Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 15 janvier 2021

Public
GrecoEval5Rep(2019)4

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

NORVEGE



Adopté par le GRECO lors de sa 86e session plénière
(Strasbourg, 26-30 octobre 2020)

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ 4

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE 5

III. CONTEXTE 6

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) 8

SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF 8
Système de gouvernement 8
Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif 11
Principes éthiques et règles de conduite 14
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXÉCUTIF 15
Accès à l'information 15
Transparence du processus législatif 17
Tiers et lobbyistes 19
Mécanismes de contrôle 20
CONFLITS D'INTÉRÊTS 23
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS 26
Incompatibilités et activités accessoires 26
Intérêts financiers, acquisition et vente d'actions 27
Contrats avec les autorités publiques 29
Cadeaux 29
Utilisation abusive des ressources publiques 30
Utilisation abusive d'informations confidentielles 30
Pantouflage 31
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENU, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS 32
Obligations de déclaration 32
Mécanismes de contrôle 36
POURSUITES PÉNALES ET IMMUNITÉ 36
Mécanismes non répressifs 37

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITÉ DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS 38

ORGANISATION ET COMPÉTENCE DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE 38
Aperçu de diverses autorités répressives 38
Accès à l'information 40
Confiance du public en les services répressifs 40
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ 41
Politique, planification et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre 41
Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption 42
Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins 43
Code d'éthique 43
Conseil, formation et sensibilisation 44
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI 45
Conditions de recrutement et procédure de nomination 45
Salaires et avantages 48
CONFLITS D'INTÉRÊTS 48
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS 49
Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers 49
Cadeaux 50
Utilisation abusive des ressources publiques 51
Utilisation abusive d'informations confidentielles 51
Restrictions après la cessation de l'emploi 52
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENU, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS 52
Obligation de déclaration 52
MÉCANISMES DE CONTRÔLE 53
Audit interne 53

Contrôle interne *53*
Surveillance et contrôle externes par d'autres organes de l'État *54*
MÉCANISME DE PLAINTE PUBLIC 55
OBLIGATION DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE 55
MISE EN ŒUVRE ET SANCTIONS 57
Procédure pénale *58*
Le Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police *58*
Procédure disciplinaire *59*
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI 61

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Norvège pour prévenir la corruption des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres et secrétaires d'État, ainsi que conseillers politiques, le cas échéant) et des membres des forces de police. Il vise à soutenir la réflexion de longue date engagée par le pays pour améliorer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. La Norvège est traditionnellement bien notée dans les enquêtes internationales sur la perception de la corruption. Elle détient le record inégalé du taux de mise en œuvre des recommandations du GRECO puisqu'il est de 100 %, tous les cycles d'évaluation confondus. Les Norvégiens sont très satisfaits de leurs services et institutions publics. La Norvège se classe parmi les pays du monde où le niveau de confiance des citoyens à l'égard de l'administration publique est le plus élevé. Si la corruption administrative et la corruption mineure sont quasi inexistantes, le pays connaît d'autres problèmes qui ne relèvent pas de la corruption passive proprement dite ou d'autres formes de corruption, comme les réseaux fermés et les conflits d'intérêts.

3. La Norvège attend beaucoup de ses hauts fonctionnaires et mise sur le degré élevé de confiance du public dans ces derniers. Elle fixe des normes en matière de conflits d'intérêts et de déclaration de leur situation financière ainsi que d'autres normes en matière d'intégrité mais, abstraction faite des répercussions politiques, de l'opprobre public ou, dans le pire des cas, de l'application de sanctions pénales, les conséquences formelles sont limitées pour les contrevenants. Des efforts supplémentaires sont en outre nécessaires pour proposer des formations et des conseils institutionnalisés en matière d'éthique. Pour être vraiment efficace, un système fondé principalement sur la confiance exige une totale transparence. À cet égard, il y a lieu de se demander si en Norvège l'information est aussi transparente qu'elle devrait l'être alors que les informations sensées aider le public à décider par lui-même s'il y a ou non conflit d'intérêts ne sont pas publiques. D'un autre côté, la méthode consistant à fixer des principes puis à faire confiance aux fonctionnaires pour les suivre a plutôt réussi à la Norvège, qui n'a connu aucun échec notoire jusqu'à présent (à notre connaissance), mais dans ce pays comme dans d'autres, les dissensions s'enveniment et peuvent révéler des failles dans le système ou inciter à repousser les limites en termes de conduite.

4. Une réforme est en cours pour rationaliser le fonctionnement de la police. Les mesures qui ont été prises ces dernières années pour renforcer les systèmes de contrôle et d'audit internes constituent en soi une évolution encourageante. Davantage doit être fait pour que la politique d'intégrité soit mieux coordonnée et plus proactive, ce qui impliquera d'affiner les outils d'évaluation des risques et de collecte de renseignement, de mieux contrôler et recouper les registres de données pertinentes aux fins du contrôle de l'intégrité (intérêts commerciaux, données sur les mesures disciplinaires, demandes d'autorisations et renouvellement, rapports internes d'anomalies, etc.). En outre, pour que le Code de conduite de la police ait un sens, il doit s'accompagner de mesures supplémentaires. Des mesures positives, y compris les dernières modifications législatives de 2020, ont été prises ces dernières années pour mieux protéger les donneurs d'alerte et la police a fait de gros efforts pour élaborer des orientations sur les donneurs d'alerte et des dispositions les concernant (les travaux sont toujours en cours). D'autres mesures peuvent être prises pour renforcer les activités de formation et de sensibilisation à la dénonciation à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement au sein de la police.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Depuis son adhésion au GRECO en 2001, la Norvège a été évaluée dans le cadre des Premier (en juillet 2002), Deuxième (en septembre 2004), Troisième (en février 2009) et Quatrième (en juin 2014) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a démarré le 1er janvier 2017[1].

6. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités norvégiennes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à la Norvège par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, à charge pour les autorités locales de déterminer les institutions et/ou organes nationaux qui seront chargés de prendre les mesures requises. La Norvège devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

7. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Norvège du 25 au 29 novembre 2019. Les réponses de la Norvège au Questionnaire d'Évaluation, ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en considération. L'EEG était composée de M. Mihaita BARLICI, chef du service d'études et de prévision en matière de lutte contre la corruption, Direction générale anticorruption, ministère de l'Intérieur (Roumanie), M. Vladimir GEORGIEV, commissaire, Commission nationale pour la prévention de la corruption (Macédoine du Nord), Mme Jenni JUSLÉN, commissaire principale, Conseil national de la police (Finlande) et Mme Jane LEY, ancienne directrice adjointe du Bureau américain de l'éthique gouvernementale (États-Unis d'Amérique). L'EEG a bénéficié de l'aide de Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice et de la sécurité publique, du ministère des Collectivités locales et de la modernisation, du cabinet du Premier ministre, des dirigeants politiques au sein du Gouvernement et du Parlement, de l'Agence pour la gestion publique et le cyber-gouvernement, de l'Agence gouvernementale norvégienne pour la gestion financière, du Médiateur du Parlement, du Bureau du Vérificateur général des comptes, de la police (Direction nationale de la police, ØKOKRIM, KRIPOS, district de police d'Oslo), du Bureau national pour les enquêtes concernant les services de police et de l'École supérieure de police de Norvège.

9. Enfin, le GET a rencontré des représentants de Transparency International Norvège, des milieux universitaires, des médias et des syndicats.

[1] Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le site web du Grecohttps://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070cfac

III. CONTEXTE

10. La Norvège est membre du GRECO depuis 2001. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption[2]. La Norvège détient le record inégalé du taux de mise en œuvre des recommandations du GRECO puisqu'il est de 100 %, tous les cycles d'évaluation confondus.

11. La Norvège figure traditionnellement en haut du classement des pays pour ce qui est du niveau de perception de la corruption établi par l'indice de Transparency International en la matière (elle s'est classée 7e en 2020). La Norvège est 5e sur 30 dans le classement des économies avancées en matière de lutte contre la corruption, selon le rapport « Inclusive Growth and Development Report (2017) » du World Economic Forum et, d'après les indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque mondiale (WGI), elle a obtenu un score moyen proche de 100 % en matière de lutte contre la corruption depuis 20 ans.

12. La Norvège est l'une des démocraties les plus robustes du monde (Freedom House, 2019) et ses citoyens sont très satisfaits de leurs services et de leurs institutions (OCDE, Panorama des administrations publiques, 2015). L'impression générale est qu'il y a peu de corruption à l'échelle nationale, la corruption administrative et la petite corruption étant quasi inexistantes (GAN Business Anti-Corruption Portal, Norway Corruption Report). L'Autorité nationale d'enquête et de poursuite des infractions ØKOKRIM a prouvé sa proactivité en matière d'enquête et de poursuite des infractions de corruption en Norvège et à l'étranger (Rapport de l'OCDE, phase 4 : Norvège, 2018).

13. Une étude sur le Système National d'Intégrité de la Norvège (Transparency International, 2012) a montré que les enquêtes sur la lutte contre la corruption menées jusqu'à présent ne permettaient pas de mettre au jour des problèmes liés à la corruption (autres que les pots-de-vin, etc.) pourtant bien présents dans le contexte norvégien (notamment les réseaux fermés et les conflits d'intérêts). L'étude attire également l'attention sur des domaines où le risque de corruption est plus élevé, notamment les collectivités locales, les activités commerciales (en particulier les compagnies pétrolières et gazières, ainsi que les entreprises du bâtiment), les programmes de développement à l'étranger et les marchés publics.

14. En 2017, le Bureau du Vérificateur général a constaté que, dans un grand projet de construction, le Parlement avait ignoré les règles standard d'attribution des marchés publics et d'autres garanties, une omission qui s'était traduite par une envolée de la facture d'un montant initialement prévu de 847 millions de NOK (environ 78,7 millions EUR) à plus de 2,3 milliards de NOK (environ 214 millions EUR). Le Président du Parlement a été contraint de démissionner en mars 2018. En août 2018, le ministre de la Pêche a été contraint de démissionner pour avoir enfreint les règles de sécurité lors d'un voyage privé en Iran ; il avait

[2] Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition/étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption/administration publique et corruption/utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption/législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption/liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption/transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

omis de prévenir les services du gouvernement et avait emporté son téléphone portable de fonction (Freedom House, 2019).

15. En ce qui concerne les forces de l'ordre, il ressort d'une enquête publique que la corruption est très rare au sein de la police (Baromètre mondial de la corruption, 2013). Les services de police sont jugés très fiables lorsqu'il s'agit de protéger les entreprises contre la criminalité (Rapport sur la compétitivité mondiale, 2017-2018). Les mécanismes mis en place par le gouvernement norvégien pour enquêter sur les infractions de corruption commises par des fonctionnaires de police et en poursuivre les auteurs sont jugés efficaces (Rapport sur les droits de l'homme, 2018).

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

16. La Norvège est une monarchie constitutionnelle dotée d'un système parlementaire multipartite. Si le roi[3] est officiellement le chef de l'État, ses fonctions sont principalement représentatives et protocolaires ; il est le symbole de l'unité nationale. Les pouvoirs législatif et exécutif sont exercés par les organes élus. Lorsque la Constitution dispose que « le pouvoir exécutif est dévolu au Roi », il faut comprendre qu'il est de fait attribué au gouvernement (voir le paragraphe 20).

17. Le roi joue un rôle honorifique en rapport avec le fonctionnement du gouvernement, par exemple : la formation du gouvernement, certaines nominations, l'ouverture officielle de la session parlementaire d'automne, la présidence du Conseil d'État (*Statsrådet*) et l'octroi de la sanction royale aux lois adoptées. À cet égard toutefois, il suit dans tous les cas les conseils du gouvernement et se conforme aux principes constitutionnels stricts qui le cantonnent à un rôle cérémoniel. Chaque nouvelle session du Parlement est ainsi officiellement ouverte par le roi qui, à cette occasion, prononce un discours présentant les grandes lignes de la politique du gouvernement pour l'année à venir, mais il n'intervient pas dans la rédaction du discours et n'a aucune influence sur son contenu. Pour être valable, tout écrit émanant de l'État doit être contresigné par un ministre, qui porte alors la responsabilité légale de la décision.

18. Le souverain est l'officier le plus haut gradé. Il est le commandant en chef des forces armées norvégiennes, a le grade de général dans l'armée de terre et l'armée de l'air, et celui d'amiral dans la marine. L'autorité militaire est exercée par le Roi en Conseil (Conseil d'État), ce qui signifie que le gouvernement est responsable des moyens militaires en dernier ressort, en temps de guerre comme en temps de paix.

19. Enfin, le roi peut décorer des citoyens (ordres et médailles) pour leur contribution exceptionnelle au bien commun. Ces décorations, qui doivent être rendues publiques, ne confèrent aucun droit particulier aux récipiendaires.

20. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le Cinquième Cycle d'Évaluation en leur qualité de membres des « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement et régulièrement au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou qu'ils conseillent le gouvernement en la matière. Ces fonctions peuvent englober la conception et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif. L'EEG note qu'en Norvège, le roi ne participe ni activement ni régulièrement à la conception et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales. Son rôle est clairement

[3] Le roi actuel est Harald V. L'ordre de succession est linéaire, de sorte que seul un enfant légitime de la reine ou du roi, ou d'une personne pouvant elle-même prétendre au trône, peut lui succéder ; la ligne directe l'emporte sur les autres et l'aîné sur le cadet.

représentatif et cérémoniel. Chacun de ses actes et chacune de ses décisions doivent être préparés et contresignés par un membre du gouvernement, ce qui le prive de l'exercice de pouvoirs exécutifs discrétionnaires. Lorsqu'il est question du chef de l'État, « le Roi » tel qu'employé dans la constitution signifie invariablement « le Roi en Conseil », *de jure* et *de facto*. Les informations recueillies par l'EEG auprès d'autres sources ne contredisent pas cette conception de longue date du rôle de la monarchie. Force est de constater qu'en 110 ans, le roi a perdu ses pouvoirs politiques en tant que chef de l'État. En conclusion, les fonctions du souverain norvégien ne sauraient être assimilées à celles des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) sur lesquelles porte le présent Cycle d'Évaluation.

21. Le parlement unicaméral, le *Storting*, est l'unique chambre du parlement norvégien, dont les 169 membres sont élus pour un mandat de quatre ans au suffrage direct et proportionnel dans des circonscriptions plurinominales. Les dernières élections se sont tenues en 2017. Le Parti travailliste (opposition) est arrivé en tête du scrutin (49 sièges), suivi du Parti conservateur au pouvoir (45 sièges), du parti du Progrès (droite populiste, 27 sièges), du Parti du Centre (19 sièges), du Parti socialiste de gauche (11 sièges), du Parti démocrate-chrétien et du Parti libéral (8 sièges chacun), et enfin des Verts et du parti Rouge (1 siège chacun). Au lendemain de l'élection, les conservateurs ont constitué un nouveau gouvernement de coalition avec le Parti libéral, le parti du Progrès et le Parti populaire chrétien (chrétien-démocrate). Le *Storting* adopte des lois, décide du budget de l'État et surveille les activités du gouvernement.

22. Le gouvernement dirigé par le Premier ministre exerce le pouvoir exécutif. Officiellement, le Roi en Conseil désigne l'équipe ministérielle et répartit les différents portefeuilles entre les ministres. Le parti du Progrès ayant quitté le gouvernement en janvier 2020 (après la visite de l'EEG), le gouvernement actuel est composé d'une coalition du Parti conservateur, du Parti libéral et du Parti populaire chrétien ; il comprend 20 ministres (certains ministères ont à leur tête deux ministres). Le gouvernement de la Première ministre compte 12 hommes (60 %) et 8 femmes (40 %). Ce ratio est conforme à la recommandation Rec(2003)3 du Comité des ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. La représentation des femmes à tous les niveaux du gouvernement est également supérieure à la moyenne de l'OCDE (Panorama des administrations publiques de l'OCDE, 2017[4]) ; actuellement, le gouvernement, ainsi que la Cour suprême et le Parlement sont dirigés par des femmes.

23. Le Premier ministre est officiellement nommé par le roi. Il est rare qu'un parti obtienne seul la majorité des sièges au Storting, de sorte que les partis doivent constituer des alliances. En règle générale, c'est le chef de l'alliance la plus forte et du parti arrivé en tête de l'élection qui est élu Premier ministre.

24. Si un Premier ministre considère que les fondements sur lesquels repose son gouvernement au *Storting* n'existent plus, le gouvernement démissionne en bloc. Cette situation peut se présenter en cas d'adoption d'une motion de défiance au *Storting*, si le gouvernement sollicite et perd un vote de confiance, en cas de défaite électorale d'un ou des partis au pouvoir ou en cas d'échec lors d'un référendum important, ou encore si, au sein du gouvernement, la coopération interne provoque un changement de gouvernement.

[4] En 2015, 68 % des emplois du secteur public étaient occupés par des femmes. Ce chiffre est supérieur à la moyenne de l'OCDE de 58 % pour la même période.

25. Le Roi en Conseil affecte les ministres à leur cabinet, sur proposition du Premier ministre. Le système de gouvernement est de type ministériel, à savoir que chaque ministre dispose du pouvoir exécutif suprême dans son domaine de compétence. Chaque ministre est comptable des actions de son ministère et de ceux des services qui lui sont subordonnés. Ce sont principalement des considérations administratives qui déterminent dans quelle mesure un ministre agit en tant que chef de son ministère en plus de son leadership politique. Certains ministères sont importants et ont des portefeuilles complexes qui nécessitent de nommer plusieurs ministres à leur tête. Plusieurs domaines politiques peuvent partager les mêmes organes administratifs pour des considérations de ressources. Cependant, dans les ministères dirigés par deux ministres, un seul est nommé à la présidence des affaires administratives (en plus d'être membre du Conseil d'État). Même en cas de délégation (l'autorité administrative/organisationnelle est généralement déléguée au secrétaire général), il incombe au ministre de contrôler la manière dont cette autorité est exercée. La responsabilité politique et juridique d'un ministre peut être engagée et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Roi en Conseil, conformément aux dispositions de la loi sur l'administration publique (art. 28) ; les plaintes peuvent également être portées devant le Médiateur du parlement. Les décisions prises par le Roi en Conseil ne sont pas susceptibles de recours administratif, mais peuvent être portées devant les tribunaux. La promulgation des règlements est insusceptible d'appel.

26. En tant qu'organe collégial, le gouvernement tient deux types de réunions fixes par semaine : la réunion du Conseil d'État et la conférence du gouvernement. Le Conseil d'État se réunit ordinairement le vendredi au palais royal d'Oslo ; les conférences ont lieu le jeudi. C'est dans le cadre de ces dernières que se déroulent les débats politiques, mais aucune décision formelle ne peut y être prise. Le roi n'assiste pas aux conférences du gouvernement.

27. En règle générale, les questions importantes sont tranchées en Conseil d'État (art. 28 de la Constitution) ; c'est le cas notamment des nominations des hauts fonctionnaires, des grâces, des projets de loi, des projets de loi de finances, des livres blancs, de la promulgation des lois approuvées par le *Storting*, des ordonnances provisoires et des domaines dans lesquels le Roi exerce un pouvoir légal. Le Conseil ne peut prendre des décisions que si plus de la moitié des membres sont présents. Deux conjoints, un parent et un enfant ou deux frères et sœurs ne peuvent pas siéger en même temps au Conseil d'État. La définition de ce qui constitue une « question importante » est discrétionnaire, de sorte que le gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer les questions qui seront traitées en Conseil d'État. Le nombre de questions traitées au Conseil d'État est en recul depuis 1945.

28. Si les conférences gouvernementales ne font l'objet d'aucune disposition législative, il existe des lignes directrices internes et des principes essentiels ont été élaborés à cet égard. L'examen des questions se fait en deux temps : dans un premier temps, le ministre responsable fait une présentation en fournissant un compte rendu écrit de la question sous la forme d'une note gouvernementale (*r-notat*), et son évaluation ; la recommandation de son ministère suit dans un second temps.

29. En ce qui concerne les autres catégories de PHFE (autres que les membres du gouvernement), les secrétaires d'État sont officiellement nommés par le Roi en Conseil par décret royal proposé par le cabinet du Premier ministre. Ils sont assimilés aux ministres en ce qui concerne leur révocation et leur éligibilité au *Storting*. Un secrétaire d'État rend compte directement à son ministre et doit de l'assister dans la direction du ministère. Il agit au nom

du ministre, dans la limite fixée par ce dernier. Les conseillers politiques[5] sont nommés par le cabinet du Premier ministre. S'ils n'ont pas autorité pour agir de façon indépendante au nom du ministère ou pour donner des instructions aux employés ministériels, le ministre peut leur accorder une telle autorité dans des limites raisonnables. Contrairement aux membres du gouvernement, les secrétaires d'État et les conseillers politiques ne peuvent pas assister aux sessions du *Storting* ni prendre part à ses travaux (art. 74 de la Constitution). Un secrétaire d'État ou un conseiller politique ne peut pas non plus remplacer un ministre au Conseil d'État. Le nombre de PHFE est faible ; en moyenne, chaque ministère compte deux ou trois secrétaires d'État et un conseiller politique (en mai 2020, il y avait environ 47 secrétaires d'État et 20 conseillers politiques). Leurs noms, leurs coordonnées, leurs portfolios, et parfois leurs CV, sont disponibles en ligne (www.government.no).

30. Les PHFE forment une catégorie à part ; elles ne font pas partie des agents permanents de la fonction publique et sont soumises aux dispositions prévues par la Constitution (à l'exception des conseillers politiques, voir note de bas de page 5), ainsi qu'à d'autres lois et règlements, notamment les Instructions à l'usage des membres du gouvernement, le Règlement relatif à l'organisation des ministères et aux procédures administratives, le Règlement sur les conditions de travail des leaders des partis politiques dans les ministères, et le Manuel du leadership politique. Le cabinet du Premier ministre représente les intérêts du leader de leur parti politique dans les ministères. Les responsables politiques ne bénéficient pas d'un régime d'emploi au sens courant du terme ; en fonction de la situation politique, ils doivent être prêts à quitter immédiatement leur fonction. La règle veut que les secrétaires d'État et les conseillers politiques démissionnent au plus tard lorsque le ministre qu'ils assistent quitte sa fonction. Les ministres et les secrétaires d'État sont révoqués sur décision du Roi en Conseil, les conseillers politiques sur décision du Premier ministre ou de la personne à qui il délègue ce pouvoir.

