

Strasbourg, le 15 juin 2001

Public
Greco Eval I Rep (2001) 3F Final

Premier cycle d'évaluation

Rapport d'Evaluation sur la Suède

Adopté par le GRECO
lors de sa 5^{ème} Réunion plénière
(Strasbourg, 11-15 juin 2001)

I. INTRODUCTION

1. La Suède a été le huitième Etat membre du GRECO évalué au cours du Premier Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après, « EEG ») était composée de M. Meelis RATASSEPP, Directeur adjoint de département, Conseil de sécurité de la Police (Estonie, expert de la police) ; Mme Elena ZACHARIADOU, Conseil de la République, Procureur (Chypre, expert du Ministère public), et Mme Carolyn HUBBARD, Directeur adjoint, Division taxe professionnelle, Services fiscaux (Royaume-Uni, expert pour les questions d'orientation politique). Cette EEG, accompagnée de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Stockholm du 21 au 23 novembre 2000. Avant la visite, les experts de l'EEG ont reçu des autorités suédoises une réponse extrêmement complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2000) 18), ainsi que des copies de la législation en vigueur.
2. L'EEG a rencontré des agents et officiers des organisations gouvernementales suédoises suivantes : le Ministère de la Justice, le Bureau du Procureur Général, le Bureau de la Criminalité Economique, le Ministère des Affaires Etrangères, le Médiateur Parlementaire, le Chancelier de Justice, les autorités policières, les autorités douanières, les juridictions, le Conseil National des Marchés Publics, l'Autorité suédoise de la Concurrence, l'Office National suédois de vérification comptable, l'Association Suédoise des Autorités Locales et la Fédération des Conseils de Comté Suédois.
3. En outre, l'EEG a rencontré des représentants de l'Institut suédois de lutte contre les pratiques de corruption ainsi que des membres de la rédaction du journal *Dagens Nyheter*.
4. Il est rappelé que le GRECO est convenu, lors de sa 2^{ème} réunion plénière (décembre 1999), que le 1^{er} cycle d'évaluation se déroulerait du 1^{er} janvier 2000 au 31 janvier 2001 et que, conformément à l'Article 10.3 de ses Statuts, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
 - Principe directeur 3 (désigné ci-après « PD 3 ») : autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, compétences, moyens pour l'obtention de preuves, indépendance et autonomie) ;
 - Principe directeur 7 (désigné ci-après « PD 7 ») : personnes ou organismes spécialisés chargés de la lutte contre la corruption ; moyens dont ils disposent) ;
 - Principe directeur 6 (désigné ci-après « PD 6 ») : immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
5. Suite aux réunions auxquelles il est fait référence aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus, les experts de l'EEG ont communiqué au Secrétariat leurs observations individuelles relatives à chacun des secteurs concernés, ainsi qu'aux propositions de recommandations, sur la base desquelles le présent rapport a été préparé. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités suédoises, ainsi que, dans la mesure du possible, leur efficacité, dans le but de se conformer aux obligations découlant des PD 3, 6 et 7. Le rapport décrira au préalable la situation suédoise en matière de corruption, la politique générale dans le domaine de la lutte contre la corruption, les institutions et les autorités en charge de cette lutte, leur fonctionnement, leurs structures, leurs pouvoirs, leur expertise, leurs pouvoirs, leurs moyens et leur niveau de spécialisation, de même que le système. La deuxième partie contient une analyse de la situation décrite antérieurement, évaluant notamment, si le système en place en Suède est tout à fait compatible avec les engagements découlant des PD 3, 6 et 7. Enfin, le rapport comporte une liste

de recommandations formulées par le GRECO concernant la Suède, afin que le pays améliore son degré de conformité par rapport aux principes directeurs concernés.

