



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



Adoption : 22 mars 2019
Publication : 3 Avril 2019

Public
GrecoRC4(2019)1

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

NORVÈGE

Adopté par le GRECO lors de sa 82^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Norvège pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2) portant sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Norvège a été adopté lors de la 64^e réunion plénière du GRECO (20 juin 2014) et rendu public le 25 juin 2014, à la suite de l'autorisation de la Norvège ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 10F](#)).
3. Le Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 74^e réunion plénière (2 décembre 2016) et rendu public le 15 février 2017 à la suite de l'autorisation de la Norvège ([GrecoRC4\(2016\)12](#)). Comme requis par le Règlement intérieur du GRECO, les autorités de la Norvège ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 29 septembre 2018, et les informations soumises par la suite, ont servi de base pour le Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a sélectionné le Liechtenstein (pour les assemblées parlementaires) et l'Azerbaïdjan (pour les institutions judiciaires) pour désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés Rapporteurs un membre de la délégation du Liechtenstein et M. Elnur MUSAYEV, Procureur principal, Direction anticorruption, Bureau du Procureur, au nom de l'Azerbaïdjan. Ils ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour établir le Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO avait adressé sept recommandations à la Norvège dans son Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que les recommandations v et vi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que la recommandation iv avait été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii et vii avaient été partiellement mises en œuvre. Enfin, la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les quatre recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé que les Lignes directrices en matière d'éthique soient (i) renforcées avec la participation des membres du Storting (afin de couvrir des questions telles que la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et autres avantages, ainsi que les contacts avec des tierces parties et notamment des membres de groupes de pression) et (ii) complétées par des mesures concrètes conçues pour guider et conseiller correctement les membres du Storting en matière d'éthique.*
7. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO s'est réjoui de l'adoption des amendements aux Lignes directrices en matière d'éthique et au Règlement relatif au Registre des membres du Parlement (*Storting*) et a donc considéré que la première partie de la recommandation avait été mise en œuvre. Pour ce qui est de la deuxième partie, tout en félicitant les autorités d'avoir étoffé le personnel chargé de conseiller les membres du *Storting*, il a encouragé les autorités à inclure les questions éthiques dans le programme d'e-learning en préparation.

8. Les autorités norvégiennes indiquent qu'à la suite des élections législatives de septembre 2017, le programme d'accueil des nouveaux parlementaires prévoit désormais une session sur les Lignes directrices en matière d'éthique, les Lignes directrices sur les cadeaux et le Registre. La session a été ouverte par l'ancien vice-président du Parlement (*Storting*), qui avait dirigé le groupe de travail mis en place par le Présidium pour donner suite aux premières recommandations du GRECO. Des collaborateurs du Service constitutionnel ont présenté les différents aspects des Lignes directrices en matière d'éthique, des Lignes directrices sur les cadeaux et du Registre. À l'issue de la session, la date limite pour l'enregistrement des informations demandées et les coordonnées des points de contact concernés ont été rappelées à tous les membres. Tous ont respecté le délai fixé, qui est d'un mois après la convocation du *Storting*. Des rappels à l'obligation de mettre le Registre à jour sont envoyés à tous les membres au cours de la législature.
9. En outre, conformément à la décision du Présidium de septembre 2018, les Lignes directrices en matière d'éthique rappellent désormais clairement aux députés l'importance d'un comportement éthique lorsqu'ils participent à des missions de coopération interparlementaire et d'observation électorale.
10. L'administration du *Storting* a récemment finalisé le programme d'e-learning sur les Lignes directrices en matière d'éthique et le Registre. Le programme est disponible sur les pages web internes du *Storting* et consiste en de courtes présentations écrites sur différents points et réglementations, complétés par quelques exemples et questions pratiques pour s'exercer. Le programme couvre les Lignes directrices en matière d'éthique, les Lignes directrices sur les cadeaux et le Registre. On y trouve également les coordonnées des membres du personnel concernés, des liens vers les règlements et d'autres documents pertinents, ainsi que le formulaire électronique utilisé pour déclarer les informations obligatoires.
11. Le GRECO note avec satisfaction les mesures prises par le *Storting* pour sensibiliser ses membres et mieux les informer sur les questions d'intégrité et conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO* avait recommandé d'introduire l'obligation de déclaration *ad hoc* lorsqu'un conflit émerge entre les intérêts privés d'un député et un sujet traité dans le cadre de la procédure parlementaire.
13. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, au motif que le Règlement intérieur du *Storting* ne prévoyait pas d'obligation de déclaration *ad hoc*. Il a en outre souligné qu'il importait de procéder à des vérifications croisées efficaces entre le Registre tenu dans la base de données du *Storting* et les bases de données publiques.
14. Les autorités norvégiennes rappellent que dans le cadre de la mise en œuvre de cette recommandation, il convient de garder à l'esprit les principes constitutionnels et notamment que les membres du *Storting* sont considérés comme en mesure de traiter tous sujets, y compris ceux qui pourraient avoir un impact pour eux. Nonobstant cette considération, des mesures particulières ont été prises pour répondre au mieux aux préoccupations du GRECO. En particulier, le *Storting* a adopté une nouvelle disposition dans le Règlement du Registre afin de permettre le signalement d'informations liées à des conflits d'intérêts, en vertu de laquelle un membre peut aussi signaler un intérêt de nature personnelle ou pécuniaire particulier – non soumis à l'obligation de signalement –, s'il pense que cet intérêt est susceptible d'être considéré par d'autres membres comme pouvant influencer son travail parlementaire (disposition 15, Règlement du Registre). La notion

d'intérêt personnel ou financier s'entend au sens large et s'applique à toute question concernant les parlementaires en tant que membre d'un groupe ou d'une large partie de la société.