31. Les cabinets des ministres sont également assistés par des fonctionnaires. Le secrétaire général est le plus haut fonctionnaire d'un ministère ; il en assume la direction administrative (gestion financière, planification et procédures, gestion et recrutement du personnel, division du travail et coordination interne, etc.) et conseille le ministre sur les questions relevant des différents services ainsi que sur les questions politiques (mais pas sur les questions qui concernent le parti). Il sert de lien entre la direction politique et les agents ministériels, mais ne fait pas partie de la structure organisationnelle du ministère. Les fonctionnaires sont les garants du professionnalisme et de la neutralité politique du système. La coopération entre le ministre et le secrétaire général repose sur la transparence, la loyauté et la coopération. En tant que fonctionnaires, ils sont soumis au cadre réglementaire de l'administration publique (couvert par le Deuxième Cycle d'Évaluation du GRECO). De ce fait, les secrétaires généraux ne relèvent pas de la catégorie des PHFE aux fins du présent rapport.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

32. La Commission des salaires du *Storting* fixe la rémunération annuelle des membres du gouvernement, y compris le Premier ministre. Ces informations sont disponibles sur le site du *Storting*. La rémunération annuelle des secrétaires d'État et des conseillers politiques est du

[5] Le titre de conseiller politique est utilisé pour désigner tous ceux qu'on appelait les secrétaires personnels et les conseillers personnels des ministres jusqu'au le 1er juillet 1992. La fonction de conseiller politique ne figure pas dans la Constitution et n'est pas une fonction officielle.

ressort du cabinet du Premier ministre. Les revenus des PHFE sont assujettis au régime fiscal normal de l'impôt sur le revenu.

33. Le barème annuel des salaires (bruts) des PHFE s'établit comme suit[6] :

Fonction	**Salaire (NOK)**	**Salaire (EUR)**
Premier ministre	1 735 682	183 000
Ministres	1 410 073	149 000
Secrétaires d'État	963 500	102 000
Conseillers politiques	724 800	76 000

34. Les ministres bénéficient d'un régime de retraite soumis aux mêmes principes que le Fonds de pension de la fonction publique norvégienne et régi par la loi 60/2011. Les secrétaires d'État et les conseillers politiques sont affiliés au Fonds de pension de la fonction publique norvégienne, sauf s'ils demandent à être rattachés à un autre régime de pension (privé).

35. Les frais de fonction des PHFE, y compris leurs frais de déplacement sont remboursés. Les PHFE ont également droit à diverses allocations — téléphonie et internet, dotation pour frais d'hébergement, frais de déménagement, navettes, visites familiales, frais de garde d'enfants, etc. — et peuvent demander des indemnités supplémentaires (indemnité pour perte de biens personnels, frais vestimentaires, redevance TV, journaux, etc.). Toutes sont réglementées de manière exhaustive et leur octroi est décidé au cas par cas par le cabinet du Premier ministre.

36. Les ministres qui ont servi pendant 12 mois ont automatiquement droit à une indemnité de départ égale à un mois de salaire, qu'ils aient ou non d'autres sources de revenus. Ceux qui ont servi pendant moins de 12 mois peuvent recevoir une indemnité de départ sur décision du Premier ministre. L'indemnité de départ ne peut pas excéder trois mois de salaire. Si elle est supérieure à un mois, une demande d'octroi doit être faite auprès du cabinet du Premier ministre en indiquant que la personne concernée n'a pas d'autres sources de revenus ou que ses revenus sont inférieurs à l'indemnité de départ. L'octroi d'une indemnité de départ n'est pas automatique pour les secrétaires d'État et les conseillers politiques. Les demandes doivent être adressées au cabinet du Premier ministre. Aucune indemnité de départ n'est prévue pour les PHFE qui sont aussi élues au *Storting* et qui retrouvent leur siège.

37. Le Premier ministre a droit à une indemnité spéciale pour gérer les demandes et pour pouvoir répondre à ses engagements personnels tant au niveau national qu'international. L'indemnité inclut les dépenses de location de locaux et les frais de fonctionnement à hauteur de 400 000 NOK (40 000 EUR) par an, ainsi que les dépenses pour un salarié (égales au salaire d'un conseiller politique). Le Premier ministre sortant peut utiliser ce salaire pour lui-même ; dans ce cas, il ne peut pas demander une indemnité de départ. L'indemnité est versée pendant deux ans aux anciens Premiers ministres qui ont servi pendant quatre ans ou plus et pendant un an à ceux qui ont servi deux à quatre ans. Elle est versée pendant six mois à ceux qui ont

[6] En 2019, le salaire annuel brut moyen en Norvège s'élevait à 547 320 NOK (57 700 EUR).

servi moins de deux ans. Ce régime ne s'applique pas aux Premiers ministres sortants qui retrouvent leur siège au *Storting*.

38. En Norvège, le public a accès aux informations relatives au capital et aux revenus des contribuables, ainsi qu'au montant des impôts acquittés. Cette transparence s'étend à la rémunération et aux avantages accordés aux PHFE, tels que décrits plus haut et qui sont communiqués au public sur demande.

39. Le Bureau du Vérificateur général veille à la bonne utilisation et à la bonne gestion des fonds publics. Dès lors qu'un ministère doit couvrir les dépenses de PHFE, il se doit de contrôler l'utilisation des sommes engagées de manière indépendante, conformément aux règles de financement, à la réglementation fiscale, etc. Des mécanismes d'audit interne sont également prévus (voir le paragraphe 79).

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

40. Toutes les PHFE doivent signer une déclaration de confidentialité au moment de leur entrée en fonction. Un contrôle de sécurité est systématiquement effectué, sauf pour les ministres (vérification des antécédents judiciaires, y compris ceux de la famille proche). Le cabinet du Premier ministre est responsable de ce contrôle. Les autorités ont expliqué que si les ministres n'y sont pas soumis, c'est uniquement parce que leurs antécédents sont connus avant leur nomination et que les membres du gouvernement étant responsables devant le Parlement et sont soumis au contrôle constitutionnel, un tel contrôle placerait la démocratie face à de sérieux dilemmes. De son côté, l'EEG considère que, s'il disposait des informations recueillies dans le cadre de ce contrôle et de celles provenant de la déclaration financière de chaque ministre (comme décrit aux paragraphes 118 à 120), le Premier ministre serait mieux à même de porter un jugement éclairé sur la sélection et les états de service des membres de son cabinet, tout comme son cabinet le fait pour les autres PHFE. L'EEG espère que cette situation sera suivie à l'avenir et que la possibilité de changer cette pratique sera examinée si la situation le justifie.

41. En ce qui concerne la question plus large d'une politique anticorruption spécifique, des stratégies et des plans d'action ont été élaborés dans le passé, notamment en 2002 dans le cadre du programme triennal du « gouvernement Bondevik II », qui visait à renforcer le leadership de la Norvège dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent au niveau international. S'il n'existe pas de politique anticorruption spécifique, la transparence et la lutte contre la corruption sont au centre du quatrième Plan d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2019-2021). Les mesures de prévention de la corruption portent principalement sur la systématisation des mesures anticorruption et leur coordination, ainsi que sur une meilleure communication auprès du public (règles, sanctions, résultats des évaluations des risques et des menaces, etc.). Le Plan d'action prévoit également des mesures ciblées pour rationaliser les marchés publics par la numérisation complète du processus de passation des marchés, ainsi que pour établir un registre public des propriétaires effectifs.

42. Il n'existe pas d'agence ni de commission anticorruption ; plusieurs institutions sont impliquées dans la lutte contre la corruption. En 2019, le ministère de la Justice et de la sécurité publique a créé un forum de coopération dédié à la lutte contre la corruption, où les différents acteurs de l'administration publique (ministères et organismes publics) se retrouvent pour échanger des informations sur les activités qu'ils ont mises en place pour

juguler la corruption. La prochaine étape prévoit la création d'une plateforme qui permettra de rendre ces informations publiques, ainsi que toute autre donnée liée à l'intégrité ; le processus est en cours. L'EEG se félicite de cette évolution après avoir entendu les critiques de la société civile à propos de la proactivité et de l'efficacité des autorités en matière de coordination des mesures de lutte contre la corruption et de communication à leur sujet. L'EEG considère que le fait de formaliser une politique anticorruption spécifique présente des avantages et elle encourage les autorités à engager une vaste réflexion sur ce sujet en impliquant différents acteurs. S'agissant plus particulièrement des règles visant à promouvoir l'intégrité et à améliorer la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption des PHFE et leur gestion, l'EEG ne doute pas que les recommandations contenues dans le présent rapport contribueront à identifier les domaines dans lesquels de nouveaux développements sont nécessaires.

Principes éthiques et règles de conduite

43. Le Manuel du leadership politique contient des orientations en matière d'éthique et d'autres consignes ayant trait à l'exercice de leurs fonctions que les PHFE doivent respecter lorsqu'ils prennent leurs fonctions, notamment sur les cadeaux, les frais, les activités accessoires, les incompatibilités, l'impartialité et la récusation, la suspension temporaire, la déclaration financière, etc. Le manuel renvoie également à d'autres documents de la fonction publique applicables aux PHFE, avec quelques ajustements, y compris les Directives sur les cadeaux et les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires.

44. Les Lignes directrices en matière d'éthique ont été adoptées en 2005 par le ministère des Collectivités locales et de la modernisation et ont été mises à jour pour la dernière fois en 2012. Elles contiennent des principes, accompagnés de commentaires, sur des questions comme la liberté d'information, la dénonciation, l'impartialité, les activités accessoires, les cadeaux, etc. Elles sont conçues comme un document de référence ayant une portée générale et les organismes publics sont encouragés à développer et à renforcer la conscience éthique de leurs personnels afin s'engager dans une réflexion interactive et inclusive sur ce sujet. En outre, il appartient à chaque organisation d'examiner si elle doit compléter les Lignes directrices en matière d'éthique par des lignes directrices distinctes adaptées à ses besoins.

45. Sur place, l'EEG a été informée, notamment par des représentants de la société civile, que si les règles susmentionnées sont globalement pertinentes, l'absence de conséquences en cas de manquement aux obligations pose problème, comme nous le verrons plus loin. Il existe également quelques domaines où les principes et règles d'éthique et d'intégrité applicables aux PHFE devraient être modifiés ou améliorés, comme expliqué ci-après.

Sensibilisation

46. Le cabinet du Premier ministre informe les PHFE nouvellement nommées de la conduite que l'on attend d'elles, etc. Un exemplaire du Manuel du leadership politique, l'Instruction relative aux études officielles, une brochure intitulée « À propos des Conseils d'État », les Instructions pour le gouvernement, le texte de la Loi sur la suspension temporaire et de la Loi sur la sécurité, les Lignes directrices en matière d'éthique et la brochure « À propos des relations entre la direction politique et la fonction publique » leur sont remis. Le dernier document traite des valeurs fondamentales de l'administration publique, telles que la démocratie, l'État de droit et l'intégrité professionnelle. Il leur est recommandé de s'y référer

activement et régulièrement ; si la brochure s'adresse principalement aux fonctionnaires dans les ministères, elle est également jugée utile pour les dirigeants politiques. En dehors des discussions recommandées dans cette brochure, les formations systématiques de remise à niveau sont rares, bien que les autorités aient indiqué que des sujets spécifiques peuvent être abordés lors des conférences gouvernementales ou au Conseil d'État.

47. Il appartient à chaque PHFE d'évaluer sa situation à l'aune de ces règles. En cas de doute, elle peut discuter de ses dilemmes éthiques avec le secrétaire général de son ministère ou avec le cabinet du Premier ministre. Ce dernier a, par exemple, élaboré des directives spécifiques concernant l'obligation de déclarer l'achat et la vente de titres (voir le paragraphe 99 pour plus de détails).

48. Les PHFE peuvent aussi s'adresser au service juridique du ministère de la Justice et de la sécurité publique pour demander des conseils (sur l'impartialité et les conflits d'intérêts, par exemple). Par ailleurs, le département des politiques de l'emploi du ministère des Collectivités locales et de la modernisation, qui est chargé, entre autres, de faire de la lutte contre la corruption une priorité dans le secteur public, répond aux questions sur les Lignes directrices en matière d'éthique et les Directives sur les cadeaux. Au fil des ans, le département a reçu plusieurs demandes de renseignements au sujet des PHFE. Bien qu'elle ne fournisse pas de conseils spécifiques en matière d'éthique, la Direction de la gestion publique et financière norvégienne (DFØ) est responsable de la gouvernance, de l'organisation et de la gestion dans la pratique. La DFØ offre également une aide aux employeurs, une formation en gestion et un service de développement des compétences dans le secteur public. Les PHFE peuvent également utiliser les programmes de formation électroniques proposés par la DFØ.

49. L'EEG note qu'aucun dispositif ne permet de vérifier la cohérence des conseils donnés par les quatre sources susceptibles de les fournir. Le ministère des Collectivités locales et de la modernisation élabore des documents dans lesquels il donne une interprétation générale des directives en matière d'éthique. Les interprétations du ministère de la Justice et de la sécurité publique dans les affaires portant sur l'impartialité et les conflits d'intérêts sont rendues publiques. Le ministère mise sur le fait que tous les conseillers s'y réfèrent. L'EEG a également appris que le ministère de la Justice et de la sécurité publique organise régulièrement des réunions avec les secrétaires généraux des différents ministères, qui sont autant d'occasions d'aborder des sujets traitant des normes éthiques. **Le GRECO recommande néanmoins i) qu'une formation spécifique sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption soit systématiquement dispensée aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à leur entrée en fonction puis de manière régulière tout au long de leur mandat ; et ii) qu'un système soit mis en place pour garantir la cohérence des interprétations qu'en font les personnes chargées de donner des conseils sur les questions d'éthique.**

Transparence et contrôle des activités du gouvernement central relevant de l'exécutif

Accès à l'information

50. La Norvège a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) le 11 septembre 2009 et est l'un des pays fondateurs, en 2010, du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Elle met actuellement en œuvre son quatrième

plan d'action (2019-2021), qui met l'accent sur trois domaines prioritaires, à savoir : i) l'ouverture de l'administration publique, ii) la lutte contre la corruption et iii) la réutilisation des données. La Norvège s'étant engagée dans la voie de l'ouverture électronique, les autorités ont lancé, en 2010, l'Electronic Public Records (OEP), un portail d'accès en ligne aux archives publiques que les pouvoirs publics utilisent pour sauvegarder les documents. En 2018, la plateforme OEP a été remplacée par E-access, qui permet aussi d'enregistrer les documents des régions et des communes ; elle est gérée par l'Agence norvégienne de numérisation.

51. Depuis 2004, le droit au libre accès aux documents publics est consacré par la Constitution. L'article 100 garantit à toute personne un droit d'accès aux documents publics détenus par l'État et les communes, et le droit de suivre les procédures des tribunaux et des organes démocratiquement élus. Des limitations à ce droit peuvent être établies en droit pour des raisons de protection de la vie privée ou pour d'autres raisons importantes. La loi de 2009 sur la liberté d'information exige en outre ouverture et transparence de la part de l'administration publique et établit un droit général d'accès aux documents publics, dossiers et autres registres. Ses dispositions doivent être lues conjointement avec la loi sur l'administration publique (règles relatives à l'obligation de confidentialité, au traitement des dossiers, à la justification, aux plaintes, etc.) et la loi et le règlement sur les archives (conditions d'enregistrement).

52. Pour qu'un document entre dans le champ d'application de la loi sur la liberté d'information, il doit concerner le domaine d'activité de l'entité administrative (art. 4, loi sur la liberté d'information). Les demandes anonymes sont autorisées et l'accès à l'information est gratuit. Les demandes d'information doivent être traitées dans les meilleurs délais (art. 29, loi sur la liberté d'information), en général dans les trois jours ouvrables. La loi de 2009 s'applique aux autorités centrales et locales, ainsi qu'à la plupart des personnes morales publiques indépendantes contrôlées par l'État. La loi prévoit des exceptions au droit général d'accès à l'information (art. 12 à 26). Ainsi l'accès aux informations contenues dans les documents internes et dans les documents obtenus de l'extérieur pour traiter une affaire en interne (à des fins de pré-décision et de délibérations) peut être refusé (art. 14 et 15).

53. L'administration publique dispose également d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer si un document doit être exclu du libre accès. La règle veut qu'il n'existe aucune base juridique a priori pour exclure l'intégralité d'un document de l'accès public. En outre, la loi sur la liberté d'information prévoit un « meilleur accès à l'information », en vertu duquel l'administration doit autoriser l'accès si la nécessité d'un accès public l'emporte sur la nécessité d'une dérogation. Les refus doivent être présentés par écrit, motivés et juridiquement fondés. Ils peuvent être contestés, d'abord en s'adressant à l'administration puis au Médiateur. Le Médiateur peut donner un avis sur la question, mais il n'a aucune autorité pour prendre des décisions contraignantes ou annuler les décisions de l'administration. L'affaire peut également être portée devant les tribunaux ordinaires. Si la personne qui a demandé des informations n'a pas reçu de réponse dans les cinq jours ouvrables suivant la réception de sa demande, cela est considéré comme un refus qui peut faire l'objet d'un recours. Toutefois, cela ne s'applique pas lorsque le Roi en Conseil est l'instance d'appel, ni dans certains autres cas (art. 32, loi sur la liberté d'information).

54. En ce qui concerne l'accès aux informations qui touchent au gouvernement, les notes (notes avec annexes pour examen en interne et lors des conférences gouvernementales), les

ordres du jour et débats des conférences gouvernementales sont des documents internes qui ne sont pas accessibles au public. En règle générale, les projets de loi, les avis et les décrets royaux sont exemptés de l'accès public jusqu'à ce qu'ils aient été examinés par le Conseil d'État. Par la suite, la plupart des décisions du Conseil d'État sont publiques ; des exceptions à ce principe peuvent s'appliquer, par exemple, à tout ou partie des décrets royaux liés aux intérêts de la Norvège dans le domaine de la politique étrangère, de la défense nationale ou de la sécurité. Le ministère qui a émis le décret décide si la proposition et la décision du Conseil d'État doivent être totalement ou partiellement dispensées de publication. Le Bulletin officiel du Conseil d'État (*Offisielt fra statsråd*) distribué à l'issue de la réunion contient un bref résumé des décisions prises. Le site Web du cabinet du Premier ministre publie également les communiqués et le Bulletin officiel du Conseil d'État, ainsi que d'autres informations connexes (par exemple, les propositions et les rapports), à l'issue de chaque réunion. Les procès-verbaux du Conseil d'État sont automatiquement soumis au contrôle parlementaire. Les ordres du jour du Conseil d'État ne sont pas rendus publics à l'avance.

55. L'accès aux projets de loi de finances et aux documents de préparation de ces projets est soumis à des restrictions spéciales. Ces documents ne sont rendus publics qu'après que le cabinet du Premier ministre les a envoyés au *Storting*. L'exemption ne s'applique pas aux documents budgétaires qui concernent des entités publiques autres que le gouvernement ou un ministère. Les comptes des administrations sont mis en ligne tous les mois et font l'objet d'une compilation annuelle. Un nouveau portail (http://www.statsregnskapet.no/) a été lancé en octobre 2017 et mis à jour en juin 2018. On y trouve une présentation simplifiée, sous la forme de graphiques, des recettes et des dépenses de l'État central, ce qui permet de comparer les entités du gouvernement central. En plus de l'accès aux informations sur demande, les données sont disponibles en ligne sur le site du gouvernement (https://www.regjeringen.no/en/id4/). Chaque ministère, y compris le cabinet du Premier ministre, a sa propre page sur ce portail.

56. Lors de sa visite d'évaluation, l'EEG a entendu à plusieurs reprises que le système norvégien reposait avant tout sur une culture de la confiance réciproque ainsi que sur des valeurs et des normes communes. Toutefois, l'EEG a appris que, dans la pratique, certains services peu disposés à divulguer des informations s'emploieraient à trouver une exception pour retenir tout ou partie des informations contenues dans un document. Elle a aussi appris que, selon plusieurs sources, la loi sur la liberté d'information ne serait pas appliquée de la même manière dans toutes les entités publiques, laissant à penser qu'une formation ciblée doit être élaborée pour instaurer une interprétation et une application cohérentes de la loi. En outre, l'EEG sait que la Norvège a décidé de modifier la loi sur la liberté d'information, sur la base d'un récent rapport. Aucune proposition de modification n'a pourtant été portée à la connaissance de l'EEG et les autorités ont confirmé qu'un projet n'avait pas encore été envoyé au Parlement. Sur place, l'EEG a appris que l'une des propositions de modification prévoyait d'exempter totalement les agendas des PHFE du droit d'accès à l'information, mais il a été dit par la suite que cette proposition n'allait pas de l'avant.

Transparence du processus législatif

57. Le gouvernement et un député peuvent proposer un projet de loi. S'agissant des initiatives du gouvernement, les propositions portant sur des points mineurs de la législation sont généralement traitées par le ministère ou par un groupe de travail composé de représentants de plusieurs ministères. S'il s'agit de textes législatifs importants ou de la

révision d'une loi, le gouvernement nomme un comité ou une commission d'experts, composé des parties concernées, d'experts indépendants et/ou de représentants des pouvoirs publics. Le ministère des Collectivités locales et de la modernisation a adopté des lignes directrices sur leur composition. Les rapports des experts sont publiés dans la série des Rapports officiels norvégiens (NOU), mais peuvent aussi être publiés par d'autres moyens. Il n'existe pas de système établi/séparé pour les procédures d'urgence, lesquelles sont rarement utilisées (la pandémie de covid-19 est une exception qui confirme la règle).

58. En Norvège, la participation de la société civile à l'élaboration des politiques et l'audition des parties concernées dans le cadre de l'élaboration de nouvelles lois et politiques s'inscrivent dans une longue tradition. L'administration publique recourt régulièrement à la création collaborative et à la participation des usagers. Les organisations de la société civile sont souvent invitées à participer aux travaux sur les rapports publics, les livres verts, les projets de lois et de règlements. Il existe des exceptions au principe de la consultation publique, notamment dans les Instructions pour les études et rapports officiels, qui prévoient les cas suivants : i) la consultation est matériellement impossible, ii) elle risque de compliquer la mise en œuvre de la mesure et iii) elle est clairement inutile.

59. Les Instructions pour les études et rapports officiels (2016) prévoient des procédures, que tous les pouvoirs publics doivent appliquer, dans le cadre de la préparation des propositions réglementaires, des évaluations d'impact, de la participation des parties prenantes et de l'évaluation ex post. Elles sont également applicables dans les cas où tout ou partie de l'étude est confié à des entités privées, comme des instituts de recherche ou des sociétés de conseil, à la demande de ministères ou d'organismes subordonnés.

60. Tous les projets de loi sont soumis à des consultations publiques qui, selon les instructions, doivent avoir lieu à un stade précoce. Les instructions recommandent également une meilleure coordination entre les pouvoirs nationaux et locaux, ainsi que l'utilisation de mécanismes et d'outils technologiques inclusifs (vidéoconférence, médias sociaux) pour faciliter la consultation publique.

61. En cas de consultation, le délai fixé pour la soumission des commentaires dépend de l'ampleur et de l'importance de la mesure. Il est normalement de six semaines (minimum) à trois mois. Les conditions de dérogation à la règle de la consultation publique sont très strictes. Une dérogation n'est accordée qu'à titre exceptionnel ; la demande doit être faite par écrit, être motivée et jointe aux documents envoyés pour consultation. Si les commentaires issus de la consultation entraînent des modifications importantes de la proposition, la version révisée de la proposition est soumise à une nouvelle consultation.