II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

a. Le phénomène de corruption et sa perception en Suède

6. La Suède a une superficie de 449 964 km² et une population totale d'environ 8 880 000 habitants. Elle a des frontières terrestres communes avec la Norvège et la Finlande et des frontières marines communes avec le Danemark, les Etats baltes et la Russie. Selon l'étude économique consacrée à la Suède réalisée par l'OCDE (juillet 1999), «en termes de niveau du PNB par habitant, la situation de la Suède est désormais proche de la moyenne de l'OCDE et des niveaux européens». En 1998, le PNB suédois par habitant se situait à la dix-huitième position dans le classement établi par l'OCDE des vingt-neuf pays les plus riches de la planète : le PNB par habitant de la Suède était, en 1998, supérieur de 1 pour cent à la moyenne de l'OCDE.
7. Dans le cadre du système juridique suédois, la corruption est réprimée en vertu de dispositions distinctes. Le code pénal suédois distingue clairement la corruption active de la corruption passive, traitées dans deux chapitres différents : l'article 7 du chapitre 17 est consacré à la corruption active, tandis que l'article 2 du chapitre 20 incrimine la corruption passive. Les deux infractions sont « (...) passibles d'amendes ou de peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans », tandis que si la corruption passive « (...) constitue une infraction grave, (...) elle sera passible d'une peine de prison pour une période minimale de six mois et une durée maximale de six ans ». Ces deux dispositions s'appliqueront tout d'abord à tout « employé » acceptant ou versant une commission occulte. En outre, l'article 2 du chapitre 20 comporte une liste d'autres catégories de personnes auxquelles les deux dispositions sont « également applicables », ce qui inclut, entre autres, les membres de l'administration de l'Etat, au niveau central et local, toute personne exerçant une fonction régie par la loi, toute autre personne titulaire d'une autorité publique, ainsi que les membres de la Commission Européenne, le Parlement Européen et les juridictions européennes.¹
8. En Suède, la période de prescription est déterminée par la durée de la peine d'emprisonnement susceptible d'être imposée au titre du délit en question. Si le délit est passible d'une peine de prison maximale d'une année, la période de prescription est de deux ans. Si une peine de 25 ans. En ce qui concerne les crimes de corruption, la période de prescription est de 5 ans pour les infractions de corruption active et passive et 10 ans pour les infractions aggravées de corruption passive. Le délai sera décompté à partir de la date à laquelle le délit a été commis.
9. En vertu du droit suédois, seules les personnes physiques peuvent commettre des délits. Néanmoins, la législation suédoise prévoit un certain type de responsabilité pour les personnes morales et les autres entrepreneurs, y compris les établissements publics commerciaux et municipaux, dans le Chapitre 36, Articles 7-17 du Code Pénal suédois concernant les amendes sur les personnes morales. Les entrepreneurs ayant la qualité de personnes morales peuvent se voir infliger une amende sur les personnes morales au titre des délits commis par des personnes physiques travaillant au sein de la société, même si l'auteur du délit n'occupe pas une fonction de direction. Les conditions sont que le délit ait constitué un manquement grave aux responsabilités spéciales liées à l'activité ou qu'il soit, de toute autre manière, de nature grave, et que l'entrepreneur n'ait pris aucune mesure raisonnable pour le prévenir.

¹ Une traduction des dispositions pertinentes figure à l'Annexe I de ce rapport.

