suspects aux autorités compétentes.*

61. Bien que l'ordre juridique norvégien confère une grande liberté d'appréciation aux tribunaux en la matière, des dispositions très complètes permettent d'invoquer la responsabilité pénale des personnes morales dans les cas appropriés. Ce système fonctionne, comme l'attestent les chiffres relatifs aux condamnations cités ci-dessus dans le paragraphe 48. L'EEG a cependant voulu savoir pourquoi, jusqu'à présent, aucune personne morale n'avait fait l'objet de poursuites complètes pour corruption. Il semble que la raison tienne au fait que les poursuites pour ce chef sont rares en Norvège et ne visent qu'exceptionnellement des personnes morales. La preuve en est qu'à la date de la visite seules quatre affaires étaient en cours d'instruction ou pendantes devant des tribunaux. Les autorités norvégiennes ont fourni des exemples concrets de décision de ne pas poursuivre, par exemple parce que l'auteur de l'infraction avait le contrôle effectif de la personne morale concernée et avait été condamné à titre personnel ou bien parce que l'infraction avait été commise dans l'intérêt d'une seule personne et que la personne morale ne pouvait en retirer aucun avantage. Elle a cependant le sentiment que rien n'empêcherait, si les circonstances étaient réunies, d'engager des poursuites contre une personne morale.
62. Concernant les personnes morales et la corruption, l'EEG relève avec satisfaction la volonté des autorités norvégiennes d'identifier les lacunes de leur système et de les combler. Le corpus législatif semble suffisant pour détecter, instruire, poursuivre et sanctionner les personnes morales coupables de corruption. Comme indiqué ci-dessus dans les paragraphes 48 à 50, le Code pénal reconnaît la responsabilité des personnes morales en cas de corruption active et passive, de trafic d'influence et de blanchiment d'argent commis par une personne physique occupant un poste de direction, à l'avantage, dans l'intérêt et au nom de la personne morale concernée, mais également dans le cas où une carence dans les mécanismes de contrôle de cette dernière a rendu possible la commission des infractions précitées. Il est possible d'engager cette responsabilité même lorsque la personne physique intéressée n'est pas sanctionnée. Les sanctions prévues par la loi - y compris les amendes - semblent être efficaces, proportionnées et suffisamment dissuasives. L'EEG considère que les dispositions de la loi satisfont dans une large mesure aux normes fixées par l'article 19 de la Convention. Elle estime cependant impossible d'évaluer pour le moment l'efficacité du système dans la pratique, aucune poursuite d'une personne morale pour corruption n'ayant été menée à terme jusqu'à présent.

V. CONCLUSIONS

63. La Norvège dispose d'une législation, de services répressifs et d'autorités judiciaires solides et capables de s'attaquer au crime économique, notamment en érigeant la corruption en infraction pénale et en confisquant les produits qu'elle génère. Former davantage les ministères publics et les policiers afin de leur permettre d'utiliser plus efficacement les dispositions en matière de saisie et de confiscation des produits de la corruption, élargir l'utilisation des moyens spéciaux d'enquête dans les affaires de corruption pourrait contribuer à améliorer la situation. La Norvège reconnaît les dangers que fait peser la corruption sur son appareil administratif et surtout sur ses activités à l'étranger, notamment dans les pays du tiers monde. Cependant, le danger de voir ce fléau saper également l'appareil administratif au sein même du royaume est également perçu

aux niveaux central, régional et municipal. Toute une série d'initiatives ont été lancées par divers organismes gouvernementaux en vue de prévenir la corruption et de sensibiliser davantage aux dangers qu'elle comporte. Compte tenu de la faiblesse du taux de corruption relevé traditionnellement en Norvège, les efforts soutenus que ce pays déploie malgré tout en vue de prévenir ce fléau sont impressionnants. Pour ce qui concerne les personnes morales et la corruption, les dispositions prévues par la législation norvégienne sont conformes aux normes de l'article 19 de la Convention.

64. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Norvège :
- i) **poursuivre les efforts visant à assurer aux policiers et aux procureurs une formation intensive et complète leur permettant de mieux appliquer les dispositions en matière de dépistage, de saisie et de confiscation (paragraphe 21) ;**
 - ii) **envisager l'introduction de la rotation systématique du personnel travaillant dans les secteurs à risque de corruption (attribution de contrats, marchés publics, etc.) (paragraphe 39) ;**
 - iii) **introduire des règles/principes directeurs clairs visant les situations où des fonctionnaires quittent l'Administration pour accepter un poste dans le privé («pantouflage»), ceci afin d'éviter les conflits d'intérêt (paragraphe 40) ;**
 - iv) **s'assurer que les fonctionnaires de l'administration fiscale pouvant être amenés à détecter des pratiques de corruption dans le cadre de leur travail connaissent leurs obligations en matière de signalement des actes criminels graves et soient suffisamment formés et outillés pour détecter la corruption (paragraphe 58).**
65. De plus, le GRECO invite les autorités norvégiennes à prendre en compte les observations faites par les experts dans les parties analytiques du présent rapport.
66. Enfin, en application de l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités norvégiennes à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici au 31 mars 2006.