62. Les Instructions fixent des critères pour déterminer s'il convient de procéder à une analyse d'impact complète ou simplifiée et exigent que les coûts et les avantages soient évalués si un règlement a un impact important sur un grand nombre de personnes. Les déclarations de consultation sont obligatoirement rendues publiques ; elles sont mises en ligne sur le site web du ou des ministères concernés.

63. Les Instructions relèvent de la responsabilité du ministère des Finances, y compris les conseils et la formation, le cas échéant. Le ministère de la Justice et de la sécurité publique doit contrôler la réglementation en cours d'élaboration d'un point de vue juridique (la législation fiscale n'est pas concernée) et doit être informé avant d'engager des mesures

législatives majeures susceptibles de soulever des questions législatives d'ordre structurel. Depuis 2016, le Conseil pour l'amélioration de la réglementation examine les propositions de réglementation et les analyses d'impact qui ont des conséquences pour les entreprises et publie ensuite des avis formels. Le Conseil est placé sous l'égide du ministère du Commerce, de l'industrie et de la pêche.

Tiers et lobbyistes

64. Plusieurs outils contribuent à la transparence des contacts des PHFE avec les tiers. À titre d'exemple, les autorités indiquent qu'un aperçu des activités futures des ministres est publié sur le site Web du gouvernement (regjeringen.no) et dans les médias sociaux (Facebook, Flickr, Twitter, Instagram, etc.). Une synthèse des activités des gouvernements précédents est archivée sur le site. Les invitations écrites à des réunions et les réponses données sont enregistrées, conformément au Règlement sur les archives ; diverses informations (expéditeur/destinataire, dossier, contenu et objet) doivent figurer dans les documents sauvegardés. Enfin, les règles et procédures relatives à la consultation publique viennent s'ajouter à l'ensemble des instruments par lesquels le gouvernement norvégien assure la transparence de son fonctionnement.

65. La Norvège n'a pas de règles ni de principes spécifiques concernant les contacts des PHFE avec des tiers, y compris les lobbyistes et les groupes d'intérêt. Ces dernières années, le *Storting* a examiné plusieurs propositions relatives à un registre des lobbyistes ; aucune n'a obtenu la majorité.

66. L'EEG a appris qu'en matière de divulgation des informations, des divergences existaient dans la pratique et que le gouvernement était critiqué pour son application restrictive de la loi sur la liberté d'information[7]. Les PHFE sont tenus d'enregistrer des demandes de réunions dans le système public (réunions, appels téléphoniques, courriels). Néanmoins, un manquement à cette obligation est sans conséquence, si ce n'est un certain opprobre ou des conséquences d'ordre politique. Par ailleurs, l'EEG note que les exceptions à l'obligation d'enregistrement et de divulgation d'informations importantes détenues par les PHFE sont formulées de façon trop large. Elle a également appris qu'il existe des limitations pratiques au type de recherche publique de documents enregistrés pouvant être effectuée en ligne. De l'avis de l'EEG, la situation actuelle exige d'élaborer des principes et des orientations spécifiques sur les contacts entre les PHFE et les tiers, ainsi que de renforcer la transparence publique en ce qui concerne ces contacts. Elles doivent également évoquer les contacts informels en dehors du lieu de travail, par exemple lorsqu'une personne demande une faveur à une PHFE en raison de sa charge officielle ou un accès spécial à des informations, à des réunions, etc. **Le GRECO recommande i) d'introduire des règles et des directives sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif doivent gérer leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les décisions et processus du gouvernement ; et ii) renforcer la transparence sur l'objet de ces contacts (formels et informels), comme l'identité des personnes avec lesquelles la rencontre a eu lieu et l'objet précis des discussions.**

[7] Voir par exemple : Evaluation of the Freedom of Information Act, Oxford Research (2016) et Norway's Integrity System, Transparency International (2012).

Mécanismes de contrôle

67. Les décisions de l'exécutif sont soumises au contrôle parlementaire. La Constitution attribue plusieurs fonctions de contrôle au *Storting,* notamment l'examen des comptes rendus (décisions) du Conseil d'État, la révision des traités conclus avec des puissances étrangères et la vérification des comptes publics. Il est donc capital que le *Storting* ait accès à l'information et la Constitution norvégienne prévoit plusieurs dispositions essentielles à cet égard, notamment le droit d'accès aux documents (art. 75 f)), le droit de convoquer des personnes pour être entendues et l'obligation de témoigner qui leur est faite (art. 75 h)) et l'obligation faite au gouvernement de fournir toutes les informations nécessaires (art. 82).

68. La motion de censure est l'instrument le plus puissant dont dispose le *Storting* pour mettre en cause la responsabilité du gouvernement dans son ensemble ou d'un ministre en particulier. Elle peut être motivée par une décision spécifique prise par le gouvernement ou par un ministre, ou par une désapprobation générale des politiques du gouvernement ou du ministre concerné. Le dépôt d'une motion de censure ne doit pas être motivé par des critères particuliers. En règle générale, elle consiste à demander un vote par appel nominal. L'adoption de la motion de censure entraîne la démission du gouvernement ou du ministre mis en cause. En pratique, deux motions de censure seulement, en 1928 et 1963, ont abouti à la démission du gouvernement ; aucune motion de censure déposée contre des ministres n'a abouti (ils ont présenté leur démission avant le vote).

69. Le gouvernement peut également demander un vote de confiance afin de faire pression sur le *Storting,* soit pour obtenir la majorité sur une proposition, soit pour empêcher l'adoption d'une proposition soumise par l'opposition. Les votes de confiance sont traditionnellement utilisés si la question est importante ou en cas d'urgence politique. Si le *Storting* refuse sa confiance au gouvernement, celui-ci doit démissionner en bloc. Les démissions sont plutôt rares ; il n'y en a eu que deux dans l'histoire récente (gouvernements Willoch en 1986 et Bondevik en 2000).

70. Le *Storting* peut exercer un contrôle de l'activité du Gouvernement par d'autres moyens, à savoir : les commissions spéciales d'enquête (en cas d'accidents majeurs, par exemple), les questions et les interpellations. La Commission de contrôle et des affaires constitutionnelles — l'une des douze commissions permanentes du *Storting* — joue un rôle très important dans le contrôle du gouvernement et de l'administration publique ; elle passe en revue les mesures prises et peut émettre des recommandations. Les rapports du Bureau du Vérificateur général (notamment sur les audits de performance) constituent l'essentiel de sa charge de travail. La Commission examine aussi les rapports du gouvernement, dont les comptes rendus du Conseil d'État, et peut, de sa propre initiative, décider de mener une enquête, mais uniquement après en avoir informé le ministre compétent et l'avoir prié de fournir les informations demandées. La Commission traite également des questions relatives à la responsabilité constitutionnelle. Elle est habilitée à lancer des enquêtes susceptibles d'aboutir à une procédure de mise en accusation contre un membre du *Storting* ou du gouvernement, ou encore d'un juge de la Cour suprême.

71. D'autres commissions peuvent examiner des questions de contrôle à la demande du *Storting*. Ainsi la Commission des affaires étrangères et de la défense examine le rapport annuel sur les traités et accords conclus avec des puissances étrangères.

72. Les questions et interpellations adressées aux membres du gouvernement permettent aux parlementaires d'obtenir des informations sur des points spécifiques et de connaître les points de vue des ministres sur des questions politiques précises. Une séance consacrée aux questions est programmée pratiquement toutes les semaines, le mercredi. On procède d'abord à l'heure des questions orales (les membres du gouvernement répondent à de brèves questions posées par des interlocuteurs en présence). Vient ensuite l'heure des questions ordinaires (les membres du gouvernement répondent à des questions qui leur ont été remises par écrit). Aucun débat général n'est autorisé et aucune résolution ne peut être adoptée à cette occasion. Les députés qui souhaitent interroger un membre du gouvernement et recevoir une réponse écrite doivent remettre leurs questions par écrit au président du *Storting*, en précisant qu'une réponse écrite est demandée. En règle générale, toutes les questions reçoivent une réponse, bien que les ministres aient le droit de refuser de répondre.

73. L'interpellation suit une procédure plus complexe. Elle porte sur une question qui a une plus grande portée et importance politique que les questions et, en général, elle fait l'objet d'un débat. Le ministre concerné doit répondre au *Storting* le plus rapidement possible, de préférence dans le mois qui suit l'interpellation.

74. Par ailleurs, le *Storting* a établi trois organes indépendants chargés de veiller à ce que le gouvernement et l'administration publique appliquent ses décisions : le Bureau du Vérificateur général, le Médiateur du parlement et la Commission de contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité.

75. Le Bureau du Vérificateur général est dirigé par cinq auditeurs nommés par le *Storting* et est chargé, entre autres, de vérifier chaque année les comptes de l'État central (audit financier) et d'examiner systématiquement les finances, la productivité, la réalisation des objectifs et l'efficacité de l'État central (audit de performance). Il réalise également un troisième type de contrôle, à savoir celui des intérêts de l'État dans les entreprises et les banques. La charge de travail du Bureau du Vérificateur général est répartie comme suit : 65 % d'audits financiers, 26 % d'audits de performance et 9 % de contrôle des entreprises. Le Bureau de l'Auditeur général envoie un rapport annuel d'activités au *Storting*. Le Bureau emploie actuellement 450 personnes, mais l'EEG a été informée que ses effectifs sont en baisse.

76. Le Médiateur du parlement nommé par le *Storting* veille à ce que les citoyens ne soient pas victimes d'injustices ou d'erreurs de la part de l'administration publique, y compris du gouvernement (niveaux central et infranational). Il intervient sur la base des plaintes dont il est saisi ou de sa propre initiative, est chargé de pouvoirs d'investigation et formule ensuite des recommandations qui, bien que n'ayant pas de caractère formel ni contraignant, sont généralement suivies. Le Médiateur envoie un rapport annuel d'activités au *Storting*. S'il a connaissance de négligences ou d'erreurs d'une importance ou d'une portée majeure, il peut soumettre un rapport spécial au *Storting* et à l'administration concernée.

77. La Commission permanente de contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité est composée de sept membres chargés de contrôler le Service de sécurité de la police, le Service de sécurité de la défense et le Service de renseignement. Elle examine les plaintes et peut aussi s'emparer de questions de sa propre initiative, le cas échéant ; elle fait rapport chaque année au *Storting*.

78. Un système complet de contrôle interne est strictement appliqué à l'administration publique et couvre tous les organismes publics, y compris les ministères. La direction doit veiller à ce que les contrôles internes soient conformes au profil de risque et à l'importance de l'organisme concerné, et à ce que celui-ci fonctionne de manière satisfaisante et puisse produire des documents. Le contrôle interne de l'organisme fait partie de sa gestion interne. Le système de contrôle interne permet de prévenir les défaillances, les erreurs et les déficiences de la direction de telle sorte que : a) les limites financières ne soient pas dépassées et que les recettes prévues soient perçues, b) la réalisation des objectifs et les résultats soient satisfaisants au regard des objectifs fixés et des exigences de performance, en prévenant tout écart important, en les signalant et en les corrigeant dans la mesure nécessaire, c) l'utilisation des ressources soit efficace, d) les comptes de résultat et les informations soient fiables et précis, e) les actifs de l'organisme, y compris les biens immobiliers, matériels, équipements, titres et autres actifs financiers, soient gérés de manière appropriée, f) la gestion financière soit correctement organisée et respecte les lois et règlements applicables, notamment que les transactions soient conformes aux conditions sous-jacentes, et g) les malversations et la criminalité économique soient évitées et signalées (art. 2.4 du Règlement sur la gestion financière de l'administration centrale).

79. L'audit interne peut être inscrit dans le cadre du système de contrôle interne décrit ci-dessus ; dans ce cas, il faut tenir compte, entre autres, de son rapport coût/bénéfice. À ce jour, un seul ministère a mis en place un système d'audit interne (ministère de la Défense), tout comme certains organismes gouvernementaux (non ministériels). Le service d'audit interne est l'organe de contrôle et de surveillance de la direction ; il s'assure que les objectifs fixés et les exigences de performance sont atteints, que l'utilisation des fonds est efficace et la gestion des actifs satisfaisante. La fréquence et l'étendue des audits dépendent des caractéristiques de chaque organisme, de son profil de risque et de son importance. L'audit interne en tant qu'institution est volontaire pour les agences gouvernementales ; seules celles dont les dépenses ou les recettes sont supérieures à 300 millions NOK (29,5 millions EUR) ont l'obligation d'apprécier la nécessité de mettre en place un audit interne. Au cours de la visite sur place, l'EEG a entendu des avis positifs sur le rôle et le travail des auditeurs internes déjà en place. Selon l'EEG, le système d'audit interne est une bonne pratique qui pourrait être envisagée par d'autres agences gouvernementales, même si leurs dépenses ou leurs recettes sont inférieures seuil réglementaire.

80. Les programmes de subventions sont soumis à des exigences strictes en matière de transparence et de contrôle : conformément aux règlements sur la gestion financière dans l'administration centrale, ils doivent fixer des objectifs, des critères pour leur réalisation et des critères pour l'attribution des subventions, et prévoir des dispositions spécifiques sur le suivi et le contrôle. Ces éléments doivent figurer dans les règlements régissant le programme de subvention adopté par le ministère responsable et être communiqués dans les lettres d'attribution et de mission[8]. Dans son Guide des techniques de réglementation, le ministère de la Justice et de la sécurité publique recommande en outre que les programmes de subventions destinés à des groupes plus importants soient encadrés par la législation en vigueur. Chaque ministère doit, dans sa proposition de budget, fournir au *Storting* un rapport

[8] En septembre 2019, les dispositions relatives à la gestion financière au sein du gouvernement central ont été modifiées en vue de les rendre conformes à la loi sur l'administration publique (chapitre 6). Il a notamment été précisé que le règlement spécifique pour chaque programme de subventions prendrait si possible la forme d'un règlement dérivé (celui-ci précisant les droits et obligations des bénéficiaires) ; l'une des conséquences est que le règlement doit être envoyé pour consultation lorsqu'il est établi ou modifié.

sur les résultats des travaux menés dans son domaine de compétence. Cela étant dit, certaines dotations, notamment les subventions dites « non affectées » (crédit pour dépenses imprévues en cours d'exercice ou dépenses n'entrant dans aucun poste budgétaire défini) et les subventions dites « uniques » (subventions réservées au bénéficiaire concerné) échappent à certaines des règles sur le financement public, en particulier celles concernant les exigences en matière de publication, d'affectation et de réglementation. Ces types de subventions ne font donc pas toujours l'objet de procédures officielles d'appel d'offres concurrentiel et de ce fait, une PHFE peut être impliquée plus personnellement dans ces types de subventions en raison du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose. En 2012, un ministre a ainsi dû démissionner après avoir accordé une subvention réservée à un proche. L'EEG a appris que certains ministères avaient plus souvent que d'autres recours à ces deux types de subventions. Si dans ce contexte, l'EEG se félicite que la régulation ait été modifiée en septembre 2019, notamment pour limiter la marge de manœuvre en matière de subventions réservées[9]. Les autorités ont en outre souligné que les subventions accordées en vertu des règles d'exemption ont toujours été et sont toujours soumises au même régime de contrôle strict que les autres subventions publiques, y compris leur notification au *Storting*. Néanmoins, l'EEG considère que des mesures supplémentaires peuvent être prises dans ce domaine. Reconnaissant que ces types de subventions particuliers ont déjà soulevé de réelles inquiétudes, le GRECO ne doute pas que les autorités continueront à fournir des orientations pratiques aux PHFE, notamment en ce qui concerne l'impartialité que l'on est en droit d'attendre d'elles dans l'octroi de ces subventions, et observe qu'il pourrait être judicieux d'examiner à nouveau si les exceptions relatives à la publication, à l'attribution et à la réglementation de ces types de subventions devraient être encore réduites.

81. Enfin, les médias jouent un rôle important dans le processus de contrôle. Ils ont aussi largement contribué à faire de la lutte contre la corruption une priorité en révélant des affaires et en sensibilisant la population à ce sujet. L'action de la Fondation pour une presse critique et d'investigation (SKUP) a également été essentielle à cet égard. La Norvège est l'un des pays du monde où la densité de journaux est la plus élevée. La liberté d'expression est consacrée par la Constitution (art. 100, par. 6) et le soutien de l'État à la presse (subventions à la production pour les petits journaux, exonération de la TVA, etc.) est un instrument important pour garantir le pluralisme dans le paysage médiatique.

Conflits d'intérêts

82. Il n'existe pas de définition légale du conflit d'intérêts en droit norvégien. Cela dit, la prévention des conflits d'intérêts est principalement assurée par des règles en matière de révocation et d'activités accessoires des PHFE, présentées de façon détaillée ci-dessous. Le principe d'impartialité, en tant que valeur fondamentale de l'exécutif, apparaît à plusieurs reprises dans les règlements applicables aux PHFE et les documents d'orientation à leur intention. Le Manuel du leadership politique donne des informations sur ce point particulier en se référant à deux instruments principaux, à savoir la loi sur l'administration publique et la brochure sur les Conseils d'État.

[9] Les règles relatives aux « 6.4 Dérogations à la procédure ordinaire » ont été révisées le 23 septembre 2019. L'ancienne lettre b (les dispositions du point « 6.2.1 sont également adaptées à l'importance du montant de la subvention. Des contributions relativement modestes peuvent être accordées par l'administrateur de la subvention après une brève procédure administrative et sans lettre d'engagement de subvention complète ni mesures de contrôle détaillées. ») a été supprimée.

83. Les règles de révocation énoncées dans la loi sur l'administration publique (art. 6) s'appliquent aux secrétaires d'État et aux conseillers politiques, ainsi qu'aux ministres en tant que directeurs de ministères mais pas en tant que représentants du gouvernement (au Conseil d'État, aux sessions de préparation des Conseils d'État et aux conférences gouvernementales). Après la visite sur place, les autorités ont expliqué que des modifications de la loi sur l'administration publique ont été proposées pour remédier à cette situation (dans les nouvelles règles proposées, l'article 27 sur la dérogation dont bénéficient les ministres lorsqu'ils agissent en tant que membres du gouvernement est supprimé) ; le projet a déjà fait l'objet d'une consultation publique mais le processus législatif est toujours en cours. Les autorités ont également souligné que des règles similaires, non inscrites dans un texte législatif, s'appliquent aux ministres lorsqu'ils interviennent en tant que membres du gouvernement (le contenu de ces règles est présenté dans les grandes lignes au chapitre 13 de la brochure sur les Conseils d'État). Elles ont cité nombreux cas de ministres révoqués ou sur le point de l'être. Pour l'EEG, la distinction opérée entre les ministres en tant que directeurs des ministères et en tant que membres du gouvernement n'est pas pertinente, puisqu'au final, ils participent aux débats et doivent s'abstenir de prendre part aux décisions en cas de conflit d'intérêts. L'EEG a appris qu'en vertu des règles non inscrites dans un texte législatif, les ministres doivent a priori se conformer aux règles de révocation prévues dans la loi sur l'administration publique, y compris en leur qualité de membres du gouvernement, et que, selon les circonstances, ce principe est adapté aux besoins de la fonction (pour garantir une exécution efficace des décisions et des activités). L'EEG est d'avis que cette pratique devrait être formalisée et se félicite de l'intention des autorités de le faire, conformément aux propositions de modifications de la loi sur l'administration publique, en cours d'élaboration. **Le GRECO recommande de formaliser l'application des règles en matière de révocation aux ministres lorsqu'ils agissent tant que membres du gouvernement, de manière similaire à celles applicables lorsqu'ils agissent en tant que directeur d'un ministère.**

84. La récusation de la personne est immédiate si a) elle est partie à l'affaire ; b) elle est liée à une partie par le sang ou par le mariage (ascendants ou descendants en ligne directe, frères et sœurs) ; c) elle est ou a été mariée ou est fiancée à une partie, ou est un parent ou un enfant adoptif d'une partie ; d) elle est la tutrice ou la représentante d'une partie à l'affaire ou si elle est devenue sa tutrice ou sa représentante après le début de l'affaire ; e) elle est à la tête ou occupe un poste de responsabilité, ou est membre du conseil d'administration ou de l'assemblée générale i) d'une coopérative ou d'une association, d'une banque d'épargne ou d'une fondation partie à l'affaire, ou ii) d'une société partie à l'affaire. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas si la personne fournit des prestations ou travaille pour une entreprise entièrement détenue par l'État et si cette entreprise, seule ou avec d'autres sociétés comparables ou l'administration publique, a la pleine propriété de l'entreprise partie à l'affaire (art. 6, par. 1, loi sur l'administration publique). Sur place, les autorités ont expliqué qu'une « affaire » pouvait être interprétée de manière plus large qu'une affaire impliquant des personnes physiques ou morales spécifiques. Il s'agit d'examiner concrètement l'affaire en question : si elle n'implique que quelques personnes ou entreprises ou si elle présente une certaine disproportion, la récusation peut être demandée.

85. En vertu d'une règle plus générale, une personne peut être récusée sur la base d'une appréciation discrétionnaire si d'autres circonstances particulières sont susceptibles d'affaiblir la confiance dans l'impartialité de la personne en question. Dans ce cas, il importe de déterminer si la décision prise dans l'affaire peut présenter un avantage, une perte ou un désagrément particulier pour la personne en question ou pour une personne avec laquelle

elle a des liens personnels étroits, et de savoir si une partie a invoqué une exception à la récusation (art. 6, par. 2, loi sur l'administration publique).

86. L'évaluation de la pertinence de la récusation est demandée à titre personnel. Dans le cadre de l'appréciation discrétionnaire mentionnée plus haut, le plus important est de savoir si des circonstances sont susceptibles affaiblir la confiance dans l'impartialité de la PHFE concernée. Il convient d'évaluer de manière approfondie si le lien qui unit la personne à l'affaire est de telle nature, par son caractère intime et fort, qu'il y a lieu de craindre qu'une personne reçoive un traitement spécial, favorable ou défavorable. En cas de doute, il est possible de demander conseil au service juridique du ministère de la Justice et de la sécurité publique, dont les analyses sont publiées sur le site http://www.regjeringen.no/, sauf si l'affaire est dispensée de publication (il s'agit généralement d'affaires comportant des informations couvertes par le devoir de confidentialité, comme les informations relatives à la santé, aux infractions pénales, aux opinions, etc., les informations commerciales qui doivent rester confidentielles pour des raisons de concurrence). Les autorités ont souligné qu'en règle générale, le service juridique veiller à formuler un avis de telle sorte qu'il puisse être publié. Les demandes d'accès aux avis qui ne sont pas publiés sur regjeringen.no sont examinées au cas par cas ; elles peuvent éventuellement donner lieu à une autorisation d'accès à une version modifiée du document.