10. Le blanchiment de capitaux a été incriminé en Suède comme un délit pénal depuis 1991. De même, en 1991, une nouvelle législation rendant les banques et les autres institutions financières responsables de signaler les transactions suspectes à l'Unité de Renseignement Financier, un service des Forces de Police Nationale, est entrée en vigueur. Depuis le 1^{er} juillet 1999, le fait d'accepter une somme d'argent constitue un nouveau délit pénal distinct. Le nouveau délit de blanchiment de capitaux englobe des faits qui, auparavant, étaient incriminés comme constituant un recel de fonds dans le Chapitre 9, Article 6, premier paragraphe et paragraphes 3 et 4 du Code Pénal. Par conséquent, le nouveau délit (Chapitre 9, Article 6a) incrimine toute personne qui (a) favorise de manière inappropriée l'opportunité pour une autre personne de profiter d'un bien constituant le produit du crime ou la valeur de tel bien ou (b) qui prête main forte à l'enlèvement, au transfert ou à la vente de biens résultant des produits du crime, ou qui prend un certain nombre de mesures similaires, dans le but de dissimuler l'origine du bien. En outre, depuis le 1^{er} juillet 1999, la définition du délit a été étendue pour englober également l'aide illicite aux mesures afférentes à tout bien (c'est-à-dire pas seulement les biens qui constituent les produits du crime), dès lors que ces actes sont susceptibles de dissimuler le fait qu'une autre personne se soit enrichie par un délit pénal. Tous les délits, y compris les faits de corruption ou les infractions en matière fiscale ou douanière, peuvent être des infractions principales par rapport au blanchiment de capitaux. - Le blanchiment de capitaux par négligence, concernant les mêmes infractions principales que le blanchiment de capitaux intentionnel, est également incriminé dans le Code Pénal (Chapitre 9, Article 7a). - De ce fait, le délit de blanchiment de capitaux s'applique à toute personne qui accomplit, dissimule ou déguise l'acquisition délictueuse d'un bien, pas seulement si elle a connaissance de sa nature délictueuse, mais également si, bien que n'en ayant pas connaissance, elle a des doutes raisonnables la conduisant à supposer qu'une infraction a été commise. Il n'est pas nécessaire que l'infraction principale ait été sanctionnée par une condamnation. Il est suffisant que le juge conclue qu'il existe des preuves suffisantes du fait qu'une infraction principale a été commise. Le délit de blanchiment de capitaux s'applique également à la personne coupable de l'infraction principale, mais elle a été condamnée pour ladite infraction principale, le délit de blanchiment de capitaux sera couvert par la peine infligée au titre de cette infraction principale.
11. La Suède a signé les Conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe. Le Gouvernement suédois et, en particulier, le Ministère de la Justice, travaillent en vue de permettre la ratification de ces instruments. La Suède n'a pas besoin d'un accord international pour donner suite à une demande d'entraide judiciaire en matière pénale. Un principe général veut que l'assistance judiciaire soit fournie aux mêmes conditions générales que celles existant dans une mesure correspondante dans l'enquête préliminaire ou la procédure judiciaire suédoises. Il n'existe aucun facteur spécifique régissant les affaires de corruption. En vertu de la législation suédoise, une demande d'entraide judiciaire ne peut, en général, être rejetée que si la mise en œuvre de cette demande aurait pour effet de violer la souveraineté suédoise, impliquerait un risque pour la sécurité nationale ou entraînerait un conflit avec les principes généraux du droit suédois ou les intérêts vitaux du pays. La Suède n'autorise pas l'extradition vers les pays non-scandinaves.
12. Selon les statistiques fournies à l'EEG par le Conseil National pour la Prévention de la Criminalité en Suède, les statistiques disponibles les plus récentes datent de 1998 : 16 personnes ont été condamnées pour corruption active et 5 pour corruption passive, tandis qu'en 1997, ces chiffres étaient respectivement de 13 et 8.
13. Selon les informations communiquées à l'EEG, la criminalité organisée est, en Suède, un phénomène relativement marginal et il n'existe aucune indication de liens éventuels entre la corruption et les activités des groupes criminels organisés.