15. Une nouvelle disposition impose en outre aux membres de signaler leurs actifs détenus indirectement via une autre société ou leurs participations dans des fonds sécuritaires ou d'autres fonds mutuels en cas d'intérêt personnel ou économique particulier susceptible de créer un conflit d'intérêts (Section 9, Règlement du Registre). Les Lignes directrices en matière d'éthique ont été adaptées en conséquence.
16. Se référant en particulier à la recommandation du GRECO de renforcer la procédure de contrôle du Registre (étroitement liée à la recommandation iv, dont le GRECO a considéré, dans le rapport RC, qu'elle avait été traitée de manière satisfaisante), les autorités soulignent les progrès réalisés dans ce domaine. Depuis le début de la législature actuelle (octobre 2018), l'administration du Storting est habilitée à exercer des contrôles plus systématiques des informations fournies en les comparant avec d'autres informations publiques, dont le Registre du commerce et le Registre des comptes de société. En cas d'incohérence entre les renseignements provenant des différentes sources, le député concerné est invité à clarifier la situation. Il lui appartiendra alors de s'assurer que les renseignements contenus dans le Registre sont exacts et complets. Les autorités soulignent que ce contrôle administratif renforcé contribue d'avantage à améliorer l'exactitude et la mise à jour du Registre à tout moment.
17. Le GRECO salue les efforts déployés pour améliorer la transparence et prévenir les conflits d'intérêts au *Storting*, y compris une disposition supplémentaire consistant à signaler au Registre tout intérêt personnel qui, bien que ne figurant pas dans les catégories soumises à l'obligation de signalement, pourrait donner l'impression qu'il pourrait influencer ses actions. En outre, le GRECO note que la nouvelle disposition en matière de déclaration *ad hoc* concerne à la fois les questions relatives au parlementaire en question et à sa famille, ainsi que les questions d'ordre plus général qui visent les parlementaires en tant que membres d'un groupe ou d'une large partie de la société. La question de déclaration *ad hoc* est plus développée dans les Lignes directrices en matière d'éthique. Ces démarches font preuve de l'engagement du Storting en faveur de la transparence. Le GRECO note également avec satisfaction que les autorités entendent adopter une attitude plus proactive pour vérifier les informations contenues dans le Registre. Ces efforts sont très appréciables.
18. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO avait recommandé (i) de renforcer le système de déclaration existant, notamment en incluant des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif ; et (ii) d'envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles incluent des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*
20. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que la recommandation iii avait été partiellement mise en œuvre. Il s'est félicité de l'amélioration du système de déclaration résultant des modifications apportées au Règlement, sauf en ce qui concerne la question de divulguer des données sur les obligations significatives, qui

reste en suspens. À cet égard toutefois, le GRECO a noté qu'il n'y avait pas d'obligation de dévoiler les obligations significatives, en-dehors des prêts accordés par d'anciens employeurs.

21. Les autorités norvégiennes soulignent que le *Storting* a adopté de nouvelles règles qui obligent ses membres à déclarer tous renseignements relatifs à leur passif dans le cadre d'activités commerciales (passif 10 fois supérieur au montant de base du régime de sécurité sociale, soit actuellement 968 830 NOK – environ 100 000 EUR) et à leurs obligations de garantie dans une société (obligations 20 fois supérieures au montant du régime de sécurité sociale, soit actuellement 1,937660 million NOK – environ 200 000 EUR). L'obligation de déclarer s'étend à l'hypothèque sur des biens immobiliers à usage professionnel. L'article s'applique au passif et aux dettes pour lesquels la responsabilité personnelle du membre est engagée. Le passif et les dettes engagés par une société à responsabilité limitée ne sont pas inclus dans le règlement puisque, dans ce cas, le risque financier est supporté par la société, et non par ses propriétaires (les actionnaires). Le nom du créancier et de tout bénéficiaire de la garantie ou de la caution ainsi que la nature de la responsabilité doivent être précisés, conformément à l'article 9 a) du Règlement sur le Registre.
22. Le GRECO note avec satisfaction que les députés ont désormais l'obligation d'apporter des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif et par conséquent, il conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation vii.