87. Qu'il soit récusé ou non, un fonctionnaire peut traiter une affaire ou prendre une décision provisoire dans une affaire si celle-ci ne peut être reportée sans causer de désagréments ou de préjudices importants. En ce qui concerne la procédure de récusation, un ministre qui considère qu'il doit se récuser doit en informer le cabinet du Premier ministre dès que possible, y compris s'il n'est pas sûr d'être impartial. Lors des conférences gouvernementales/sessions de préparation des conseils d'État, le ministre concerné doit informer le Premier ministre (ou la personne qui préside la conférence gouvernementale) qu'il se récuse avant que l'affaire ne soit examinée. Il en va de même s'il n'est pas sûr d'être impartial. Un ministre récusé doit quitter la salle de conférence pendant l'examen de l'affaire. Dans ce cas, le cabinet du Premier ministre émet un décret royal dans lequel il propose la nomination d'un autre ministre en tant que ministre intérimaire pour une question ou un domaine spécifique. La pratique est bien établie à cet égard.

88. Les secrétaires d'État et les conseillers politiques récusés doivent s'abstenir de préparer ou de prendre une décision dans le cas concerné. Ils doivent également s'abstenir de participer aux réunions consacrées à l'examen de l'affaire. En cas de récusation d'un secrétaire d'État ou d'un conseiller politique, il convient de rédiger une courte note indiquant les raisons de cette récusation. Cette note est conservée par le secrétaire général avec les autres données personnelles confidentielles.

89. Selon une règle générale énoncée dans la loi sur l'administration publique, si les règles de procédure énoncées dans la loi et les règlements d'application n'ont pas été respectés dans le cadre d'une affaire individuelle, la décision administrative est néanmoins valable. Toutefois, cette condition ne s'applique que dès lors qu'il y a lieu de supposer que l'erreur n'a pas eu un effet décisif sur le contenu de la décision administrative (art. 41). Par exemple, il est généralement inutile d'invalider une décision si, selon la loi, aucune autre issue n'était possible. Toutefois, en vertu d'actes non législatifs, une décision prise en conflit avec les règles relatives à la récusation ou d'autres règles de procédure est invalidée si des raisons portent à croire que l'erreur a affecté la décision et si une évaluation globale conclut à l'invalidité de la

décision. Les autorités ont en outre confirmé que, dans la pratique, toute violation des règles de récusation constitue une erreur de procédure qui, en règle générale, entraîne une invalidation.

90. Une PHFE qui ne se récuse pas n'encourt aucune sanction disciplinaire ou administrative, si ce n'est qu'elle engage sa responsabilité politique et se met dans une situation embarrassante. Les règles relatives à la récusation immédiate sont assez claires (art. 6, par. 1, loi sur l'administration publique). La loi prévoit aussi une règle plus générale en vertu de laquelle une personne peut être récusée sur la base d'une appréciation discrétionnaire si d'autres circonstances particulières sont susceptibles d'affaiblir la confiance dans l'impartialité de la personne en question (art. 6, par. 2, loi sur l'administration publique). C'est particulièrement dans ce dernier cas que la question d'un système d'application adéquat acquiert une importance primordiale. La transparence que l'on est en droit d'attendre de la norme en matière d'auto-récusation peut être quelque peu améliorée, comme expliqué dans la partie du rapport sur la déclaration de situation financière. Ce n'est que si le comportement de la PHFE est contraire aux normes de portée générale prévues dans le Code pénal qu'elle s'expose à des conséquences légales, notamment en cas de « faute grave » (art. 171), de « négligence grave » (art. 172) et/ou d'« abus de pouvoir » (art. 173). La position adoptée par le GRECO est que les sanctions pour faute doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives, et pas seulement de nature pénale. Le fait qu'il n'existe aucune autre sanction que l'opprobre public et les accusations pénales démontre l'absence de proportionnalité. Une recommandation est proposée au paragraphe 127, qui traite de ce point ainsi que d'autres questions éthiques.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

91. Le Manuel du leadership politique informe que les PHFE ne doivent pas exercer de fonctions ou d'activités accessoires, ni siéger dans des conseils d'administration ou avoir d'autres fonctions rémunérées qui pourraient entraver leur travail ordinaire, sauf autorisation spéciale. Le fait même qu'une PHFE puisse obtenir une telle autorisation est préoccupant dans la règle telle qu'elle est libellée. Les autorités ont toutefois souligné que l'interdiction est la règle, mais elles concèdent que la norme peut être précisée davantage. Néanmoins, l'EEG considère que la Norvège devrait envisager de reformuler la norme d'une manière plus claire de telle sorte que l'interdiction soit la règle et qu'une dérogation ne puisse être accordée que si l'activité n'entrave pas le travail ordinaire et ne crée pas de conflits d'intérêts avec les fonctions officielles. C'est particulièrement vrai pour les secrétaires d'État et les conseillers politiques dont il est question plus loin en tant que membres de conseils d'administration et de comités d'entreprises/institutions.

92. Les autorisations sont accordées aux ministres par le Premier ministre et aux secrétaires d'État et conseillers politiques par le ministre de tutelle. L'EEG avait demandé aux autorités de lui communiquer le nombre d'autorisations délivrées afin de savoir combien de PHFE étaient autorisées à exercer des activités accessoires, mais les autorités n'ont pu lui fournir aucun chiffre, au motif que les autorisations étaient traitées au niveau politique et n'étaient pas enregistrées par l'administration. L'EEG a alors limité sa demande aux seules autorisations délivrées aux 20 ministres par le Premier ministre, mais les autorités n'ont pas été en mesure de lui fournir l'information demandée.

93. Hormis cet avertissement contenu dans le Manuel du leadership politique, aucune disposition ne dit clairement si les PHFE peuvent siéger dans les conseils d'administration et comités d'entreprises et d'institutions. Une règle non écrite et la pratique veulent que les membres du gouvernement se retirent de ces fonctions pendant leur mandat. La pratique est un peu plus souple pour les secrétaires d'État et les conseillers politiques ; le Manuel du leadership politique appelle à la prudence à cet égard. Il est possible de trouver des informations sur les membres des conseils d'administration dans les registres du Brønnøysund (www.proff.no permet d'entrer le nom d'une personne et d'obtenir la liste de ses fonctions, des conseils d'administration dans lesquels elle siège, etc.). Les déclarations de situation financière des membres du gouvernement contiennent également des informations sur leurs fonctions et leurs intérêts financiers (voir paragraphes 119 à 121). Bien qu'il ne fournisse aucune information sur le fait que ces postes/activités étaient ou auraient pu être autorisés, un examen récent des registres des 20 ministres a révélé que 14 d'entre eux avaient des fonctions et/ou activités accessoires, rémunérées ou non. Comme les autres PHFE ne sont actuellement pas tenus de fournir ces informations, l'EEG n'a pas pu déterminer la fréquence de ces postes/activités auprès de ces PHFE.

94. Les PHFE peuvent accepter des honoraires pour la rédaction d'articles universitaires ou de journaux s'il est d'usage de rémunérer ce type de travail. En tout état de cause, elles ne peuvent pas accepter d'honoraires pour les conférences qu'elles donnent dans leur propre juridiction/zone de responsabilité. Les PHFE peuvent être élues au *Storting* mais ne peuvent pas assister aux sessions parlementaires tant qu'elles font partie du gouvernement. De même, elles ne peuvent pas avoir de fonctions dans les municipalités et les instances de comté. De plus, une PHFE ne peut pas faire partie d'un jury ni être juge non professionnel.

95. Qu'elles soient rémunérées ou non, les fonctions ou les activités accessoires peuvent poser de réelles questions de partialité et susciter des inquiétudes quant aux conflits d'intérêts. Elles peuvent également entraver la pleine capacité d'une personne à exercer ses fonctions officielles, soit par le temps que prennent ces activités, soit par le fait qu'elles créent un besoin de se récuser des affaires officielles. Ceci dit, certaines d'entre elles, par exemple les activités sociales ou caritatives non rémunérées, peuvent être parfaitement acceptables. Afin de les différencier de manière transparente et cohérente, **le GRECO recommande que i) la norme relative au maintien ou à l'acceptation, par toute personne occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de fonctions secondaires rémunérées et non rémunérées, de professions, de postes au sein de conseils d'administration ou d'autres missions rémunérées, soit modifiée afin d'interdire ces activités, à moins que la personne n'ait reçu une autorisation écrite fondée sur une détermination réfléchie que le poste/l'activité n'entravera pas le travail ordinaire ou ne posera pas de problème de conflit d'intérêts, et ii) que ces autorisations soient mises à la disposition du public.**

Intérêts financiers, acquisition et vente d'actions

96. On attend des PHFE — et de leurs proches — qu'elles fassent preuve de prudence dans leurs transactions boursières. Les restrictions formelles prévues dans la loi relative aux opérations sur valeurs mobilières (art. 3 par. 1, 4 et 7) sont essentielles à cet égard. La souscription, l'acquisition, la vente et l'échange d'instruments cotés en bourse sont interdits à toute personne disposant d'informations privilégiées. Les PHFE, en particulier, peuvent avoir accès à ce type d'informations, notamment dans le cadre des travaux budgétaires, de l'élaboration du cadre de référence des marchés, de la prise de décisions importantes pour

les entreprises concernées, etc. Les informations sur l'acquisition et la cession de titres par l'État, etc. peuvent également être considérées comme des informations privilégiées.

97. Toute personne qui a connaissance d'informations privilégiées dans le cadre de son travail est soumise à un devoir de confidentialité et à l'interdiction de conseiller autrui. Aux termes des dispositions de la loi sur l'administration publique (art. 13), les PHFE sont soumises au même devoir de confidentialité si, dans le cadre de leurs fonctions, elles ont accès à des informations sur des questions opérationnelles ou commerciales dont le caractère confidentiel doit être préservé pour des raisons de concurrence, dans l'intérêt de la personne que ces informations concernent.

98. Une PHFE qui a des doutes quant à son impartialité ou à son droit de faire des transactions doit en référer au secrétaire général de son ministère ou au cabinet du Premier ministre.

99. Le cabinet du Premier ministre a publié des directives sur l'achat et la vente de titres afin de clarifier les intérêts financiers des employés. Ces directives établissent notamment ce qui suit :

i. au moment de sa prise de fonction dans un ministère/au cabinet du Premier ministre, une PHFE doit déclarer, le cas échéant, qu'elle détient des instruments financiers, notamment des titres et options négociables dans une société norvégienne ou une société étrangère ayant des activités en Norvège, si leur valeur est supérieure à 20 000 NOK (2 000 EUR).
ii. Elle doit également signaler toute opération sur instruments financiers dans des sociétés norvégiennes ou des sociétés étrangères ayant des activités en Norvège effectuée à ses frais et en son nom propre ou au nom d'un enfant mineur dès lors que l'opération porte sur des montants supérieurs à 20 000 NOK (2 000 EUR).
iii. L'obligation ne s'applique pas aux parts détenues dans des fonds en valeurs mobilières[10].
iv. Elle doit aussi déclarer toute relation d'affaires avec un établissement financier si la relation a été conclue à des conditions particulièrement avantageuses.
v. L'information doit être envoyée au secrétaire général du ministère/secrétaire du gouvernement concerné et conservée avec les autres données personnelles confidentielles.
vi. Selon les circonstances, les transactions financières opérées et les relations d'affaires établies par le conjoint, le partenaire enregistré ou le cohabitant d'une PHFE peuvent être assimilées à celles de la PHFE. Dans ce cas, il appartient à chaque PHFE de décider si elle doit communiquer ou non les informations susmentionnées.
vii. Les PHFE doivent faire preuve de prudence lorsqu'elles négocient des titres pendant les périodes où des questions particulières sur l'accès à l'information

[10] Toutefois, pour les ministres, les intérêts économiques qui sont indirectement détenus par une autre société ou les participations dans des fonds de valeurs mobilières ou d'autres fonds communs de placement doivent être déclarés s'il existe des intérêts personnels ou économiques particuliers qui peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts potentiels (art. 9, Règlement relatif au registre des nominations et des intérêts économiques des membres du *Storting*).

peuvent être posées. C'est le cas notamment pendant les conférences budgétaires et la période précédant la présentation du budget au *Storting*. Ceci mis à part, il est recommandé que la PHFE s'abstienne d'effectuer des opérations sur titres à partir du mois d'août et jusqu'à la présentation du budget national au *Storting*.

100. Les membres du gouvernement ont également l'obligation de déclarer les parts qu'ils détiennent dans des entreprises, mais pas les transactions de celles-ci, dans leurs déclarations de situation financière. Comme pour la déclaration financière, l'omission est sans conséquence, si ce n'est politique.

Contrats avec les autorités publiques

101. La conclusion de contrats entre les PHFE et les autorités étatiques ne fait l'objet d'aucune restriction particulière. Les règles générales sur les conflits d'intérêts et les règles sur les marchés publics sont toutefois applicables à de telles situations et l'EEG n'a rencontré aucune préoccupation à cet égard.

Cadeaux

102. Conformément à la section 13 du Manuel du leadership politique, les règles relatives aux cadeaux destinés aux fonctionnaires s'appliquent aux membres du gouvernement, aux secrétaires d'État et aux conseillers politiques. Plus particulièrement, selon l'art. 39 de la loi sur la fonction publique, aucun fonctionnaire ou haut fonctionnaire ne peut, en son nom ou au nom d'autrui, accepter un cadeau, une commission, un service ou un autre paiement qui est susceptible, ou qui est destiné par le donateur, à influencer ses actions officielles, ou dont les règlements ou les instructions de l'agence interdisent l'acceptation. Si, pour les fonctionnaires, toute violation de ces règles peut entraîner des sanctions disciplinaires, une cessation de service ou un renvoi, aucune sanction légale ou réglementaire n'est prévue pour les PHFE, les seules conséquences sont politiques.

103. Le cabinet du Premier ministre définit les procédures de traitement des cadeaux reçus en service qui s'appliquent aux employés et aux dirigeants politiques du cabinet du Premier ministre, ainsi qu'aux dirigeants politiques des ministères. Les procédures sont publiées sur le site www.Government.no. Les principaux points de la routine sont les suivants :

- Comme de nombreux cadeaux seront facilement couverts par l'interdiction de l'art. 39 de la loi sur la fonction publique, la règle principale est que les employés de l'État et les dirigeants politiques ne doivent pas recevoir de cadeaux en service. L'interdiction s'applique à la réception tant à soi-même qu'aux autres, y compris à la famille, aux amis et à l'État.

- Les cadeaux qui sont néanmoins reçus reviennent, en règle générale, à l'État.

- Tous les cadeaux reçus en service, quels que soient leur valeur et leur type, doivent être enregistrés.

104. La question de savoir si un cadeau reçu peut être conservé à titre privé doit être examinée spécifiquement dans chaque cas. Toutefois, il sera très rarement possible de conserver des cadeaux, autres que ceux de nature coutumière, d'une valeur négligeable, c'est-à-dire d'une valeur estimée à moins de 300 NOK (27 euros).

105. Les cadeaux supérieurs à 2 000 NOK (209 EUR) doivent être inscrits dans le registre des nominations et intérêts économiques (voir paragraphe 119) dès lors qu'ils sont remis en liaison avec le travail de la personne en tant que membre du gouvernement.

106. Les règles générales en matière d'imposition s'appliquent aux dirigeants politiques qui acceptent des cadeaux, ce qui signifie notamment qu'ils doivent être déclarés au même titre que les revenus personnels, sauf s'ils sont de faible valeur.

Utilisation abusive des ressources publiques

107. L'utilisation abusive des ressources publiques est sanctionnée par le Code pénal uniquement. La soustraction ou le détournement de biens par un agent public constitue une infraction passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum (art. 324 du Code pénal). Le Manuel du leadership politique traite de l'hébergement et des déplacements des députés navetteurs. L'EEG note que le Manuel pourrait offrir davantage d'orientations concernant par exemple, l'utilisation du personnel, d'installations ou d'équipements à des fins autres qu'officielles. Ces questions sont traitées en détail dans la Brochure sur les relations entre les dirigeants politiques et les fonctionnaires, mais elles pourraient être reprises dans le manuel pour en faciliter la consultation. Comme pour les autres écarts de conduite, aucune sanction autre que pénale n'est prévue.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

108. Toutes les PHFE signent une déclaration de confidentialité au moment de leur entrée en fonction et toute personne qui fournit des prestations à une administration ou qui travaille pour une administration doit empêcher d'autres personnes d'avoir accès aux informations portées à sa connaissance dans le cadre de son activité et concernant i) les affaires personnelles d'une personne ; ii) les dispositifs techniques et procédures, ainsi que les questions opérationnelles ou commerciales qui, pour des raisons de concurrence, doivent rester confidentielles afin de protéger les intérêts de la personne que ces informations concernent (art. 13, loi sur l'administration publique). Il en va de même pour les informations bénéficiant d'un niveau de protection élevé, conformément à la loi sur la sécurité et aux instructions relatives à la protection des informations. L'obligation de confidentialité demeure après que la personne en question a terminé son service ou sa mission.

109. Les déclarations aux médias sont faites par les personnes désignées par le ministre responsable. Toutefois, concernant les affaires courantes ou des documents a cessibles au public, d'autres fonctionnaires ministériels peuvent répondre aux demandes des médias, sauf décision contraire d'un supérieur.

110. En vertu de l'article 209 du Code pénal, la violation du devoir de confidentialité constitue une infraction passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum.

111. Le devoir de confidentialité est capital lorsqu'il s'agit de transactions boursières. Les dispositions de la loi relative aux opérations sur valeurs mobilières et de la loi sur l'administration publique s'appliquent à cet égard.

Pantouflage

112. La Norvège attache une grande importance à la mobilité entre les secteurs public et privé, tout en reconnaissant que certaines circonstances justifient d'appliquer des restrictions après la cessation de fonctions. C'est ainsi que les premières lignes directrices sur la suspension temporaire ont été élaborées en 2005. La loi relative au devoir d'information, à la suspension temporaire et à la récusation des hommes politiques, des fonctionnaires et des agents de la fonction publique (loi sur l'interdiction temporaire) a été promulguée en 2015 et modifiée pour la dernière fois en 2017. Les règles s'appliquent aux PHFE et aux fonctionnaires qui quittent la fonction publique ou qui changent de poste.

113. Dans le cas des PHFE (membres du gouvernement, secrétaires d'État et conseillers politiques), l'autorité chargée de trancher est la Commission sur les restrictions à l'emploi après la cessation de fonctions publiques. Cet organe indépendant, nommé par décret royal, ne reçoit aucune instruction du gouvernement. Il est composé de cinq membres, dont au moins deux doivent avoir été ministres, secrétaires d'État ou conseillers politiques, plus de deux ans avant leur nomination. Au moins deux membres (dont le président ou le vice-président) doivent être titulaires d'une licence ou d'un master en droit. Les membres sont nommés pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois.

114. Au plus tard trois semaines avant de prendre ses nouvelles fonctions, la PHFE doit informer la Commission qu'elle a pris un nouvel emploi ou accepté un poste dans le secteur privé ou qu'elle a créé une société. L'obligation d'information s'applique à tous les nouveaux postes pris dans l'année qui suit le départ de la fonction publique, même si le changement n'a pas lieu juste après avoir quitté la fonction publique. L'EEG n'a pas pu obtenir d'informations sur le nombre moyen de dossiers reçus chaque année par la Commission. Toute la correspondance officielle entre les PHFE et la Commission est accessible au public et des copies des lettres de la Commission envoyées aux PHFE sont publiées sur Internet. Si l'obligation d'information n'est pas respectée ou si la PHFE n'a pas respecté les clauses de la disqualification ou de la récusation dont elle a fait l'objet, la Commission peut imposer des mesures d'exécution (amendes, confiscation ou amendes pour violation) payables à l'État. L'amende maximale est égale à six mois de salaire.

115. La Commission peut alors ordonner, dans un délai de deux semaines, une interdiction temporaire (exclusion temporaire) ou une récusation (abstention de participer à une décision). Plus précisément, l'exclusion temporaire (jusqu'à six mois) ne sera demandée que dans certains cas, i) s'il existe un lien direct entre les sphères de responsabilité ou les fonctions antérieures de la PHFE et les intérêts de l'organisation concernée ; ii) si des circonstances particulières liées aux fonctions et responsabilités antérieures de la PHFE ont conféré ou pourraient conférer des avantages particuliers à l'organisation, ou iii) si ces circonstances sont susceptibles d'affaiblir la confiance dans le service public en général. Pendant la période d'exclusion temporaire, la PHFE perçoit une rémunération correspondant au salaire net qu'elle recevait au moment de son départ, plus les indemnités de congé et les charges liées au régime de retraite. La Commission peut décider, au lieu / ou en plus d'une exclusion temporaire, que la PHFE doit s'abstenir d'intervenir dans certains domaines (dans lesquels la

PHFE a été directement impliquée en raison de sa fonction au sein du gouvernement) pendant une période maximale d'un an, si cela permet de préserver de manière adéquate l'intérêt à protéger.

116. Les règles s'appliquent également aux mutations des PHFE, que ce soit dans le même ministère ou dans un autre. Une exclusion de six mois (si elle est mutée dans le même ministère) ou de trois mois (si elle est mutée dans un autre ministère) lui est imposée. Pendant cette période, elle ne peut pas exercer de fonctions qui impliquent une activité de conseil direct auprès de la direction politique, ou qui concernent des questions qu'elle a été amenée à traiter dans sa fonction politique précédente. Pendant cette période, la PHFE perçoit le salaire correspondant à sa nouvelle fonction.