14. Les chiffres mentionnés ci-dessus indiquent un niveau de corruption relativement faible en Suède. L'opinion générale est que la corruption ne constitue pas un problème essentiel pour la société, et ainsi la lutte contre ce phénomène n'est pas une priorité en Suède. En vertu de l'Indice de Perception de la Corruption pour 1999, établi par Transparency International, la Suède a été classée numéro 3, avec un résultat de 9,5 sur 10. En outre, la Suède était classée au premier rang (ce qui veut dire qu'elle a l'un des niveaux de corruption les plus bas avec une note de 8,4) dans le *Bribe Payers Index* (Indice des Payeurs de Commissions Occultes ou BPI)², de Transparency International qui classe 19 grands pays exportateurs. Au cours de la visite, l'ensemble des fonctionnaires et agents des diverses institutions d'Etat et des représentants de la société civile rencontrés par l'EEG ont confirmé cette perception d'un niveau de corruption extrêmement bas.
15. Ainsi, selon les informations communiquées à l'EEG, bien que la lutte contre la criminalité économique (en particulier, la faillite et la fraude fiscale) soit une priorité en Suède, la corruption en tant que telle, n'est pas considérée comme un problème majeur. Il existe un certain nombre d'autres cas qui, même s'ils ne rentrent pas dans le cadre d'une définition stricte de corruption, pourraient être considérés par l'opinion publique comme étant liés à la corruption (comme par exemple le cas d'abus de fonction publique).
16. L'explication la plus fréquente fournie à l'EEG quant au faible niveau de corruption en Suède était la grande confiance que portent la société et les institutions suédoises en l'ouverture et la transparence. Depuis le début du XVIII^{ème} siècle, il existe un principe général selon lequel chacun est en droit de consulter, d'imprimer et de publier des documents officiels. D'après les interlocuteurs de l'EEG, ceci est l'une des principales raisons pour lesquelles la corruption est aussi peu répandue dans le pays. Actuellement, la « Loi sur la Liberté de la Presse », une loi constitutionnelle suédoise, établit le principe fondamental de l'accès public aux documents officiels. Cela signifie, en principe, que le public et les médias disposent d'un droit de regard sur les activités de l'Etat et des collectivités territoriales en ayant accès aux documents en leur possession. Il existe une restriction fondamentale à ce droit général qui concerne ces documents classés « secrets » qui protègent notamment a) les intérêts de sécurité et de la politique financière centrale du Royaume, b) l'inspection, le contrôle ou d'autres activités de surveillance d'une autorité publique, c) les intérêts en matière de prévention et de répression de la criminalité, d) les intérêts économiques publics, e) la protection de l'intégrité personnelle des personnes privées et enfin f) la préservation des espèces animales et végétales.
17. La lutte contre la corruption n'est pas considérée comme une priorité par les autorités suédoises, qui n'ont préparé ou adopté aucun programme spécial de lutte contre la corruption, ni aucune stratégie anti-corruption. De surcroît, il n'existe, en Suède, aucune instance, ni service spécialisé en matière de lutte contre la corruption.

b. Organes et institutions en charge de la lutte contre la corruption

b1. La police

i) Organisation de la police

² Cet indice a trait aux principaux pays exportateurs versant des commissions occultes aux fonctionnaires et responsables publics de haut niveau. Dans ce classement : 10 indique un niveau perçu de corruption négligeable, tandis que 0 représente les réponses indiquant un niveau de corruption extrêmement élevé.