23. *Le GRECO avait recommandé : (i) qu'un code de conduite ou des normes éthiques claires – basé(es) sur les Lignes directrices générales en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires et accompagné(es) de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, conçu(es) spécifiquement pour les procureurs et comprenant des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts ou de problèmes connexes – soi(en)t mis(es) à la disposition de tous les procureurs et porté(es) à la connaissance du public ; et que (ii) des mesures complémentaires, concernant l'ensemble des procureurs, soient adoptées en vue de sa (leur) mise en œuvre, y compris une formation adaptée portant sur les questions susmentionnées*
24. Dans le rapport de conformité, le GRECO a conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a noté que le Code d'éthique pour les membres de l'autorité de poursuite, applicable aux procureurs du Directeur du Parquet, aux procureurs régionaux et aux procureurs des unités spéciales, donnait des orientations sur des mesures éthiques et renforçait la sensibilisation des procureurs à ces questions. Il a toutefois noté que le code n'était pas applicable à l'autorité de poursuite au sein de la police, mais que les autorités travaillaient en ce sens. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO a noté qu'aucune formation consacrée aux problèmes éthiques n'avait encore été dispensée.
25. Les autorités norvégiennes indiquent que le Directeur du Parquet a publié, le 29 juin 2017, un nouveau Code d'éthique pour les membres de l'autorité de poursuite, qui s'applique à tous les membres de l'autorité de poursuite (y compris au sein de la police). Il est disponible en ligne, sur le site internet du Directeur du Parquet ainsi que sur Lovdata.no (site internet regroupant l'ensemble des lois, arrêts, etc. norvégiens).
26. Dans l'introduction du Code d'éthique, il est clairement indiqué que chaque procureur public, procureur au sein de la police et employé doit se familiariser avec

le Code d'éthique et en tenir compte dans son travail quotidien. Le Code est accompagné de commentaires explicatifs et précise, dans son introduction, que les procureurs publics et les procureurs au sein de la police devraient porter attention au Code d'éthique lors de leurs réunions et séminaires annuels. Pour la plupart, les procureurs publics et au sein de la police assistent à ces réunions annuelles, qui sont l'occasion de mieux faire connaître le Code.

27. Le Directeur du Parquet se réfère également au Code d'éthique lorsqu'il y a lieu, par exemple lors de séminaires destinés aux procureurs de la police nouvellement diplômés et dans la circulaire annuelle de l'autorité de poursuite (*Mål og prioriteringsrundskrivet*), qui contient des directives sur la fixation des objectifs et des priorités. Le Code d'éthique explique que plusieurs scénarios pratiques concernant différents dilemmes éthiques peuvent être composés pour servir de base de discussion. Le Directeur du Parquet envisage de composer un ensemble de 58 scénarios différents pour discussion lors des réunions annuelles des procureurs, afin que le Code reçoive une attention suffisante dans toutes les régions. En outre, les bureaux régionaux (procureurs publics et procureurs au sein de la police) doivent inclure, dans leurs rapports annuels respectifs au Directeur du Parquet, des informations concrètes sur la manière dont ils se sont conformés à leur obligation de familiariser les procureurs avec le Code d'éthique. Le 19 mars 2019, le Directeur du Parquet a envoyé une lettre à cet effet à tous les bureaux régionaux.
28. Le GRECO note avec satisfaction que le Code d'éthique de 2017 s'applique à tous les procureurs, y compris à l'autorité de poursuite au sein de la police. Le GRECO se félicite également des mesures complémentaires prises afin de promouvoir le Code parmi les procureurs. Notamment, les autorités ont décidé d'examiner une longue liste des cas et scénarios pratiques concernant les questions d'éthique et d'intégrité lors des réunions annuelles de la profession afin d'assurer que le Code devienne un document vivant. Le GRECO note que la première occasion de discuter de ces scénarios se tiendra en printemps 2019. La Norvège peut informer le GRECO de l'issue de ces débats, si elle le souhaite.
29. En conséquence, le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

30. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Norvège a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité manière de satisfaisante l'ensemble des sept recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.**
31. Plus précisément, les recommandations i, ii, iii, v et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iv et vii ont été traitées de manière satisfaisante.
32. En ce qui concerne les membres du Parlement (*Storting*), le système repose sur l'ouverture, la confiance et le contrôle public. Le *Storting* a persévéré dans ses efforts pour renforcer son éthique interne, y compris en développant des outils pratiques de sensibilisation afin de mieux conseiller ses membres en matière d'intégrité, en continuant de promouvoir la transparence dans l'information fournie au public sur les intérêts des membres et en renforçant les mécanismes de contrôle et de mise en œuvre correspondants. Les juges et les procureurs jouissent d'une solide réputation d'indépendance et de compétence. Les rares domaines dans lesquels le GRECO a demandé des améliorations ciblées ont été traités de manière satisfaisante, notamment en améliorant la transparence du système de nomination

des juges pour une courte période et en élaborant un Code d'éthique pour les membres de l'autorité de poursuite.

33. Le GRECO est ravi de féliciter les autorités norvégiennes pour les mesures importantes adoptées afin de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations. La Norvège est un modèle dont l'expérience et les efforts pourraient inspirer d'autres membres du GRECO. L'adoption du deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle concernant la Norvège.
34. Enfin, le GRECO invite les autorités norvégiennes à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.