117. L'EEG note qu'il n'existe pas d'orientations pratiques ni de procédures pour traiter les conflits d'intérêts d'une PHFE qui pourraient découler de ses activités antérieures, comme les intérêts d'un ancien employeur, d'un ancien client ou un dossier en cours dans lequel elle a été largement impliquée avant d'entrer au gouvernement. La Norvège ne prévoit pas non plus de directives spécifiques sur les conflits d'intérêt qui peuvent survenir concernant la négociation d'un futur emploi dans le secteur privé pendant que la personne est encore au service du gouvernement, ni sur la nécessité éventuelle de récusation. À l'article 6 de la loi sur l'administration publique, une disposition générale propose l'exclusion (sur décision de la PHFE) lorsque « toute autre circonstance particulière [est] susceptible de jeter le doute sur son impartialité ». Conformément aux articles 5 et 6 du Règlement relatif au registre des nominations et intérêts économiques des membres du *Storting*, la PHFE doit signaler les liens ou obligations qui la lie à d'anciens ou de futurs employeurs. L'EEG a été informée que certaines PHFE avaient spontanément communiqué ce type d'informations (sur d'anciens clients, par exemple) à leur secrétaire général afin de lui demander en amont de l'aider à identifier les questions pour lesquelles elles devraient envisager de se récuser, mais cette information n'est pas légalement obligatoire et ne constitue pas une information publique. L'EEG a en outre appris qu'à la suite d'une demande du *Storting*, un groupe de travail récemment créé a été chargé d'examiner la question de savoir si les ministres et secrétaires d'État recrutés dans le secteur de la communication devraient ou non être tenus de révéler les noms de leurs anciens clients. Le groupe de travail est présidé par le Bureau du procureur général. L'EEG se félicite de cette évolution bienvenue, qui témoigne de la volonté des autorités de prendre les devants et de résoudre la question difficile et en constante évolution des pantouflages. Tout en soutenant le système actuel, **le GRECO recommande d'élaborer des orientations générales pour résoudre les conflits d'intérêts dus à des activités antérieures qui peuvent apparaître lorsqu'une personne ayant exercé de hautes fonctions de direction dans le secteur privé est nommée à un poste gouvernemental, ou lorsqu'une personne occupant un poste gouvernemental souhaite engager des négociations en vue d'un futur emploi en dehors de la fonction publique si ces négociations ont lieu avant de quitter la fonction publique.**

Déclaration de patrimoine, de revenu, de passif et d'intérêts

Obligations de déclaration

118. Les membres du gouvernement sont soumis aux mêmes obligations de déclaration que les membres du *Storting*. Le régime de déclaration est obligatoire depuis 2012 et le *Storting* tient le registre des déclarants. Les catégories d'intérêts à déclarer ont été étoffées au fil des

ans ; les modifications apportées au règlement relatif au registre des nominations et intérêts économiques des membres du *Storting* en 2012, 2016 et 2018 visaient à mettre en œuvre une recommandation faite par le GRECO dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation. De l'avis du GRECO, la Norvège avait pleinement mis en œuvre la recommandation en question pour les membres du parlement. Bien que les députés et les membres du gouvernement ne doivent pas nécessairement être soumis aux mêmes obligations de déclaration, la possibilité d'élargir le champ des déclarations de situation financière aux conjoints et aux membres de la famille à charge a été longuement discutée dans le pays. Toutefois, prenant en considération le point de vue de l'autorité de protection des données, le *Storting* est d'avis que, sur le sujet de la transparence des intérêts économiques, les préoccupations liées à la vie privée des membres de la famille priment sur l'intérêt public.

119. Plus précisément, les activités et intérêts suivants doivent être déclarés :

(i) Postes et activités accessoires

- Nomination au conseil d'administration d'une société privée ou publique, d'un groupe d'intérêts ou d'un établissement public contrôlé par l'État ou la commune. Il convient d'indiquer, pour chaque nomination, si la fonction est rémunérée, ainsi que la nature exacte du poste et le nom de la société, de l'organisation ou de l'établissement. Les nominations à des postes non rémunérées au sein d'un parti politique ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration.

- Activité indépendante à but lucratif exercée en plus du travail gouvernemental, y compris l'activité d'agriculteur, de médecin, d'avocat, de journaliste, les missions de conseil et les activités organisées par une société appartenant en tout ou en partie au député. La nature de l'activité doit être précisée. Dès lors que la rémunération perçue par le déclarant au cours d'une année civile pour exécuter un ou plusieurs travaux à la demande d'un même commanditaire est supérieure à 50 000 NOK (5 000 EUR), il doit indiquer le nom du commanditaire en question.

- Emploi rémunéré ou mission acceptée en plus des fonctions en tant que membre du gouvernement. Le poste ou la mission et le nom de l'employeur ou du commanditaire doivent être indiqués.

- Congés autorisés et accords financiers négociés avec un ancien employeur, y compris les accords prévoyant le maintien du salaire ou des prestations sociales.

- Emploi, mission ou accords similaires avec de futurs employeurs ou commanditaires, même s'ils ne prennent effet qu'après que le membre du gouvernement a quitté des fonctions.

(ii) <u>Intérêts économiques</u>

- Biens immobiliers ayant une valeur considérable et utilisés à des fins professionnelles. Le déclarant doit préciser la désignation du bien, la nature de la propriété et la commune où il est situé. Les biens immobiliers servant essentiellement d'habitation ou de logement de vacances, ainsi que les fermes et les bâtiments agricoles ne sont pas concernés.

- Intérêts commerciaux (actions, participations, etc.) détenus par le déclarant, directement ou indirectement, par le biais d'une autre société ou de la société à son nom. Le nom et la nature de la responsabilité de la société, ainsi que la participation dans le capital (mais pas les dividendes) doivent être déclarés. Tout changement survenant dans les intérêts commerciaux détenus indirectement par une autre société doit être signalé deux fois par an. Les intérêts commerciaux détenus indirectement par le biais d'une autre société ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration si le déclarant et les parties liées au déclarant possèdent moins de 10 % des parts de la société et ne participent pas aux décisions d'investissement. L'exception ne s'applique pas aux sociétés en nom collectif ou en commandite. Les participations dans des fonds de valeurs mobilières ou d'autres fonds communs de placement ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration. Indépendamment de ce qui précède, les intérêts économiques détenus indirectement par une autre société et les participations dans des fonds de valeurs mobilières ou d'autres fonds communs de placement doivent être déclarés s'il existe des intérêts personnels ou économiques particuliers susceptibles de créer des conflits d'intérêts.

(iii) Dettes et engagements

- Passif dans le cadre d'activités professionnelles s'il est 10 fois supérieur au montant de base de l'assurance nationale (soit 998 580 NOK (97 520 EUR)) et obligations de garantie dans une société si elles sont 20 fois supérieures au montant de base de l'assurance nationale (soit 1 997 160 NOK (195 040 EUR)) et pour lesquels la responsabilité personnelle du déclarant est engagée. Les dettes ou garanties dans les sociétés par actions ou autres sociétés à responsabilité limitée dans lesquelles il a des intérêts ne sont pas concernées. Le nom du créancier, celui du bénéficiaire de la garantie ou de la caution, ainsi que la nature de la responsabilité doivent être déclarés.

(iv) Cadeaux et voyages à l'étranger

- Cadeaux ou avantages financiers d'une valeur supérieure à 2 000 NOK (200 EUR) reçus de donateurs nationaux ou étrangers en rapport avec le travail du membre du gouvernement. Le nom du donateur, la nature de l'avantage et la date à laquelle il a été reçu doivent être déclarés. Les cadeaux d'anniversaire et les marques d'appréciation provenant du parti du déclarant ou du groupe de partis ne sont pas soumis à déclaration.

- Voyages et visites à l'étranger en relation avec la fonction gouvernementale, sauf si les frais sont intégralement pris en charge par le déclarant, son parti politique ou les deniers publics. Le pays et la date du voyage doivent être déclarés, ainsi que le(s) nom(s) des personnes qui ont couvert les dépenses.

(v) Clause générale

- Si un membre constate qu'il a des intérêts personnels ou pécuniaires dont on pourrait penser qu'ils influencent ses actions, il doit les déclarer même s'ils ne sont pas soumis à la déclaration obligatoire.

120. Les informations devant être portées au registre doivent être communiquées à l'administration du *Storting* dans le mois suivant la nomination au gouvernement. Tout changement relatif aux intérêts économiques détenus indirectement par une autre société est à signaler deux fois par an, à savoir au plus tard un mois après la session d'automne du *Storting* nouvellement élu et au plus tard le 1er avril, pendant la session de printemps. De façon générale, les changements doivent être signalés au fur et à mesure qu'ils surviennent. Les déclarations sont publiées sur le site Web du Parlement dans les 20 jours suivant leur réception ; le registre est mis à jour une fois par mois. Les informations enregistrées sont retirées du registre électronique après que le député a quitté le gouvernement.

121. L'EEG accueille favorablement les modifications apportées au fil des années pour élargir le contenu des déclarations de situation financière et qui ont été évaluées positivement par le GRECO lors de son quatrième cycle d'évaluation. Cela dit l'EEG encourage les autorités à continuer de revoir les exigences en la matière afin d'y apporter d'autres modifications, le cas échéant. L'EEG considère que les exigences actuelles devraient être davantage précisées afin de mieux définir les conflits d'intérêts, en particulier pour les personnes exerçant des fonctions exécutives. Par exemple, seuls les biens immobiliers utilisés à des fins professionnelles et ayant une « valeur considérable » (sans fixer de seuil) doivent être déclarés. Selon l'EEG, des conflits d'intérêts peuvent survenir en relation avec des biens à usage non professionnel, s'agissant de l'utilisation de terrains ou de bâtiments, par exemple, et qualifier la valeur de « considérable » ne suffit pas pour établir un seuil de référence. De plus, seules les dettes liées à des activités professionnelles doivent être déclarées et à cet égard, l'EEG considère qu'une déclaration des dettes personnelles (hors crédits à la consommation), y compris des renseignements sur les créanciers, peut être importante pour identifier un conflit d'intérêts potentiel. Ce sont des questions qu'il convient de garder à l'esprit pour toute réforme future dans ce domaine.

122. L'EEG note que les secrétaires d'État et les conseillers politiques ne sont pas tenus de déclarer leur situation financière, si ce n'est (comme tout citoyen) leurs revenus et leurs actifs ; ces informations sont publiques. L'EEG considère qu'une déclaration d'impôt ne contient pas les informations nécessaires pour identifier les conflits d'intérêts. De surcroît, l'obligation de déclaration ne s'étend pas aux intérêts économiques des conjoints ou des autres proches des PHFE, ce que le Quatrième Cycle d'Évaluation avait déjà reconnu comme étant une lacune (concernant le système de déclaration financière applicable aux députés, qui est le même que celui applicable aux PHFE). Enfin, l'EEG a appris que si les députés remplissent électroniquement leur déclaration, les ministres doivent l'envoyer au format PDF, ce qui oblige les secrétaires du *Storting* à convertir les fichiers ou à ressaisir les informations dans le format utilisé pour pouvoir les publier dans le système. Les secrétaires ne devraient pas avoir à se demander si une erreur dans la base de données publique est due à une mauvaise saisie de leur part ou à une erreur du déclarant. Si la Norvège mise beaucoup sur la confiance, elle doit aussi trouver un équilibre entre cette confiance et une plus grande transparence. Par conséquent, **le GRECO recommande i) que les secrétaires d'État et les conseillers politiques soient soumis aux mêmes obligations en matière de déclaration que les ministres ; ii) que la possibilité de demander les mêmes informations au conjoint et aux membres de la famille dépendants (étant entendu que les informations concernant les parents proches ne doivent pas nécessairement être rendues publiques) soit envisagée ; et iii) que les déclarations soient remplies électroniquement de manière à éliminer la possibilité d'erreurs de transcription de la part du greffier.**

Mécanismes de contrôle

123. Il est de la responsabilité de chaque membre du gouvernement de s'assurer que les informations qu'il envoie au secrétaire sont correctes et complètes. En règle générale, selon les autorités, les députés et les membres du gouvernement rempliraient très consciencieusement leurs déclarations. L'EEG a été informée que les secrétaires ne vérifient pas les informations communiquées par les ministres. S'il apparaît qu'une déclaration n'est pas correctement remplie ou est incomplète au moment de sa conversion dans le format utilisé pour leur publication, le déclarant peut la corriger. Il s'agit d'une importante occasion manquée de prévenir les conflits d'intérêts en ne mettant pas en place un système de contrôle des informations qui aurait permis d'identifier d'éventuels conflits d'intérêts ou violations des normes de conduit. Les médias suivent le Registre de près et le non-respect des obligations de déclaration aurait un impact négatif important sur l'image et la réputation du déclarant. La loi ne prévoit aucune sanction en cas de non-présentation de la déclaration, de déclaration mensongère ou de déclaration tardive ou intentionnellement incomplète. Là encore, les sanctions se limitent à un éventuel opprobre public ou à d'éventuelles conséquences d'ordre politique. **Le GRECO recommande i) que des sanctions exécutoires soient adoptées en cas de non-présentation de la déclaration ou d'informations mensongères dans les déclarations ; ii) qu'un système formel ou des mécanismes de contrôle des déclarations des PHFE soient mis en place ; et iii) que ces déclarations soient utilisées à des fins de conseil concernant l'application des règles en matière de récusation, d'activités et de fonctions accessoires, et de cadeaux.**

Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre

Poursuites pénales et immunité

124. Les PHFE ne sont protégées par aucune immunité en matière de procédure pénale. En cas d'infraction alléguée de corruption, de fraude ou d'utilisation abusive de fonds, elles font l'objet de poursuites pénales et sont sanctionnées conformément au droit commun. Il s'agit là d'une bonne pratique qui pourrait inspirer d'autres membres du GRECO.

125. En cas de manquement à leurs devoirs constitutionnels, les membres du gouvernement peuvent faire l'objet d'une procédure de destitution. Les cas éventuels sont d'abord examinés par la Commission de contrôle et des affaires constitutionnelles du *Storting*, qui peut agir de sa propre initiative ou à la demande d'instances extérieures. Le soutien d'un tiers des membres suffit pour que la Commission examine un éventuel cas de destitution. La majorité simple des votes en session plénière du *Storting* est requise pour engager la procédure. La Haute Cour, composée de six juges élus par le *Storting* parmi ses membres et des cinq plus anciens juges de la Cour suprême (y compris son président) est saisie et statue en première et dernière instance.

126. La dernière fois qu'une procédure de destitution a été engagée, c'était en 1926. L'EEG a été informée que si le Parlement jugeait inacceptables les actes ou omissions du gouvernement ou d'un ministre, il puiserait plus probablement dans l'arsenal des mécanismes de contrôle parlementaire actuellement disponibles (voir par. 67 à 74).

Mécanismes non répressifs

127. Comme indiqué plus haut, les actions du gouvernement sont soumises au contrôle parlementaire. Cela mis à part, l'EEG a appris que, dans la pratique, la sanction la plus dissuasive et la plus efficace en cas de violation de l'éthique par une PHFE est celle du « name and shame ». L'EEG comprend que le système norvégien repose sur la confiance et sur une base commune de valeurs et de normes de conduite. Cela dit, elle considère que la confiance ne suffit pas et que des contrôles de prévention et de détection pourraient être élaborés, afin que les manquements à l'éthique soient découverts et traités, même en l'absence de contrôle par les médias et de pressions politiques et publiques. Par conséquent, **le GRECO recommande que les normes établies en matière de conflits d'intérêts, d'incompatibilités, d'activités accessoires, de cadeaux et de relations avec les lobbyistes et les tiers fassent l'objet de contrôles et que des sanctions crédibles et efficaces soient prévues.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITÉ DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et compétence des services répressifs/services de police

Aperçu de diverses autorités répressives

128. En Norvège, les services répressifs sont assurés par la seule force de police civile du pays, le Service de police norvégien (ci-après la police), qui est placé sous l'autorité du ministère de la Justice et de la sécurité publique. La police se compose d'une Direction nationale, de cinq services spécialisés, de douze commissariats et de quatre services ayant une compétence nationale. Le Service de sécurité de la police en fait également partie. La police est chargée du contrôle des frontières, de plusieurs missions civiles, de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage, de la lutte antiterroriste, des patrouilles routières, des mandats d'exécution, des enquêtes et des poursuites pénales. En Norvège, l'échelon le plus bas de l'autorité de poursuite pénale fait également partie de la police[11]. Le tableau ci-dessous présente en détail la répartition actuelle des personnels de police.

Category	Paid FTEs, except parental leave	Share per category	Number of paid employees, inclusive employees on parental leave			Per share	
			Female	Male	Total	Female	Male
Police Officers	10,029	59%	3,414	7,047	10,461	33%	67%
Police Attorneys	905	5%	572	378	950	60%	40%
Civilian positions	6,057	36%	4,248	2,164	6,411	66%	34%
Total	16,991		8,234	9,589	17,822	46%	54%

129. L'organisation et l'activité de la police sont régies par la loi sur la police, les Instructions de la police, la loi sur le registre de la police, le Code pénal et le Code de procédure pénale. D'autres lois et règlements généraux s'appliquent à la police, notamment la loi sur la fonction publique, la loi sur l'administration publique et la loi sur la liberté d'information. La loi sur la sécurité nationale et les règlements et dispositions sur la gestion financière au sein du gouvernement central contient également des dispositions importantes pour la police.

130. Le processus de centralisation de la police a été mis en place au début du XXI^{e} siècle. Le nombre de commissariats a été réduit de 54 à 27 en 2001, puis de 27 à 12 en 2016. La dernière réforme a été engagée au lendemain des attentats de juillet 2011, afin de réévaluer la capacité des services de police à répondre efficacement et rapidement aux situations de crise. Une commission d'enquête a été créée en 2012 et un rapport d'analyse de la police a été publié en 2013 ; sur la base de leurs conclusions, le gouvernement a soumis une proposition et le parlement a tenu un débat en 2015. Ce processus de réflexion a abouti à une réforme de la police autour de deux grands axes : i) la structure (renforcement du contrôle central et régional avec la fusion des districts et des postes de police municipale, dans un souci de simplification) et ii) la compétence (amélioration des processus de pilotage et de direction, ainsi que de la qualité et des performances)

[11] La question de l'autorité de poursuite a été traitée dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO.

131. Chaque district de police a à sa tête un chef de police, qui est responsable de tous les services, du budget et des résultats de son district. Chaque district de police est divisé en un commissariat de police rurale et en un commissariat de police de district. La Direction nationale de la police gère et coordonne les différents services de police (à l'exception du Service de la sécurité, qui relève directement du ministère de la Justice et de la sécurité publique). Elle est chargée de la gestion professionnelle, de la supervision, du suivi et du développement de la police. Elle est dirigée par le Commissaire national de la police. La coopération entre les différents districts de police est assurée, entre autres, par des réunions mensuelles des responsables nationaux. En cas d'opérations, les districts de police coopèrent largement entre eux, ainsi qu'avec les services spéciaux et d'autres services. La police travaille aussi en étroite collaboration avec d'autres autorités publiques, que ce soit dans le cadre de la prévention de la criminalité ou dans celui d'autres mesures de répression. La coopération en matière de prévention de la criminalité organisée au sein du Conseil de la police, où la police rencontre régulièrement les représentants de différents secteurs dans les communes, en est un exemple. Les enquêtes sur la criminalité économique et la criminalité liée au travail impliquent également une coopération institutionnelle entre la police et d'autres autorités, comme les impôts, les douanes et la sécurité sociale.

132. Cinq unités disposant chacune de compétences spécifiques aident les districts de police dans leurs activités : le Service national d'enquêtes criminelles (KRIPOS), l'Autorité nationale en charge des enquêtes et des poursuites en matière de délinquance économique et environnementale (ØKOKRIM), le Service d'immigration de la Police nationale (PU), le Service central de la police mobile (UP) et l'École supérieure de police de Norvège. Créée en 1989, l'ØKOKRIM est en charge des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption les plus graves. Il s'agit à la fois d'une unité spécialisée de la police et d'un ministère public ayant une autorité nationale. En tant qu'unité de la police, ØKOKRIM dépend de la direction nationale de la police pour ce qui concerne son administration et son financement. Concernant les poursuites pénales, l'ØKOKRIM rend compte au Directeur général du ministère public. L'unité comprend des équipes pluridisciplinaires composées d'enquêteurs spéciaux, dont certains ont une expérience dans le domaine de la répression, tandis que d'autres ont une expérience financière et environnementale.

133. Le ministère de la Justice et de la sécurité publique a compétence sur toutes les opérations de police et définit le cadre des plans, des objectifs et du financement de ces opérations. Le département de police au sein du ministère est responsable administrativement de la police et peut lui donner des instructions dans le cadre de la politique pénale du gouvernement, mais pas dans des affaires particulières. Toutefois, la police jouit d'une indépendance opérationnelle et ne peut recevoir d'instructions de nature politique.

134. L'EEG note que depuis la dernière réforme, la Direction nationale de la police a pour mission de diriger, d'organiser et de développer la police. À cette fin, elle s'est vu confier une responsabilité accrue en matière de coordination, d'efficacité et de recherche de solutions uniformisées. À cet égard, l'EEG ne peut que se féliciter des mesures déjà prises par la Direction nationale de la police pour renforcer les mesures visant à améliorer la gestion, la coordination et le développement stratégiques, telles que les réunions nationales des chefs de groupe et le dispositif national pour recueillir et diffuser les bonnes pratiques opérationnelles ou les propositions de révision des lignes directrices. Néanmoins, l'EEG est

d'avis que, dans certains domaines, les compétences de la Direction nationale de la police, du ministère de la Justice et de la sécurité publique, et même des services de police, devraient être encore précisées. Les systèmes de contrôle et d'audit internes ont également été considérablement renforcés ces dernières années, comme expliqué plus loin dans le présent rapport (voir les paragraphes 184 à 189). La Direction nationale de la police peut jouer un rôle essentiel dans ce domaine, comme d'ailleurs dans celui du pilotage d'une politique d'intégrité et de mesures ciblées au sein de la police. L'EEG encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour renforcer le rôle de la Direction nationale de la police, en vue d'assurer une fonction coordonnée, et donc plus efficace, de prévention de la corruption au sein de la police.

Accès à l'information

135. Le site Web de la police est une source d'informations sur ses activités. Les informations détenues par la police sont par ailleurs disponibles sur demande, en vertu du droit d'accès du public aux documents inscrit dans la loi sur la liberté d'information. Toutefois, seules les parties concernées ont accès aux informations relatives aux procédures pénales en cours et aux affaires terminées ; des exceptions sont possibles et le procureur général a publié des lignes directrices à ce sujet.

136. La Direction nationale de la police prépare des rapports annuels sur ses activités et sur l'utilisation des ressources publiques qu'elle remet au ministère de la Justice et de la sécurité publique. Ces rapports sont publics et disponibles en ligne. Les rapports quadrimestriels soumis au ministère sont plus détaillés. La Direction nationale de la police peut aussi être invitée à faire rapport sur des points particuliers. Les rapports d'audit interne peuvent être rendus publics sur demande, conformément à la loi sur la liberté d'information. Certains rapports d'audit sont disponibles sur l'intranet. En règle générale, il convient d'évaluer au cas par cas si un rapport peut être rendu public, en fonction de la sensibilité des informations qu'il contient.

Confiance du public en les services répressifs

137. Chaque année, une Enquête sur l'image de la police dans la population (*Politiets innbyggerundersøkelse*) évalue le niveau de confiance des citoyens dans la police et est mise en ligne. Le dernier rapport (2019) montre que le niveau de confiance dans la police reste très élevé (79 % des citoyens), bien qu'en légère baisse depuis quatre ans (il était de 83 % en 2017). La baisse touche les domaines suivants : le respect des personnes, l'explication des décisions et des actions au public lorsque cela lui est demandé, la prévention des infractions en cas de menace ou de violence. Dans le dernier rapport, les citoyens se disent toujours satisfaits de la rapidité avec laquelle la police se rend sur les lieux lorsqu'elle est appelée à intervenir après un crime violent.

138. L'EEG note que les chiffres de la Norvège concernant la confiance de la population dans la police restent élevés par rapport à la moyenne européenne. La légère baisse du niveau de confiance enregistrée ces dernières années n'a pas encore été analysée de manière approfondie, mais l'EEG a appris lors de sa visite qu'elle pourrait être liée aux événements tragiques d'Utøya, ainsi qu'à la publicité excessive autour du processus de réforme (et de son caractère urgent) qui a été faite au lendemain de la tragédie. Certains des domaines dans lesquels cette baisse a été enregistrée (voir paragraphe ci-dessus) concernent l'intégrité et l'éthique de la police et, à ce titre, ils mériteraient une analyse approfondie afin de rechercher

des solutions. La police pourrait également examiner les moyens de communiquer plus efficacement avec la population et de tirer parti de ses différentes réformes et réalisations (mesures de prévention de la criminalité, spécialisation, renforcement du contrôle interne, etc.). Les recommandations formulées dans le présent rapport peuvent être utiles à cet égard.