18. Selon la Loi sur la police, celle-ci doit œuvrer pour promouvoir la justice et la sécurité, en tant que partie de l'implication de toute la société dans la défense de ces valeurs. La principale mission de la police consiste à préserver l'ordre et la sécurité publics, ainsi qu'à fournir protection et assistance au public. En plus de cela, la Loi sur la police prévoit que celle-ci doit organiser et planifier son travail de manière à ce que l'ensemble des ressources soit réparti de manière aussi efficace que possible, et que les objectifs et les recommandations édictées par le Parlement et le Gouvernement soient achevés et suivis.
19. De manière générale, le Parlement décide de l'allocation des ressources dans le secteur public. En conjonction avec le processus budgétaire, le Gouvernement décide de quelle manière les ressources globales dont disposent les forces de police seront utilisées. Avant de prendre leurs décisions sur les priorités budgétaires, le Parlement et le Gouvernement prennent en considération le Rapport annuel du Conseil National de la Police (désigné ci-après « CNP »), les données budgétaires et les informations figurant dans les plans opérationnels des autorités policières, ainsi que les informations disponibles sur l'étendue et le développement de la criminalité, en général. L'orientation générale et les recommandations concernant le travail de police sont normalement révisées chaque année. Les enquêtes dans les affaires de corruption ne constituaient pas une priorité selon des recommandations récentes sur le travail de la police.
20. En Suède, il n'existe qu'un seul type de police, organisé à l'échelon central, régional et local. La police est placée sous l'autorité du Ministère de la Justice. Le nombre total de personnes employées par les forces de police est d'environ 21 500, dont 16 500 officiers. Il existe, en Suède, 21 circonscriptions policières correspondant aux 21 régions. Chaque circonscription policière est placée sous la responsabilité d'une autorité de police dirigée par un chef de police du comté.
- ii) Le Conseil National de la Police*
21. Le CNP, dirigé par le Commissaire National de la Police, est l'autorité administrative centrale des services de police. Sa responsabilité principale consiste à développer et spécifier, de manière plus détaillée, les objectifs et recommandations définis par le Parlement et le Gouvernement en ce qui concerne les activités de la police, à superviser les services de police, ainsi qu'à tendre vers une planification systématique, une coordination et une rationalisation au sein même des services de police.
22. Le CNP doit s'assurer dans l'exercice de ses fonctions de supervision que: a) le travail de police soit mis en œuvre conformément aux priorités et recommandations élaborées par le Parlement et le Gouvernement ; b) la police est correctement gérée. Si les objectifs définis ne sont pas atteints ou si les opérations au sein des forces de police ne sont pas conduites de manière satisfaisante, le CNP s'efforcera de remédier à la situation par le biais de commentaires, de demandes ou de toute autre manière. Le CNP peut informer le Gouvernement de la situation, si nécessaire.
- iii) Le Service National d'Enquêtes Criminelles*
23. Au sein du CNP, le Service National d'Enquêtes Criminelles (désigné ci-après « SNEC ») est responsable des opérations de surveillance, d'enquête et de travail de renseignement en matière criminelle qui ne relèvent pas de la compétence des Services de sécurité suédois ou du Bureau de la Criminalité Economique. Le SNEC est, entre autres, responsable de la coopération policière internationale et d'un certain nombre d'enquêtes criminelles spécialisées, y compris celles concernant les crimes les plus graves ou des affaires ayant un caractère national voire

international. En outre, il peut être complémentaire au travail de certaines unités de la police, à la demande des autorités policières, dans la mesure où les ressources le permettent. La tendance est à confier au SNEC des missions plus larges en ce qui concerne le travail international de police et les questions s'y référant.

iv) Les autorités de police

24. Chaque circonscription policière est dotée d'une autorité de police, placée sous la direction d'un chef de police de comté, responsable du travail de la police dans la circonscription, y compris les questions de gestion ordinaires. Un conseil de police est responsable des questions importantes relatives à la gestion de la police.

25. Chaque autorité de police doit formuler ses objectifs opérationnels sur la base des :

- recommandations et priorités fixées par le Gouvernement ;
- directives pour la mise en œuvre des recommandations et priorités du CNP ;
- propres analyses de la situation locale.

Ainsi, il incombe aux autorités de police elles-mêmes de décider de la répartition des ressources disponibles ainsi que de la priorité des opérations à mettre en œuvre. Le fait que cette compétence existe au niveau local renforce l'influence des citoyens et permet aux autorités de police de s'adapter aux conditions locales ainsi qu'aux changements.

26. Afin d'utiliser les ressources globales de la police plus efficacement, de nombreuses autorités de police ont établi des partenariats avec d'autres autorités de police. Les domaines dans lesquels cette coopération existe, sont, par exemple, les technologies de l'information, les services de renseignement, la formation, la circulation, la science criminalistique, les investigations concernant des plaintes formulées à l'encontre de personnes employées par les forces de police, le niveau de compétence du commissaire de police et la coordination/formation des unités de réaction tactique.

v) Le personnel de la police

27. La CNP décide du nombre de commissaires de police - à l'exception du chef de la police du comté - affectés à chaque autorité de police. Chaque autorité de police fixe le nombre d'officiers de police qui travailleront en son sein. Chaque officier doit connaître les dispositions et règles qui s'appliquent dans son travail quotidien. De même, chaque commissaire doit avoir une connaissance complète des dispositions légales applicables dans son domaine de responsabilité. Une part importante des commissaires de police doit, par conséquent, avoir des connaissances juridiques ainsi que des aperçus sur la méthodologie judiciaire et la résolution de problèmes concrets.