Syndicats et organisations professionnelles

139. Le principal syndicat policier *Politiets Fellesforbund* (PF), qui fédère les policiers à tous les niveaux, compte 17 000 membres. Le Syndicat des experts juridiques de la police (*Politijuristene*) réunit les experts juridiques et d'autres employés diplômés en droit qui défendent les intérêts des juristes. Presque tous les experts juridiques de la police sont affiliés à ce syndicat, qui compte 1 100 membres. Les policiers sont représentés dans d'autres syndicats/associations, mais ceux-ci ne sont pas spécifiques à la police. Les syndicats jouent un rôle important dans les questions relatives à l'emploi et sont les interlocuteurs privilégiés du gouvernement lorsqu'il s'agit d'élaborer des documents stratégiques ou d'orientation qui concernent toute la profession (réorganisation de la police, par exemple). Pour l'EEG, le niveau actuel de coopération et de coordination avec les syndicats dans le cadre de la préparation des politiques et de la réforme de la police constitue une bonne pratique qui doit être poursuivie, tout en examinant la possibilité d'impliquer les syndicats dans les activités de préparation à un stade plus précoce.

Politique anticorruption et d'intégrité

Politique, planification et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre

140. La Norvège n'a pas mis en place de politique anticorruption et d'intégrité spécifique pour la police, mais ces questions sont abordées dans différentes réglementations et orientations (loi sur la fonction publique, Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires, Code de conduite de la police, etc.). Instaurer une bonne politique d'intégrité n'est pas chose aisée et l'EEG considère que l'approche norvégienne actuelle compte de nombreux éléments utiles à cet égard. L'EEG a également appris que la Direction nationale de la police veut améliorer le système de prévention de la corruption et qu'elle examine les moyens d'y parvenir, notamment en renforçant l'analyse des risques dans les domaines les plus exposés ; la portée et le calendrier de ce projet n'ont pas toutefois encore été fixés. De l'avis de l'EEG, le moment est propice pour promouvoir des mesures dans ce domaine et mettre en place une approche coordonnée, unifiée et globale de l'intégrité. C'est d'autant plus important que le système a été réformé et que les niveaux de confiance de la population évoluent ; si la tendance n'a rien d'alarmant, elle est peut-être l'occasion d'un minimum de suivi et d'autocritique. Dans ce domaine particulier, il sera important de consolider le rôle global de la Direction nationale de la police en matière de développement et de coordination. Davantage peut aussi être fait pour renforcer les outils de gestion des risques au sein de la police, notamment en élaborant un programme de collecte des renseignements à des fins de prévention de la corruption et en mettant en place un contrôle interne plus rigoureux, y compris en procédant régulièrement à des audits des différents registres (centralisés) et à des contrôles croisés. Une telle analyse des risques implique de puiser dans un large éventail de sources d'informations (audits, analyses des plaintes, fichiers log, informations provenant des processus de sélection, activités accessoires, affaires disciplinaires, éventuellement enquêtes auprès du personnel, etc.), dont certaines sont déjà disponibles tandis que d'autres devraient être développées ou améliorées, comme expliqué

dans ce rapport. **Le GRECO recommande l'adoption d'une politique coordonnée de prévention de la corruption et d'intégrité pour la police, basée sur un examen systématique et complet des domaines à risque et accompagnée d'un mécanisme d'évaluation régulière.**

Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption

141. Depuis quelques années, des mesures ciblées portant sur les domaines exposés à la corruption que les systèmes d'audit et de contrôle internes ont permis d'identifier ont été prises. S'agissant par exemple des marchés publics, des systèmes de contrôle interne formalisés ont été élaborés, le nombre d'utilisateurs et les moyens d'accès aux informations contenues dans les systèmes ont été restreints, des procédures de routine exigent désormais un « certificat de police élargi », les tâches sont centralisées dans un centre de services communs et un compte commun unique a été créé pour la police. Un prestataire extérieur, la Direction de l'administration publique et de la gestion financière (DFØ), est chargé des salaires et des comptes. D'importants travaux ont été entrepris pour décrire les processus dans ces domaines, notamment en identifiant les risques et en mettant en place des contrôles pour limiter les possibilités de fraude.

142. Même si la police loue la plupart des bâtiments qu'elle occupe, tous les risques de corruption inhérents aux propriétés, aux bâtiments et aux constructions ne peuvent être exclus. Avant de signer des contrats, la police informe les fournisseurs de prestations de ses règles en matière d'éthique et leur demande de certifier sur l'honneur qu'ils s'engagent à les respecter. Le traitement des informateurs est un autre domaine identifié comme comportant des risques importants (voir le paragraphe 146). Ces dernières années, des efforts considérables ont été faits pour mettre à jour l'Instruction relative aux informateurs et pour élaborer une nouvelle doctrine en matière de renseignement fondée sur des niveaux de contrôle plus élevés. La police district d'Oslo a mis en place sa propre fonction d'audit interne.

143. Le contrôle de l'immigration est devenu une priorité depuis la crise des réfugiés durant l'été 2015. La Direction nationale de la police a lancé le « projet étranger » afin de former les personnels aux questions de migration dans les districts de police locaux. La formation à principalement pour but de leur permettre d'acquérir des compétences pratiques et techniques afin d'utiliser la législation sur l'immigration et les outils de contrôle des documents. Des recherches universitaires menées en 2017 ont fait ressortir, à partir des entretiens réalisés par les chercheurs dans le cadre de la méthodologie retenue, que les agents évoquaient les problèmes éthiques lorsqu'ils étaient interrogés sur les difficultés qu'ils rencontraient lors des contrôles des migrants. Des enquêtes montrent également que les immigrants en provenance des pays non occidentaux (et les jeunes issus de l'immigration) ont le sentiment que la police est suspicieuse à leur égard et ont moins confiance dans la police que les Norvégiens[12]. L'EEG est d'avis que les autorités doivent se pencher sur cette question et prendre des mesures supplémentaires, y compris concernant la dimension éthique de leur travail dans ce domaine.

144. Il existe également des outils structurels pour prévenir la corruption et les fautes professionnelles au sein de la police, notamment l'application d'un double contrôle (« principe des quatre yeux »), le contrôle des journaux d'accès, la responsabilisation des supérieurs hiérarchiques et des superviseurs afin qu'ils veillent au bon comportement de leurs

[12] Official Norwegian Report NOU (2009:12).

subordonnés, etc. Des directives nationales ont été publiées à cet égard et certaines unités ont élaboré des directives locales adaptées à leurs besoins spécifiques.

145. Pour l'EEG, il est clair que la Norvège a pris des mesures importantes pour renforcer ses systèmes de contrôle et d'audit internes et partant, améliorer la gestion des risques. Malgré cela, l'EEG considère que des mesures supplémentaires doivent être prises pour améliorer la gestion des risques et les systèmes d'alerte précoce dans les domaines exposés à la corruption (voir également les considérations aux paragraphes 140 et 189). À cet égard, la recommandation formulée au paragraphe 140 devrait permettre de faire de nouveaux progrès.

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins

146. Seules quelques unités de police spécialisées sont habilitées à mener des opérations d'infiltration. Pendant la formation, les agents doivent passer des tests physiques et psychologiques spécifiques avant de participer à ce type d'opérations ; les candidats sont également évalués sur la base d'un examen écrit (analyse) et d'un entretien. Le Procureur général a élaboré des lignes directrices sur la conduite à tenir lors des opérations d'infiltration. Le Service national d'enquêtes criminelles (KRIPOS) a joué un rôle central dans l'élaboration de normes nationales sur le traitement des informateurs/agents de police et la protection des témoins. De même, le Commissaire national de la police et le Procureur général ont cosigné une instruction générale traitant de cette question ; l'accès au document est restreint. L'instruction est régulièrement révisée pour tenir compte des nouvelles exigences législatives, mais aussi de l'expérience acquise sur le terrain. En outre, à la suite d'une affaire de corruption présumée au sein de la police (l'affaire est évoquée au paragraphe 210), le système de traitement des informateurs a été réformé en profondeur et son contrôle a été renforcé. Le traitement des informateurs est également soumis au principe du double contrôle.

Code d'éthique

147. Le Code de conduite de la police porte sur les valeurs d'intégrité, de respect, d'impartialité, de transparence, ainsi que sur le comportement des agents et de leurs supérieurs. Son élaboration a démarré en 2016 et il a été finalisé en 2018. Il a été préparé en coopération avec les syndicats de police, les représentants de la sécurité (*Verneombud*) et la Direction nationale de la police. Un processus de consultation a été organisé avec les districts de police, les unités spéciales de la police et l'École supérieure de police. Une attention particulière est accordée au rôle des supérieurs hiérarchiques dans la mise en œuvre du Code, à la fois parce qu'ils doivent montrer l'exemple et parce qu'ils sont responsables de sa diffusion (notamment en veillant à ce que leurs subordonnés suivent la formation) et du respect par leurs subordonnés des dispositions figurant dans le Code. Il appartient au service des ressources humaines de la Direction de la police de veiller à l'application du Code au sein de la police. Bien que le Code ne prévoie pas directement de sanctions, toute infraction peut entraîner des sanctions disciplinaires ou pénales (si la violation constitue également une infraction pénale), selon sa gravité. Les dispositions de la loi sur la fonction publique et du Code pénal s'appliquent en conséquence (voir les paragraphes 204 et 212 pour plus de détails).

148. Les Instructions de la police abordent aussi la question des droits et des obligations des agents, comme l'usage de la force, la conduite, l'obligation de résidence, les relations avec le public et avec les autres agents (section 4-1). Elles rappellent, entre autres, l'obligation faite à tous les agents de police d'agir de manière à promouvoir les normes éthiques et les compétences professionnelles tant des agents individuellement que de la police dans son ensemble (section 6-3). La loi sur la police (section 6) comprend également des dispositions spécifiques sur l'éthique qui consacrent les principes d'impartialité, d'objectivité, d'équité et de service public. Comme indiqué plus haut, les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires s'appliquent aux policiers.

Conseil, formation et sensibilisation

149. L'École supérieure de police propose une formation diplômante en trois ans (licence). La formation est professionnelle et permet d'acquérir une solide base théorique et pratique. Une partie du programme est axé sur le rôle de la police dans la société et sur la manière dont elle exerce ses fonctions. Les étudiants sont formés pour avoir une réflexion éthique méthodique, les textes académiques, les stages pratiques, ainsi que les normes et valeurs du Code de conduite étant utilisés comme vecteurs pour développer des connaissances et compétences en matière de normes. En ce qui concerne plus particulièrement les enquêtes sur les infractions de corruption, l'École propose deux formations de troisième cycle où la lutte anticorruption fait partie du programme d'études. Par la suite, les cadres joueront un rôle essentiel pour montrer l'exemple, promouvoir l'éthique auprès de leurs subordonnés (notamment en veillant à ce qu'ils s'inscrivent à une formation sur l'éthique) et fournir des conseils, si nécessaire. En cas de dilemme d'ordre éthique, les agents peuvent également demander conseil au service des ressources humaines ou à la Direction nationale de la police.

150. Une version en ligne du Code permet aux agents en service d'y avoir facilement accès. Il est également reproduit dans le Manuel du personnel (compilation de tous les documents touchant aux ressources humaines). Un module d'apprentissage en ligne a été conçu pour favoriser la formation et une réflexion ciblée sur les questions éthiques. Il repose sur des cas pratiques et peut être utilisé aussi bien par les agents individuellement que par les groupes. En mai 2020, 1719 agents avaient suivi le programme d'apprentissage en ligne (5000 s'étaient connectés, 2417 s'étaient inscrits et 2065 ont commencé le programme mais ne l'ont pas encore terminé). Il existe également des modules distincts pour les nouvelles recrues.

151. Le Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police joue également un rôle essentiel dans l'apprentissage par l'expérience. Les informations sur les cas réels de comportements répréhensibles sont une base de discussion et d'apprentissage importante au sein de la police ; le rapport annuel du Bureau propose des synthèses de toutes les affaires dont les tribunaux ont été saisis et de toutes celles dans lesquelles la cour a décidé d'engager des poursuites. Le Bureau informe également sur son travail et son expérience et est en contact direct avec les élèves de l'École supérieure de police de Norvège et avec les employés des districts de police. En plus de fournir des informations sur le mandat du Bureau et sur son mode opératoire, il se sert de l'expérience acquise dans le cadre d'affaires pour aborder des thèmes importants, comme l'éthique. L'EEG considère que le rôle joué par le Bureau dans le domaine de la prévention de la corruption est une bonne pratique et se félicite de sa capacité à anticiper en la matière (l'autre aspect du travail du Bureau, à savoir ses pouvoirs d'enquête sur les affaires de corruption au sein de la police, est décrit plus loin dans ce rapport, voir les paragraphes 205 à 210).

152. Il est ressorti des entretiens sur place que, si un Code de conduite a été adopté (en 2018), toute la profession n'y adhère pas (certains syndicats ont vivement critiqué son entrée en vigueur) ; la plupart des interlocuteurs ont évoqué les Instructions de la police lors des discussions sur les questions d'éthique et de conduite. Dans certains cas, le Code et les Instructions se chevauchent et les policiers devraient être informés de façon plus claire sur l'objectif des deux instruments. L'École supérieure de police joue un rôle clé dans la promotion du Code auprès des élèves policiers, mais il n'existe pas de programme structuré en matière d'éthique pour les policiers déjà en poste ou recrutés directement. Actuellement, la question de l'éthique est principalement traitée au niveau des districts de police, notamment à l'aide des modules d'apprentissage en ligne ou à l'occasion des entretiens annuels d'évaluation des performances avec les supérieurs hiérarchiques. Si les cadres ont une responsabilité essentielle dans la promotion d'un comportement éthique, aucun mécanisme ne permet de s'assurer qu'ils s'en acquittent auprès de leurs collaborateurs. Le nombre d'agents à avoir suivi les modules spécifiques d'apprentissage en ligne sur l'éthique reste faible, par exemple. En ce qui concerne les cadres eux-mêmes, l'EEG se félicite des efforts déployés ces dernières années pour renforcer le leadership éthique, notamment en élaborant des orientations en la matière.

153. On ignore aussi si la Direction nationale de la police a élaboré d'autres méthodes pour informer sur l'application du Code et le promouvoir, ou si elle envisage de le faire. Des mesures visant à promouvoir et à encourager des comportements éthiques (récompenses, distinctions) contribueraient à faire faire du code un outil dynamique. Par ailleurs, le Code de conduite est un document utile et mérite des discussions approfondies en interne. De même, il conviendrait de nommer des personnes de confiance qualifiées pour dispenser des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG est convaincue qu'il est possible et nécessaire d'adopter une approche plus cohérente et coordonnée pour que le personnel comprenne et applique le code. La Direction nationale de la police devrait jouer un rôle plus actif dans ce domaine et exploiter les travaux du Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police en la matière, notamment ceux sur l'apprentissage par l'expérience. **Le GRECO recommande que la mise en œuvre du Code de conduite soit soutenue par une approche uniforme, coordonnée et globale, notamment i) en renforçant les programmes de formation en cours d'emploi et les mesures de sensibilisation à l'intégrité et à l'éthique professionnelle, et ii) en fournissant systématiquement des conseils confidentiels sur ces questions.**

<u>Recrutement, carrière et conditions d'emploi</u>

Conditions de recrutement et procédure de nomination

154. Les postes vacants (temporaires/permanents) sont publiés et pourvus par voie de concours. Le processus de sélection se déroule devant une commission de nomination composée de représentants de la direction et de l'administration. Les postes de rang supérieur (directeur, directeurs adjoints, chefs des unités spéciales et chefs des districts de police) sont pourvus sur la base d'un contrat à durée déterminée de six ans maximum, renouvelable une fois[13]. Ces nominations ne sont pas politiques et sont soumises aux mêmes règles et principes que les autres (Statut du personnel de la Direction nationale de la police et des unités subordonnées, art. 6).

[13] Le directeur de l'ØKOKRIM n'est pas engagé pour une durée déterminée, car il dirige aussi une autorité de poursuite.

155. Le recrutement est soumis à un processus technique réglementé, soumis aux règles communes pour tous les fonctionnaires. Les processus de recrutement sont conçus pour garantir la transparence, l'égalité de traitement et l'objectivité, fondés sur le mérite et des critères de compétence. La police aspire elle aussi à une représentation équilibrée des hommes et des femmes (le ratio est actuellement de 54 % d'hommes et de 46 % de femmes toutes fonctions confondues, avec seulement 33 % de femmes policières). Toute décision relative à l'emploi peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal en vertu de la loi sur les litiges, ou devant le Médiateur du parlement.

156. La formation policière de base dure trois ans (licence). Les élèves peuvent ensuite se spécialiser et obtenir un master en sciences policières. Les candidats ayant deux ans d'expérience professionnelle peuvent également postuler au master professionnel « Enquêtes » ou « Sécurité de l'information ». La Direction nationale de la police a élaboré des Lignes directrices qui permettent de vérifier le dossier et l'aptitude des candidats à l'École supérieure de police. Elles fixent les critères suivants : interaction, ouverture, maturité, énergie, capacité d'analyse et intégrité. À cette fin, les registres de la police peuvent être consultés conformément à la loi sur la police (art. 24 b). Cette tâche revient à la KRIPOS, qui transmet ensuite les informations pertinentes au Conseil de l'École supérieure de police, laquelle peut ensuite les utiliser, le cas échéant, lors des entretiens avec les candidats. Les candidats à l'École supérieure de police sont également soumis à des tests qui portent notamment sur l'éthique. Pour l'EEG, ce type de recrutement constitue une bonne pratique qui pourrait être appliquée aux processus de recrutement interne.

157. Les personnels de police doivent présenter un dossier irréprochable. Des contrôles sont effectués au moment du recrutement : i) les candidats doivent avoir un casier judiciaire vierge (norme objective) et ii) leur aptitude est ensuite évaluée (norme subjective). L'EEG a compris, d'après les informations recueillies sur place, que la notion de casier judiciaire va au-delà des seules condamnations pénales. Des procédures d'habilitation de sécurité plus strictes peuvent s'appliquer au personnel susceptible d'avoir accès à des objets qui doivent être protégés ou à des informations à caractère sécuritaire, conformément aux dispositions de la loi sur la sécurité nationale.

158. En ce qui concerne le système de contrôle de sécurité en cours d'emploi, la sécurité est du ressort de la hiérarchie, les superviseurs étant responsables de la gestion quotidienne de la sécurité de leurs subordonnés directs. Ils les suivent régulièrement et veillent à ce que tous aient suffisamment de compétences en matière de sécurité et qu'ils connaissent et respectent les règles applicables en la matière. Les superviseurs doivent encourager leurs subordonnés à être attentifs aux questions de sécurité et les informer de tout changement susceptible d'affecter leur propre sécurité ou celle de leurs collègues. Toute discussion portant sur les compétences en matière de sécurité et tout changement important concernant l'aptitude et la sécurité dont l'employeur doit être informé doit être documenté. En cas de doute sur la moralité de l'employé ou son aptitude à travailler au sein du service de police, la situation doit être appréciée conjointement par le supérieur direct de l'intéressé, les ressources humaines et le responsable de la sécurité de son unité. Tout acte qui empêcherait l'employé qui l'a commis de satisfaire aux exigences en matière de moralité et d'aptitude requises pendant son temps de travail peut constituer un motif de licenciement. Une évaluation complète doit être effectuée et documentée. Des règles distinctes (plus strictes) s'appliquent aux employés qui ont une habilitation/autorisation de sécurité en vertu de la loi sur la sécurité ; ces derniers sont une obligation particulière en ce qui concerne la divulgation.

159. L'EEG note qu'un membre de la police qui postule un autre poste au sein de la police n'est généralement pas soumis à de nouveaux tests. Cela étant, des tests visant à évaluer certaines connaissances peuvent être prévus, mais ils ne comportent pas de questions spécifiques sur l'éthique. De même, aucune directive n'exige des personnes chargées des entretiens qu'elles se penchent spécifiquement sur les questions d'éthique (l'EEG a été informée que, dans la pratique, ces questions sont systématiquement abordées lors de l'entretien). L'EEG est d'avis que des mesures supplémentaires doivent être prises pour renforcer les processus de recrutement internes et à cet égard, l'expérience acquise avec les candidats qui sortent de l'École supérieure de police peut être utile (contrôle de l'intégrité et tests d'aptitude, tests écrits, entretiens individuels). Des mesures supplémentaires pourraient également prévoir l'élaboration d'un cadre de compétences pour chacun des postes au sein de la police. Une telle initiative renforcerait l'objectivité des processus de sélection, réduisant ainsi les risques de favoritisme. En ce qui concerne les contrôles de sécurité en cours d'emploi, le Règlement de service relatif aux contrôles de sécurité du personnel adopté en septembre 2019 confère au supérieur hiérarchique la responsabilité de veiller à ce que ses subordonnés remplissent les conditions d'aptitude et de sécurité requises. L'EEG considère qu'une procédure de réexamen de l'habilitation plus formelle et systématique doit être mise en place pour prévenir la corruption et doit pouvoir être engagée en cas de doute. De toute évidence, certains postes exigent plus que d'autres de telles mesures. L'EEG reconnaît les efforts déjà déployés par la Norvège pour renforcer les questions d'intégrité au sein de la police et invite les autorités à poursuivre et à renforcer encore son action dans ce domaine, comme souligné ci-dessus. **Le GRECO recommande de prendre des mesures supplémentaires pour donner plus de poids aux questions d'intégrité dans les processus de recrutement interne, ainsi que de soumettre les personnels de police à des contrôles d'intégrité réguliers, en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis.**

Évaluation des performances, promotion et mutation

160. Pour le supérieur hiérarchique, l'entretien annuel est l'occasion de discuter avec chacun de ses collaborateurs et de les motiver ; les questions d'éthique pourraient être abordées à ces occasions, ainsi que dans le cadre des discussions et évaluations entre responsables (l'EEG a été informée que c'était généralement le cas). Ce type d'entretien ne vise pas à accorder une promotion. Les promotions se font généralement par voie de nominations (après un processus de recrutement régulier). En règle générale, les postes d'encadrement sont pourvus conformément aux décisions de l'organe de recrutement et de nomination, mais la mobilité interne horizontale permet aux cadres de passer d'un poste à un autre (équivalent) à des fins organisationnelles.

161. La mobilité interne est volontaire et est soumise à des règles spécifiques (il existe des lignes directrices pour la police ainsi que des lignes directrices plus générales pour les fonctionnaires statutaires). Plus précisément, toutes les possibilités de détachement sont publiées en interne et les entretiens sont menés par le service demandeur. Les décisions de détachement ne sont pas susceptibles de recours et les fonctionnaires ne peuvent pas être détachés contre leur gré.