28. Une unité de police spécialisée et centralisée enquête, sous l'autorité directe d'un procureur, sur les infractions commises par des membres des forces de police. La corruption au sein des forces de police est un phénomène inconnu en Suède. Un certain nombre d'organes, tels que le Médiateur Parlementaire, le Chancelier de Justice ont également le pouvoir de superviser le travail de la police. L'Office National de Vérification Comptable suédois, a aussi l'obligation d'exercer une activité de surveillance sur la police.

29. Le Conseil Disciplinaire du Personnel est compétent pour connaître des irrégularités commises au sein des services de police qui ne relèvent pas du Conseil National des Infractions Disciplinaires. Les sanctions susceptibles d'être imposées par le Conseil sont le licenciement, la suspension et autres mesures disciplinaires. En 1998, le Conseil a licencié quatre employés, tous officiers. Quatre employés ont choisi de quitter le service après que le Conseil avait ouvert une enquête susceptible de déboucher sur le licenciement. En 1998, 16 employés ont reçu des avertissements et quatre se sont vu imposer une réduction de salaire. Aucun de ces cas ne paraît être lié à une affaire de corruption.

vi) Formation

30. En Suède, les enquêtes criminelles sont considérées comme étant un travail hautement qualifié qui est réservé à des officiers de police spécialement formés. Ceux-ci doivent aussi avoir des compétences spéciales de gestion ou d'organisation et être formés ou avoir une expérience spécifique en matière internationale. A cet égard, l'Ecole Nationale de Police dispense, tout au long de l'année, des formations spécialisées aux fonctionnaires de police. Néanmoins, il n'existe aucune formation spécialisée sur les enquêtes en matière de lutte contre la corruption.

31. Les autorités locales de police peuvent elles-mêmes organiser des sessions de formation sur des sujets correspondant aux besoins spécifiques des fonctionnaires de police concernés. 6 155 personnes ont posé leur candidature à l'Ecole Nationale de Police en 1998. A la suite d'examen et d'entretiens théoriques et pratiques, 201 élèves ont été admis. Selon les interlocuteurs de l'EEG, ces chiffres montrent qu'en Suède, le travail de la police est relativement apprécié et respecté.

b2. Les enquêtes judiciaires en matière de corruption

32. Selon un principe général, l'enquête concernant une infraction pénale, y compris en matière de corruption, doit être ouverte « dès (...) qu'il y a lieu de croire qu'une infraction susceptible de faire l'objet de poursuites pénales a été commise » (Code de procédure pénale, chapitre 23, article 1). La décision d'ouvrir une enquête préliminaire doit être prise soit par l'autorité de police, soit par le Ministère public. Dans le cas d'infractions graves, le Ministère public conduit l'enquête préliminaire, alors que pour les infractions considérées moins graves, cette responsabilité incombe à la police. Néanmoins, si l'enquête a été ouverte par l'autorité de police, et si l'affaire est jugée sérieuse, le Ministère public sera responsable de la conduite des investigations. Le Ministère public prendra également en charge la conduite des investigations si des raisons particulières le nécessitent. L'EEG a été informée du fait qu'il était relativement courant que des enquêtes soient ouvertes sur la base d'informations rapportées par les médias.

33. Le CNP et le Ministère public ont entrepris l'élaboration de nouvelles directives sur une répartition plus claire des responsabilités respectives de la police et du Ministère public dans le domaine des enquêtes criminelles. Ceci a été achevé en 1998 et a débouché sur la conclusion d'accords locaux entre l'ensemble des chefs de la police des comtés et les procureurs en chef. Ce dispositif a conduit à l'amélioration et la clarification de leurs activités respectives.