162. Comme expliqué précédemment, il n'existe pas de politique systématique de rotation des policiers. Elle n'est pas obligatoire et n'est pas non plus un outil spécifique de la lutte contre la corruption. Les mutations sont liées, par exemple, à un changement de situation familiale, aux choix professionnels et aux préférences des agents, ainsi qu'à des changements

d'ordre organisationnel. Elles sont plus fréquentes chez les fonctionnaires de rang inférieur qui veulent acquérir de l'expérience et renforcer leurs compétences. Changer de poste est obligatoire pour gravir les échelons inférieurs (du grade 1 au grade 2 puis 3). L'EEG tient à souligner l'importance de la rotation comme mesure de prévention de la corruption (en particulier dans les domaines et aux postes les plus exposés aux méfaits) et elle encourage les autorités à continuer à examiner les moyens de la mettre en pratique, tout en respectant les conditions de spécialisation qui caractérisent la police norvégienne.

163. Le licenciement est décidé par une commission (dont la composition est identique à celle des organes de nomination). La décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil central de l'emploi dans la police, dont la décision peut à son tour faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Il appartient à chaque membre des organes de nomination et du Conseil central de l'emploi d'évaluer s'il est éligible et s'il existe un conflit d'intérêts avant de traiter l'affaire. Tout conflit d'intérêts impliquant un membre qui participe à une décision en appel constitue un vice de procédure pouvant conduire à l'invalidation de la décision.

Salaires et avantages

164. Le salaire brut d'un officier de police en début de carrière est de 32 600 NOK (3 294 EUR) par mois, hors heures supplémentaires et autres rémunérations variables (travail les jours fériés, par exemple). Les policiers reçoivent également une indemnité compensatoire annuelle de 35 190 NOK (3 555 EUR) pour travail en horaires décalés.

165. La grille de salaires est la même que celle applicable à l'ensemble de la fonction publique. Les tâches et les responsabilités, ainsi que la nécessité d'une autorité policière pour le poste[14], sont essentielles pour fixer le barème de rémunération et le code du poste. Les conditions/ajustements de salaire sont définies dans les accords de base négociés avec les syndicats. Les niveaux de salaire des personnels de police, ainsi que les informations sur les avantages, sont accessibles au public (sur demande), comme pour tous les fonctionnaires.

<u>Conflits d'intérêts</u>

166. Comme indiqué dans la première partie du rapport, toute personne travaillant dans l'administration publique s'engage à éviter les conflits d'intérêts (voir les paragraphes 84 à 86 sur les motifs de révocation et de récusation). Il est en outre reconnu qu'en raison du caractère particulier des services répressifs et de l'importance de l'intégrité et de l'impartialité des agents, individuellement et collectivement, pour maintenir la confiance du public à leur égard, les policiers doivent être soumis à des règles de conduite plus rigoureuses.

167. À cet égard, les Instructions de la police rappellent l'importance de l'impartialité exigée des agents de police. De même, le Code de conduite (section 5) consacre des dispositions à l'impartialité, en vertu desquelles les policiers étant au service de la population, leurs préférences et attentes personnelles ne doivent pas entrer en ligne de compte et les pressions ou menaces visant à influencer leurs actions ou décisions doivent à tout prix être évitées. On attend de la police qu'elle travaille sans jamais prendre parti. Il est donc essentiel que les

[14] Dans la police, les personnels sont recrutés en tant qu'officiers de police, procureurs de police ou employés civils.

policiers ne traitent pas ou ne favorisent pas les affaires susceptibles d'affecter ou d'avantager des parents, des amis ou d'autres personnes avec lesquelles ils sont en relation.

168. Les règles sur les incompatibilités, les activités accessoires, la confidentialité, etc. décrites ci-dessous complètent le cadre mis en place pour prévenir les conflits d'intérêts dans la police. Il appartient principalement à l'employé d'identifier au quotidien les conflits d'intérêts potentiels et de se retirer si nécessaire. Il doit apprécier les risques de conflit d'intérêts au cas par cas, du point de vue i) de la nature de la relation et ii) de la possibilité réelle de créer une situation de conflit d'intérêts à l'instant ou à l'avenir. En cas de doute, il peut demander conseil à ses supérieurs hiérarchiques ou au département des ressources humaines.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

169. En vertu de la loi, les agents ne peuvent pas exercer d'activités accessoires, ni siéger dans des conseils d'administration, ni accepter d'autres affectations incompatibles avec les activités de la police ou susceptibles d'éroder la confiance du public dans la police. Compte tenu des tâches et du rôle de la police dans la société, y compris en tant qu'instrument du pouvoir civil de l'État et qu'autorité compétente en matière d'enquête pénale, les restrictions doivent être clairement définies. La loi sur la police prévoit donc que les hauts fonctionnaires et les personnels dotés de pouvoirs policiers (y compris les élèves policiers concernés[15]) ne doivent pas occuper un autre emploi rémunéré, exercer une activité commerciale privée ou détenir une licence publique pour exercer une activité commerciale sans autorisation du chef de la police (ou d'une instance désignée par le chef de la police[16]). Cette autorisation ne peut être accordée en cas de doutes quant à la capacité du fonctionnaire de police à agir ou à son indépendance dans le traitement des affaires, ou si l'activité accessoire peut limiter sa capacité à exercer ses fonctions de manière appropriée (art. 22, loi sur la police).

170. La Directive 2008/10 fournit aux chefs de police des orientations détaillées sur la manière de traiter les demandes d'autorisation d'exercer une activité accessoire. Chaque demande doit faire l'objet d'une évaluation spécifique et globale. Les facteurs suivants peuvent indiquer qu'une activité accessoire ne serait pas compatible avec la fonction policière : le niveau de respect et de confiance que l'activité exige ; le risque de conflit avec le devoir du policier ; le risque que l'exercice de l'activité secondaire puisse être confondu avec l'exercice de l'autorité policière ; le risque de révocation pour manque d'impartialité ; la bonne exécution des tâches — aptitude/disponibilité. Des exemples précis et des explications détaillées sont fournis pour chacune des situations et chacun des facteurs susmentionnés.

171. L'interdiction s'étend à la détention d'intérêts (participations ou autres modèles de propriété). D'autres types de participations ou activités n'impliquant pas l'exécution d'un travail à strictement parler mais procurant un gain personnel ou des intérêts financiers sont assimilés à des activités accessoires. Le travail non rémunéré pour une entreprise appartenant

[15] Les possibilités de refuser l'autorisation d'exercer des activités accessoires sont plus limitées pour les élèves policiers que pour les policiers ordinaires, les premiers doivent pouvoir exercer une activité secondaire ou occuper un emploi à temps partiel pour financer leurs études.

[16] Pour les chefs de police et les autres officiers supérieurs, l'autorisation d'exercer des activités accessoires est accordée par la Direction nationale de la police.

à un conjoint, un cohabitant ou un autre membre de la famille en vue d'obtenir des gains ou des bénéfices en fait partie. Les mandats politiques électifs, même s'ils sont rémunérés, et les activités de loisirs non rémunérées ne sont pas considérés comme des activités accessoires. Ces dernières pouvant néanmoins créer des conflits entre sa fonction de maintien de l'ordre et sa vie privée, l'agent doit se montrer prudent dans l'exercice de ces activités.

172. Toute personne qui exerce une activité accessoire doit informer leur supérieur hiérarchique de tout changement important survenant au cours de la période pour laquelle l'autorisation lui a été accordée (en général, deux ans), y compris de la cessation de l'activité. Si elle change de poste au sein de la police, elle doit faire une nouvelle demande d'autorisation. Elle doit également renouveler sa demande en temps utile et au moins un mois avant la fin de la période pour laquelle l'autorisation lui a été accordée. Il est possible de contester les refus d'autorisation auprès de la Direction nationale de la police. L'autorisation peut être révoquée à tout moment, y compris en l'absence d'abus ou de circonstances préjudiciables ; il suffit que les conditions ou les critères d'évaluation aient changé. Dans ce cas, l'intéressé doit disposer d'un délai raisonnable pour mettre fin à son activité accessoire.

173. Les règles ci-dessus ne s'appliquent pas aux employés qui n'ont pas de pouvoir de police, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne sont soumis à aucune restriction. La directive 2008/10 couvre les personnes concernées de manière indirecte et rappelle les obligations qui leur incombent en vertu de leurs contrats et en tant que fonctionnaires (protéger la réputation de l'employeur, loyauté, efficacité, impartialité, etc.).

174. L'exercice d'activités accessoires est soumis à autorisation ; les informations y relatives sont enregistrées et disponibles dans chaque district de police, mais leur accès est limité. Sur place, l'EEG a appris que la police considère que le risque de partialité ou de conflit d'intérêts dans l'exécution de fonctions officielles est faible. Les chiffres relatifs aux autorisations accordées sont pourtant loin d'être négligeables, puisqu'on estime que 500 employés de la police exercent une activité accessoire dans le seul district de police d'Oslo. Aucune mesure de suivi systématique n'est en place pour vérifier que la situation existant au moment de l'approbation d'une demande n'a pas été modifiée et que les refus sont respectés. De même, il n'existe pas de base de données centrale des autorisations accordées. L'EEG considère que si des registres centralisés étaient tenus et un accès approprié autorisé à des fins de prévention et d'analyse politique, la surveillance et la responsabilité dans ce domaine seraient nettement plus efficaces. **Le GRECO recommande la mise en place d'un système uniforme d'autorisation des activités accessoires au sein de la police, accompagné de mesures de suivi efficaces.**

Cadeaux

175. Les dispositions sur les cadeaux contenues dans la loi sur la fonction publique et les lignes directrices correspondantes s'appliquent aussi aux personnels de police. Le Code de conduite de la police comprend des dispositions détaillées sur les cadeaux, qui interdisent clairement à tous les personnels de police d'accepter des cadeaux, y compris des avantages (services facturés en dessous du prix du marché, privilège pour éviter les files ou listes d'attente, etc.). On peut également citer les voyages, les séjours à l'hôtel, les invitations, les cartes-cadeaux, les prêts ou tout autre avantage qui pourrait, consciemment ou non, influencer leur travail. Le Code de conduite précise en outre que les agents ne doivent jamais accepter de « remise spécial police » dans les restaurants, les stations-service ou les magasins.

Même si l'« élément cadeau » d'un service donné peut paraître modeste, il finirait par constituer un avantage indu après un certain temps.

176. Selon le Code de conduite, les agents peuvent offrir ou recevoir des cadeaux dans certaines occasions, à condition que leur nature ou leur valeur soit conforme aux normes générales de la courtoisie. Ils peuvent offrir ou recevoir des cadeaux d'une valeur inférieure à 500 NOK (50 EUR) en récompense d'une contribution personnelle liée au travail. Si le cadeau est un bouquet de fleurs, un produit artisanal local ou un objet portant le logo d'un district ou d'une organisation, il est inutile d'évaluer le cadeau si sa valeur marchande est modeste.

177. Si un agent se voit offrir ou reçoit un avantage non conforme au Code de conduite, il doit le signaler à son supérieur hiérarchique direct ou au département des ressources humaines compétent, afin de convenir des moyens de le restituer (si possible) et de signaler l'incident en interne de façon adéquate. En plus de ce qui précède, les Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires et les dispositions du Code pénal relatives à la corruption s'appliquent à la police.

Utilisation abusive des ressources publiques

178. Les policiers ne peuvent pas vendre des prestations à la police ni utiliser des accords-cadres ou des accords de réduction pour leur usage personnel ; ils ne peuvent pas non plus passer des commandes personnelles à des fournisseurs de la police si cela risque de créer une certaine confusion entre fonds publics et fonds privés. Ils doivent se conformer aux règles applicables en matière de finances, d'achats et de marchés publics et être conscients des limites entre camaraderie et corruption passive et active concernant tous leurs contacts et réseaux. L'utilisation abusive des ressources publiques pourrait également constituer une soustraction ou un détournement de biens au regard de l'article 324 du Code pénal, passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

179. Si l'obligation de confidentialité dans le cadre des procédures pénales est strictement réglementée, elle n'interdit pas de communiquer des informations aux parties dans une affaire, à la personne lésée ou ses représentants, ou si aucun intérêt légitime ne justifie de les classer confidentielles. La personne lésée a le droit de consulter des documents si cela ne nuit pas à l'enquête et ne porte pas préjudice à des tiers. Toute violation de l'obligation de confidentialité entraîne des sanctions, conformément aux articles 209 et 210 du Code pénal, y compris des mesures disciplinaires, la mise à pied ou le renvoi avec effet immédiat.

180. L'accès aux dossiers de la police est strictement réglementé et les données peuvent être utilisées uniquement à des fins officielles, conformément à la loi sur les dossiers de la police. La police a l'obligation légale de protéger les données contre tout accès non autorisé. L'une des mesures de protection consiste à suivre les consultations des registres et systèmes de la police et à contrôler régulièrement le journal de suivi. En 2017, la Direction nationale de la police et la KRIPOS ont mis au point un système de suivi et d'analyse des registres centraux de la police. Le système actuel a un fort effet dissuasif sur les consultations et les recherches non autorisées ; une nouvelle version est en cours de développement. En cas d'infraction, la mesure va d'un simple rappel des règles applicables à l'utilisation des registres aux sanctions

administratives ou disciplinaires. Si l'acte constitue une infraction pénale, l'affaire est renvoyée au Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police.

Restrictions après la cessation de l'emploi

181. Le Règlement de service relatif aux contrôles de sécurité du personnel rappelle qu'en cas de cessation de l'emploi, la relation entre l'employé et l'employeur change et les risques augmentent. Le supérieur hiérarchique direct de l'employé doit en être conscient, en particulier si le contrat de travail est rompu par l'employeur. Il est recommandé aux supérieurs hiérarchiques d'organiser une réunion de départ avec les subordonnés qui quittent la police, de chercher à en savoir plus sur ce qui a motivé leur décision et de leur rappeler qu'ils restent soumis à l'obligation de confidentialité après leur départ. Les unités doivent s'assurer qu'elles ont mis en place des procédures adaptées pour la restitution des documents, de l'équipement et des badges et cartes professionnelles, ainsi que pour supprimer les droits d'utilisateur des systèmes informatiques, etc. Les employés doivent supprimer toutes leurs informations à caractère personnel, comme les courriels non archivables, les fichiers sauvegardés dans leur espace personnel, etc. Ils ne sont pas autorisés à emporter (copier, etc., pour un usage ultérieur) des informations concernant la police lorsqu'ils cessent définitivement leurs fonctions.

182. Les policiers ne sont soumis à aucune interdiction particulière après la cessation de l'emploi. Toutefois, les agents de la fonction publique et les hauts fonctionnaires peuvent se voir imposer un délai d'interdiction avant de prendre un nouvel emploi dans le secteur privé, conformément aux dispositions de la loi sur l'interdiction temporaire (pour plus détails, voir les paragraphes 114 à 116). Dans la pratique, un délai d'interdiction est rarement imposé aux agents de police.

Déclaration de patrimoine, de revenu, de passif et d'intérêts

Obligation de déclaration

183. Les personnels de police ne sont pas tenus de déclarer leurs patrimoines et intérêts, à l'exception des informations à fournir pour obtenir des autorisations d'accès, si le poste l'exige. Le fisc norvégien publie sur son site les données fiscales (nombre cumulé) de tous les contribuables norvégiens, y compris les policiers — revenu annuel net, montant des impôts et patrimoine. L'EEG considère que la déclaration de la situation financière contribue à prévenir des situations qui pourraient, à terme, favoriser la corruption. À cet égard, elle renvoie à l'expérience d'autres membres du GRECO qui ont généralisé les dispositifs de déclaration et les ont étendus à tous les policiers, aux cadres, ou encore aux postes particulièrement exposés (dont les fonctionnaires chargés d'attribuer les marchés publics). L'EEG comprend qu'à l'heure actuelle, les données financières de certains agents, par exemple, en ce qui concerne les cadres supérieurs et/ou certains postes à risque, sont vérifiées dans le cadre des processus d'habilitation de sécurité et que les registres pertinents sont également vérifiés en conséquence. Cela dit, l'EEG encourage les autorités à poursuivre leur réflexion sur ce sujet. L'introduction de la déclaration de situation financière pour tous les agents pourrait être très utile dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations relatives à l'amélioration de la gestion des risques et au renforcement des contrôles de l'intégrité des agents en service (voir les paragraphes 140 et 159, respectivement).

Mécanismes de contrôle

Audit interne

184. Le Service de l'audit interne de la police, créé en 2017, fait partie du système de gestion et de contrôle de la police. Il évalue les activités de la Direction nationale de la police, des districts de police, des unités spéciales et des autres unités. Le Service, qui relève de la Direction nationale de la police, est directement rattaché au commissaire national et est indépendant de toute autre autorité hiérarchique.

185. Le Service de l'audit interne décide de l'objet de l'audit sur la base d'une analyse systématique du tableau des risques pour la police et élabore un plan annuel qui doit être approuvé par le Commissaire national de la police. L'audit interne garantit que les activités de la police respectent les principes fondamentaux de la gouvernance dans les entreprises publiques, conformément au Règlement sur la gestion financière de l'administration centrale. Il participe également à la réalisation des objectifs de la police en évaluant, par exemple, la planification et le développement stratégique, la fiabilité des rapports, la prévention et la détection des fraudes, la gestion des risques, le respect des lois et des règlements, l'utilisation optimale des ressources, ainsi que la gestion et la sécurité des outils informatiques.

186. Les recommandations émises dans les rapports d'audit interne font l'objet d'un suivi systématique et le Commissaire national est régulièrement informé de l'état de leur mise en œuvre. Chaque recommandation qui n'a pas été appliquée conformément au calendrier fait l'objet d'un suivi jusqu'à sa mise en œuvre. L'EEG se félicite du rôle d'audit joué jusqu'à présent par la Direction nationale de la police, qu'elle encourage à procéder à des contrôles de légalité réguliers, ainsi qu'à réfléchir sérieusement à la possibilité de faire porter les audits sur de nouveaux domaines, y compris certains processus (achats, voyages, activités accessoires, suivi des instructions données, etc.) et les domaines qui ont été récemment réformés. En principe, ces audits devraient bien fonctionner et contribuer à prévenir la corruption au sein de la police (ce point devrait être pris en compte lors de la mise en œuvre de la recommandation émise au paragraphe 140). L'EEG a relevé que les responsables politiques semblent s'intéresser au fonctionnement de la police, comme en témoignent les contrôles effectués par le Bureau de l'Auditeur général (sur le traitement des objets et des armes saisis, etc., par exemple) à la demande du *Storting*. Ces audits ont porté sur des domaines très spécifiques, une tâche qui devrait être reprise par la Direction nationale de la police. Ce transfert de tâches devrait permettre au Bureau de l'Auditeur général de se consacrer à des thèmes plus stratégiques ou plus larges.

Contrôle interne

187. Le contrôle interne se fait au niveau central et au niveau des entités, bien que, dans le cadre des réformes en cours visant à renforcer la gouvernance et le contrôle de la police, la priorité soit donnée à la rationalisation et à la centralisation des protocoles. À cette fin, un cadre de contrôle interne aux entités a été établi en 2018. L'articulation et le renforcement des rôles et responsabilités, ainsi que des processus annuels de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'établissement de rapports ont été améliorés. Plusieurs domaines et processus à risque font désormais l'objet d'un contrôle renforcé tant au niveau central qu'au niveau des entités (dont les processus de paie et de comptabilité, voir aussi le paragraphe 141).

188. La Direction nationale de la police élabore chaque année un plan dans lequel elle définit un ensemble de domaines prioritaires pour le contrôle interne. Ce plan est établi en fonction des risques et en tenant compte des recommandations du Bureau de l'Auditeur général, du Service de l'Audit interne, etc. Les entités s'en servent comme base pour élaborer des plans locaux, dont l'exécution est régulièrement suivie par le service de contrôle interne au niveau central (trois fois par an) et qui constituent la base de rapports réguliers remis au ministère de la Justice et de la sécurité publique sur les résultats du contrôle interne.

189. L'EEG note que la gestion des risques fait systématiquement partie de l'évaluation stratégique des menaces et des domaines à risque par la police et qu'elle est ensuite utilisée dans le cadre du contrôle interne. La gestion des risques fixe les priorités pour les unités de contrôle et d'audit et est régulièrement contrôlée au regard des résultats du système de contrôle dans son ensemble. La question de l'intégrité n'est pas très présente alors que ce domaine devrait être approfondi, notamment en exploitant davantage les informations disponibles et en améliorant les registres internes. Aucun registre centralisé ne permet aujourd'hui de connaître le nombre d'agents sanctionnés et aucun registre spécial ne permet de suivre et/ou d'analyser l'évolution de la situation dans la police en matière de discipline (au moyen, par exemple, des données de suivi sur les infractions commises par les agents de police, les sanctions, la typologie et la fréquence des infractions, les facteurs ayant favorisé leur apparition, les recommandations qui ont suivi, etc.). Le rôle de coordination de la Direction nationale de la police doit être renforcé, notamment en recueillant régulièrement les statistiques régionales, ainsi d'autres renseignements qui sont actuellement dispersés (notamment les autorisations d'exercer des activités accessoires, les rapports internes d'anomalies) au sein de la police. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir un contrôle préalable et a posteriori des registres existants à des fins de prévention de la corruption. Davantage peut aussi être fait pour exploiter les données provenant des affaires opérationnelles du Bureau d'enquête sur les affaires de police, à la fois pour mieux comprendre les risques et pour tirer les leçons des incidents critiques et des risques d'atteinte à l'intégrité. Ces considérations doivent être prises en compte dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation formulée au paragraphe 140.

Surveillance et contrôle externes par d'autres organes de l'État

190. Plusieurs institutions jouent un rôle essentiel dans la surveillance de la police, notamment le Bureau du Vérificateur général, l'Autorité norvégienne de protection des données, l'Autorité norvégienne des communications, la Commission parlementaire de contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité, l'Inspection norvégienne du travail, le Médiateur pour l'égalité et la lutte contre la discrimination et l'Autorité norvégienne de sécurité nationale. Le Médiateur du parlement a une fonction de contrôle en cas de mauvaise administration, notamment en ce qui concerne les nominations, les décisions de ne pas enquêter sur une affaire, l'accès aux informations de la police, le traitement des plaintes du public, etc., mais l'EEG a relevé que ses pouvoirs étaient limités. Il n'examine les affaires et les plaintes qu'en dernier ressort, n'ouvre pas d'enquête de sa propre initiative et ses avis n'ont pas de caractère contraignant. Comme pour les PHFE, les médias jouent un rôle essentiel dans le contrôle des activités de la police. Après la visite d'évaluation, le *Storting* a envisagé d'interroger le chef de l'unité de renseignement (PST) et le ministre de la Justice et de la sécurité publique à propos de la collecte et de la conservation illégales par le PST d'informations provenant des listes de passagers de compagnies aériennes.

Mécanisme de plainte public

191. Depuis 2001, plusieurs réformes et améliorations ont permis de renforcer les moyens de contrôle de la police, notamment : la création en 2005 du Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police, qui a repris le traitement des plaintes que, pour la plupart, le ministère public rejetait au motif qu'elles concernaient rarement des infractions, l'élaboration en 2006 d'instructions et de procédures détaillées concernant le traitement des enquêtes et des plaintes relatives à les comportements répréhensibles au sein de la police, la publication en 2015 d'une liste de contrôle nationale pour le traitement des plaintes, etc. Les derniers changements remontent à 2019.

192. Une personne qui veut porter plainte contre un agent ou un service de police a deux options : i) déposer une plainte (faits de nature pénale) — voir les paragraphes 205 à 210 pour plus de détails sur la manière dont le Bureau d'enquête sur les affaires de police suit l'affaire ou ii) déposer une réclamation (faits relevant de la contravention administrative). Cette dernière solution est réservée aux cas où le comportement est certes répréhensible, mais ne constitue pas une infraction ; les réclamations doivent être adressées au district de police ou à l'unité spéciale concernés. Le chef de la police du district examine la réclamation. Une fois l'enquête terminée, il envoie sa décision motivée au plaignant. En règle générale, l'affaire est traitée dans le mois qui suit la réception de la réclamation par la police (si elle est doit l'être plus tard, le plaignant doit être informé par écrit de la date à laquelle sa plainte sera probablement traitée). L'inaction concernant le traitement d'une plainte par un district de police peut être signalée à la Direction nationale de la police ou, à défaut, au Médiateur du parlement.

193. Il n'y a aucune condition de forme, le dépôt d'une réclamation ou d'une plainte est gratuit et il est possible de contacter la police de façon anonyme. Le site Web de la police consacre une rubrique au dépôt de plaintes (https://www.politiet.no/en/contact-the-police2/making-a-complaint/). Le nombre et la nature des plaintes reçues, y compris leur issue, sont communiqués chaque année au ministère de la Justice et de la sécurité publique. Les rapports sont disponibles sur le site Web de la police.

Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte

194. L'obligation de dénoncer les actes répréhensibles a été introduite dans les Instructions de la police (section 6-3) et figure également dans le Code de conduite. Un guide pratique sur la procédure à suivre pour dénoncer des abus au sein de la police a été diffusé. Il encourage à dénoncer les « situations condamnables » (le signalement est obligatoire dans plusieurs cas, y compris en cas d'infraction pénale présumée) et explique dans le détail comment les signaler — en interne (option privilégiée), à une autorité publique externe ou publiquement (si l'une de ces dernières voies a été épuisée) et la manière de traiter ces signalements. Il insiste en outre sur la nécessité de traiter le lanceur d'alerte avec le respect qui lui est dû.

195. La loi sur l'environnement de travail consacre plusieurs dispositions à la protection des lanceurs d'alerte (chapitre 2A) ; des modifications importantes ont été introduites en 2019 et sont entrées en vigueur le 1er janvier 2020, après la visite de l'EEG. Le but était de définir un cadre réglementaire plus clair, notamment en clarifiant les principales notions de la loi et en améliorant les procédures de signalement et de protection. En vertu de ces dispositions, tous les employés des secteurs public et privé ont le droit de faire part de leurs soupçons au sujet

de comportements répréhensibles dans leur organisation, lesquels ne doivent pas nécessairement constituer une violation de la loi, mais recouvrent plus largement toute situation condamnable. Plusieurs canaux de signalement internes et externes sont disponibles pour les dénoncer et le signalement peut être anonyme. Les lanceurs d'alerte sont protégés contre les représailles (charge de la preuve incombant à l'employeur, droit du dénonciateur de demander une indemnisation — y compris pour pertes financières) et l'employeur a un devoir de protection envers le dénonciateur. En outre, un lanceur d'alerte qui fait l'objet de représailles de la part de son employeur peut demander réparation, indépendamment de la culpabilité de l'employeur.

196. Le traitement d'une alerte doit reposer sur la confidentialité et la confiance. Le groupe de personnes informées de son contenu et de l'identité du lanceur d'alerte (si elle est connue) doit se limiter aux personnes qui doivent impérativement traiter l'affaire en raison du contenu de l'alerte. Dans chaque affaire, l'impartialité doit être de mise et la responsabilité imputée au niveau approprié. Différents moyens sont mis en œuvre pour faciliter les dénonciations (par écrit, par courriel ou par lettre, oralement, par téléphone ou en personne). Toutefois, le traitement de l'affaire doit toujours être documenté par écrit. Un mécanisme spécifique de signalement géré par un cabinet d'avocats a été mis en place (http://www.justisvarsel.no/).

197. La responsabilité de la gestion des affaires d'alerte est répartie entre plusieurs instances :

- le responsable de la santé et de la sécurité au travail qui reçoit l'alerte en assure le suivi, a une fonction de conseil et de soutien ;
- un chef et un agent de sécurité protègent intérêts de l'employé ; ils doivent s'assurer que l'employeur traite l'alerte conformément aux procédures internes établies, et que le lanceur d'alerte et l'objet de l'alerte sont traités avec le respect qui leur est dû ;
- le groupe d'évaluation des affaires d'alertes se compose du responsable de la santé et de la sécurité au travail, d'une personne des ressources humaines ayant des compétences en droit du travail et du chef de la sécurité (*Hovedverneombudet*) ; il doit évaluer le contenu du signalement et proposer un suivi qui garantit que l'affaire est correctement traitée et fait l'objet d'une enquête approfondie, le cas échéant.

198. Le Comité des hauts responsables de l'environnement de travail, l'organe décisionnel et consultatif qui veille au respect de la loi sur l'environnement de travail, doit être informé des affaires d'alerte dans la police une fois par an. Les comités locaux responsables de l'environnement de travail sont également informés de tous les cas susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement de travail. Enfin, chaque unité est encouragée à organiser des discussions de groupe sur les risques et ce qui pourrait représenter une situation condamnable[17].

[17] On entend par « situation condamnable » toute situation au travail dont un agent a connaissance et que, bien que les concernant tous, les autres ignorent ou à laquelle ils n'ont pas accès, qui est contraire aux lois et règlements, aux codes de conduite, à la perception générale de ce qui est raisonnable ou éthiquement acceptable, à d'autres directives et instructions. Il peut s'agir de brimades, de harcèlement, de discrimination, de toxicomanie, d'un environnement de travail médiocre, de situations dangereuses pour la vie et la santé des personnes ou d'un traitement irresponsable des affaires.

199. L'EEG considère que certaines dispositions de la loi sur l'environnement de travail sont très utiles pour protéger les lanceurs d'alerte. Les modifications successives de la loi ont à la fois apporté de la clarté et renforcé les exigences pour mieux protéger les lanceurs d'alerte (des canaux de signalement plus structurés, des mesures de sensibilisation renforcées et l'obligation concrète de protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles). Ces améliorations législatives visaient à résoudre les problèmes concrets au fur et à mesure qu'ils se présentaient et à répondre aux nombreuses critiques qui reprochaient au système de stagner.

200. Dans ce contexte, l'EEG apprécie les efforts déployés par la police pour diffuser des lignes directrices détaillées en matière de dénonciation dans ses rangs (*Thanks for Speaking Out*) ; celles-ci ont été adoptées avant les modifications de 2020 et rapidement adaptées par la suite. En 2017 et 2018, la Direction de la police et le chef de la sécurité se sont rendus dans tous les districts de police et organes spéciaux afin de promouvoir la valeur des alertes et de sensibiliser les employés aux règles/directives et aux canaux de signalement existants. Sur place, l'EEG a aussi été informée que des procédures et modalités d'organisation visant à soutenir les lanceurs d'alerte étaient en cours d'élaboration, notamment la nomination de responsables de la santé et de la sécurité au travail et la mise en place de groupes d'évaluation dans les affaires d'alerte. Des discussions de groupe sur les risques et les cas de signalement sont prévues, mais la réalité ne suit pas toujours. Les syndicats ont été très critiques envers la protection des lanceurs d'alerte dans la police, au point d'avoir mis en garde leurs membres contre les risques de signalement et les représailles.

201. Dans ce contexte, il convient de se féliciter que les modifications législatives de 2020 prévoient désormais un cadre plus élaboré concernant l'interdiction législative des représailles et leur application effective sera essentielle. À cet égard, l'EEG note qu'il sera important de centraliser dans une certaine mesure les informations sur les cas d'alerte afin de favoriser une approche cohérente au sein de la police.

202. Enfin, l'EEG a été informée que, malgré les règles adoptées en matière d'alerte, le fait de « tirer la sonnette d'alarme » au travail est toujours associé à une forme de déloyauté et de trahison dans la police — comme dans tous les secteurs de la société — et l'EEG reconnaît que l'intégration des dispositions légales dans les pratiques de travail et dans la culture organisationnelle prendra du temps. Au sein de la police, on constate depuis 2016 une augmentation progressive du nombre de signalements, ce qui laisse à penser que les efforts déployés pour sensibiliser à ce sujet particulier portent leurs fruits. Quoi qu'il en soit, l'EEG considère que des efforts supplémentaires peuvent être faits pour promouvoir une prise de conscience, compte tenu notamment des dernières modifications législatives. Dans le prolongement des efforts déjà déployés par la police dans ce domaine et afin de renforcer la compréhension et la reconnaissance de la valeur profonde des alertes pour lutter contre la corruption, **le GRECO recommande que des activités de formation et de sensibilisation au signalement d'actes répréhensibles soient menées à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement de la police.**

<u>Mise en œuvre et sanctions</u>

203. En fonction de sa gravité, la violation des dispositions relatives à l'éthique et à l'intégrité peut engager la responsabilité disciplinaire ou pénale comme décrit ci-après.

Procédure pénale

204. Les policiers ne sont protégés par aucune immunité. Aux termes des articles 171 et 172 du Code pénal, les fautes professionnelles sont passibles d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans ; les fautes professionnelles par négligence caractérisée sont punies d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas un an. Si l'infraction a été commise dans l'exercice de l'autorité publique, l'affaire est examinée par le Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police. Les autres cas font l'objet d'une enquête et de poursuites par les autorités ordinaires de la police et du ministère public.

Le Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police

205. Le Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police, opérationnel depuis 2005, est chargé des affaires impliquant des employés de la police (ou du ministère public) soupçonnés d'avoir commis des infractions pénales dans l'exercice de leurs fonctions. Il doit également contribuer à prévenir la criminalité interne. Le Bureau ne fait pas partie de la police, c'est un organe indépendant, rattaché administrativement au ministère de la Justice et de la sécurité publique et professionnellement au procureur général. Afin de préserver son indépendance, c'est le département des affaires civiles du ministère de la Justice et de la sécurité publique (et non du département de la police) qui est en charge du Bureau.

206. Le Bureau ayant un pouvoir d'enquête dans toute affaire relevant de sa compétence, il est investi par la loi de pouvoirs d'investigation. C'est lui qui décide d'engager ou non des poursuites. Son organisation comprend deux niveaux : le premier est chargé des enquêtes (trois divisions sont chargées des enquêtes en Norvège orientale, occidentale et centrale) et le second assure la gestion globale. Le directeur du Bureau est responsable de l'ensemble des activités du Bureau et la décision d'engager des poursuites lui appartient dans tous les cas. Les principaux facteurs permettant d'évaluer s'il existe des motifs raisonnables pour ouvrir une enquête sont la probabilité qu'une ou plusieurs infractions aient été commises, la gravité des infractions et une évaluation spéciale de l'objectivité. Dans le cadre de ses enquêtes, le Bureau peut solliciter l'aide de la police (un district de police différent de celui où le mis en cause travaille).

207. Les décisions du Bureau peuvent faire l'objet d'un recours devant le procureur général, qui peut décider de clore le dossier, de mettre fin à l'enquête ou de changer la décision. En règle générale, si la décision du Bureau de ne pas engager de poursuites a fait l'objet d'un recours, le procureur général confirme la décision du Bureau. Si l'enquête du Bureau met au jour des éléments qui doivent être évalués sur le plan administratif, le Bureau doit renvoyer l'affaire au chef de la police ou de l'unité spéciale concernée. Il s'agit des cas où le Bureau constate l'absence de « bonnes pratiques policières » et où il y a lieu d'envisager des mesures disciplinaires à l'encontre des mis en cause ou de revoir les procédures/directives. L'expérience montre que les responsables réagissent principalement en renforçant les pratiques au sein de leur unité, en prenant des mesures de formation et en rappelant les normes applicables. Chaque année, une cinquantaine de cas font l'objet d'une évaluation administrative.

208. Le Bureau recrute lui-même ses agents. Les enquêteurs doivent avoir une formation et une expérience suffisantes. Intégrité et indépendance sont deux critères essentiels pour

prétendre à un poste. La formation est dispensée en continu et est jugée essentielle. Le Bureau compte 35 agents permanents, auxquels s'ajoutent des postes en « détachement » pourvus par des avocats de cabinets privés qui travaillent pour le Bureau au cas par cas. Ils sont considérés comme essentiels pour renforcer la compétence externe du Bureau, ainsi que pour garantir son indépendance, et pour contribuer à créer de l'ouverture et de la confiance dans ses opérations. Le Bureau est financé directement par le ministère de la Justice et de la sécurité publique. En 2018, son budget s'élevait à 46 millions de NOK (environ 4,6 millions d'euros).

209. Le Bureau doit aussi informer la population sur son organisation, sur son personnel et sur la manière dont les affaires sont tranchées. Sa page d'accueil permet d'accéder à tous les rapports annuels, aux décisions (anonymisées) dans les affaires considérées comme étant d'intérêt public, ainsi qu'à des synthèses mensuelles des cas qui ont fait l'objet d'une décision. Le rapport annuel contient également des informations sur le nombre et le type d'infractions présumées (abus d'informations confidentielles, fautes professionnelles, détournement de stupéfiants, manipulation imprudente d'armes à feu, infractions au code de la route, etc.)

210. Le Bureau a reçu 1151 plaintes en 2018 ; 48 % d'entre elles ne présentaient pas de motifs raisonnables d'enquête (beaucoup s'avèrent concerner l'exercice entièrement légal de fonctions, certaines sont clairement subjectives ou sans fondement). Depuis cinq ans, le Bureau n'a traité qu'un seul cas de corruption. Il s'agissait d'un agent de police, aujourd'hui à la retraite, inculpé de complicité dans une affaire d'importation (ou de tentative d'importation) de stupéfiants, ainsi que de corruption grave — il avait reçu de l'argent et d'autres avantages économiques d'un coaccusé pour une valeur approximative de 2,1 millions de NOK (212 400 EUR) (selon l'acte d'accusation initial). Le tribunal de district d'Oslo l'a condamné à une peine d'emprisonnement de 21 ans et à la confiscation de 667 800 NOK (67 540 EUR). L'affaire a été portée en appel et l'agent de police a été acquitté du chef de complicité d'importation de stupéfiants, mais reconnu coupable de corruption et renvoyé devant le tribunal pour un nouveau procès (en vertu de l'article 376a du Code de procédure pénale). Le défendeur a fait appel devant la Cour suprême de la décision du tribunal de rejuger l'affaire. La Cour suprême l'a débouté et l'affaire a été réexaminée par la Cour d'appel qui, le 19 juin 2020, a condamné l'accusé pour corruption et complicité d'importation de drogue à une peine de 21 ans de prison et à une mesure de confiscation allant jusqu'à 1 418 000 NOK (131 590 EUR). L'agent a fait appel.

211. Transparency International publie une compilation de toutes les affaires de corruption traitées par le système judiciaire norvégien. Au cours de la période 2003-2018, trois affaires impliquant des agents de police ont été jugées (en 2008, 2009 et 2011), en plus du cas décrit ci-dessus.

Procédure disciplinaire

212. Des sanctions disciplinaires peuvent être appliquées en remplacement ou en complément en cas de manquement aux devoirs de la charge ou d'incapacité à exercer ses fonctions, ou en cas de conduite inappropriée pendant le service ou en dehors qui porte atteinte au respect ou à la confiance indispensable à la fonction ou au service. Les dispositions pertinentes sont énoncées aux articles 25 et 26 de la loi sur la fonction publique. En cas d'infractions mineures, les sanctions sont la perte de l'ancienneté, un blâme ou un transfert permanent ou temporaire à un autre poste. Dans les cas très graves, l'agent peut être licencié

ou renvoyé sans préavis. En cas de suspicion raisonnable d'infraction grave à la loi ou aux obligations professionnelles, l'agent peut être suspendu pendant l'enquête. Les informations relatives aux mesures disciplinaires sont inscrites dans le dossier personnel de l'agent.

213. Les districts de police ou les unités spéciales se chargent des procédures disciplinaires. L'EEG a été informée que les commissaires de police ont toute latitude ou presque et que certains sont connus pour être plus sévères, tandis que d'autres sont plus indulgents lorsqu'ils examinent des allégations de mauvaise conduite. Les sanctions sont fixées par une commission collégiale (même composition que les organes de nomination, voir également le paragraphe 154). L'employeur peut décider de suspendre ou de transférer temporairement le contrevenant dans un autre service si l'affaire exige une action rapide. Même dans ce cas, la décision est notifiée immédiatement à la commission compétente, qui peut revenir sur la décision ou en prendre une autre si elle a des raisons de le faire. Des recours sont possibles devant la Commission centrale de nomination ou le ministère de la Justice et de la sécurité publique.

214. Il n'existe pas de statistiques nationales sur le nombre d'affaires disciplinaires traitées/sanctions imposées. L'EEG pense cependant que des statistiques détaillées sur les comportements répréhensibles liés à la corruption sont utiles pour faciliter la détection des comportements abusifs et signaler ces cas à des fins de gestion des risques (et pour contribuer à la mise en œuvre de la recommandation viii, paragraphe 140). La publication des suites données aux cas d'inconduite des agents publics est aussi un moyen de rappeler l'importance de bien comprendre et de respecter les exigences en matière d'intégrité, ce qui est aussi conforme à la nécessité de rassurer le public sur le fait que des mesures correctives ont bien été prises. Afin de permettre une approche plus systématique dans ce domaine, **le GRECO recommande d'établir des statistiques nationales sur les mesures disciplinaires et de les porter largement à la connaissance du public, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

i. **i) qu'une formation spécifique sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption soit systématiquement dispensée aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à leur entrée en fonction puis de manière régulière tout au long de leur mandat ; et ii) qu'un système soit mis en place pour garantir la cohérence des interprétations qu'en font les personnes chargées de donner des conseils sur les questions d'éthique** (paragraphe 49) ;

ii. **i) d'introduire des règles et des directives sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif doivent gérer leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les décisions et processus du gouvernement ; et ii) renforcer la transparence sur l'objet de ces contacts (formels et informels), comme l'identité des personnes avec lesquelles la rencontre a eu lieu et l'objet précis des discussions** (paragraphe 66) ;

iii. **de formaliser l'application des règles en matière de révocation aux ministres lorsqu'ils agissent tant que membres du gouvernement, de manière similaire à celles applicables lorsqu'ils agissent en tant que directeur d'un ministère** (paragraphe 83) ;

iv. **i) la norme relative au maintien ou à l'acceptation, par toute personne occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de fonctions secondaires rémunérées et non rémunérées, de professions, de postes au sein de conseils d'administration ou d'autres missions rémunérées, soit modifiée afin d'interdire ces activités, à moins que la personne n'ait reçu une autorisation écrite fondée sur une détermination réfléchie que le poste/l'activité n'entravera pas le travail ordinaire ou ne posera pas de problème de conflit d'intérêts, et ii) que ces autorisations soient mises à la disposition du public** (paragraphe 95) ;

v. **d'élaborer des orientations générales pour résoudre les conflits d'intérêts dus à des activités antérieures qui peuvent apparaître lorsqu'une personne ayant exercé de hautes fonctions de direction dans le secteur privé est nommée à un poste gouvernemental, ou lorsqu'une personne occupant un poste gouvernemental souhaite engager des négociations en vue d'un futur emploi en dehors de la fonction publique si ces négociations ont lieu avant de quitter la fonction publique** (paragraphe 117) ;

vi. **i) que les secrétaires d'État et les conseillers politiques soient soumis aux mêmes obligations en matière de déclaration que les ministres ; ii) que la possibilité de demander les mêmes informations au conjoint et aux membres de la famille dépendants (étant entendu que les informations concernant les parents proches ne doivent pas nécessairement être rendues publiques) soit envisagée ; et**

iii) que les déclarations soient remplies électroniquement de manière à éliminer la possibilité d'erreurs de transcription de la part du greffier (paragraphe 122) ;

vii. **i) que des sanctions exécutoires soient adoptées en cas de non-présentation de la déclaration ou d'informations mensongères dans les déclarations ; ii) qu'un système formel ou des mécanismes de contrôle des déclarations des PHFE soient mis en place ; et iii) que ces déclarations soient utilisées à des fins de conseil concernant l'application des règles en matière de récusation, d'activités et de fonctions accessoires, et de cadeaux** (paragraphe 123) ;

viii. **que les normes établies en matière de conflits d'intérêts, d'incompatibilités, d'activités accessoires, de cadeaux et de relations avec les lobbyistes et les tiers fassent l'objet de contrôles et que des sanctions crédibles et efficaces soient prévues** (paragraphe 127) ;

En ce qui concerne les organismes chargés de l'application de la loi

ix. **l'adoption d'une politique coordonnée de prévention de la corruption et d'intégrité pour la police, basée sur un examen systématique et complet des domaines à risque et accompagnée d'un mécanisme d'évaluation régulière** (paragraphe 140) ;

x. **que la mise en œuvre du Code de conduite soit soutenue par une approche uniforme, coordonnée et globale, notamment i) en renforçant les programmes de formation en cours d'emploi et les mesures de sensibilisation à l'intégrité et à l'éthique professionnelle, et ii) en fournissant systématiquement des conseils confidentiels sur ces questions** (paragraphe 153) ;

xi. **de prendre des mesures supplémentaires pour donner plus de poids aux questions d'intégrité dans les processus de recrutement interne, ainsi que de soumettre les personnels de police à des contrôles d'intégrité réguliers, en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis** (paragraphe 159) ;

xii. **la mise en place d'un système uniforme d'autorisation des activités accessoires au sein de la police, accompagné de mesures de suivi efficaces** (paragraphe 174) ;

xiii. **que des activités de formation et de sensibilisation au signalement d'actes répréhensibles soient menées à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement de la police** (paragraphe 202) ;

xiv. **d'établir des statistiques nationales sur les mesures disciplinaires et de les porter largement à la connaissance du public, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées** (paragraphe 214).

216. Conformément à l'article 30.2 de son du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités norvégiennes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 avril 2022. Les mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

217. Le GRECO invite les autorités norvégiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco/fr

Direction générale I
Droits de l'homme et État de droit
Société de l'information et action
Direction de la lutte contre la criminalité