34. Les enquêtes relatives aux infractions pénales sont fondamentalement régies par le Code de Procédure Pénale. Les poursuites sont obligatoires lorsqu'il existe suffisamment d'éléments de preuve. Toutefois, comme dans la plupart des autres systèmes judiciaires, il existe un certain nombre d'exceptions à cette règle : 1) dans les cas où il est légitime de présumer que l'infraction ne serait passible que d'une amende ; 2) s'il peut être présumé que la sanction serait une condamnation conditionnelle et que des raisons particulières justifient une renonciation aux

poursuites ; 3) si le suspect a commis une autre infraction et qu'aucune sanction supplémentaire n'est nécessaire en plus de la sanction infligée au titre de telle autre infraction ; et 4) si l'accusé nécessite des soins psychiatriques ou d'autres soins spéciaux. De manière plus générale, il est possible de renoncer aux poursuites lorsqu'il est évident qu'aucune sanction n'est nécessaire pour empêcher le suspect de s'engager dans de nouvelles activités criminelles et qu'aucune poursuite n'est nécessaire, en l'espèce, pour quelque autre motif que ce soit.

35. Les techniques d'enquête qui peuvent être utilisées dans les affaires de corruption sont les mêmes que celles utilisées dans d'autres types d'enquêtes criminelles. L'utilisation de techniques d'enquête spéciales dépend de la gravité de l'infraction : plus l'infraction est grave, plus les moyens d'enquête autorisés seront importants. Selon le Code de Procédure Pénale suédois, les mesures coercitives suivantes peuvent être utilisées :

- la saisie d'objets et de documents écrits, s'ils peuvent « raisonnablement être présumés comme étant importants dans une enquête pénale » (chapitre 27, article 1) ;
- les écoutes téléphoniques secrètes, si le délit est passible d'au moins deux années d'emprisonnement (chapitre 27, article 18). Il paraît donc impossible de recourir à cette mesure dans le cadre des enquêtes liées aux infractions de corruption active et passive, puisque les peines de prison susceptibles d'être infligées pour ces infractions sont inférieures à deux ans ;
- la télé-surveillance secrète, si l'infraction est passible d'une peine d'au moins six mois de prison (chapitre 27, article 19) ;
- les perquisitions, « s'il existe une raison quelconque de croire qu'une infraction passible d'une peine de prison a été commise » (chapitre 28, article 1) ;
- la pose de micros et l'agent provocateur ne sont, pour l'instant, pas autorisées en Suède.

36. Il n'existe, en Suède, aucun programme spécial pour la protection des témoins. Les mesures susceptibles d'être adoptées pour garantir une protection adéquate des témoins varient d'un cas à l'autre et dépendent largement de ce que souhaitent les personnes à cet égard. Si un témoin porte un nom inhabituel, s'il figure dans l'annuaire téléphonique et s'il ne souhaite pas changer de numéro de téléphone ou déménager à une autre adresse, les seules mesures disponibles sont différentes formes de protection physique et de surveillance. Un témoin peut se voir accorder une nouvelle identité dès lors qu'il est à craindre qu'il soit soumis à des formes graves de harcèlement et si aucun autre type de protection ne paraît adéquat. Toutes les mesures susceptibles d'être prises pour la protection des témoins sont recensées dans un « Catalogue des mesures de protection et de sécurité des témoins », édité en 1997 par le Bureau du Procureur Général et diffusé auprès de milliers de fonctionnaires de police et de représentants du Ministère public. Le catalogue contient l'ensemble des mesures qui doivent être prises à divers stades d'une enquête criminelle dans des affaires impliquant des personnes blessées et des témoins courant des risques.

b3. Les services du Ministère public

37. En Suède, l'autorité en charge des poursuites dans les affaires criminelles est le service du Ministère public placé sous l'autorité du Procureur Général. Le Ministère public a trois missions principales : 1) conduire les enquêtes (malgré le fait qu'il partage cette fonction avec la police, le Ministère public joue tout de même un rôle de direction puisqu'il peut conduire lui-même l'enquête ou confier cette mission à la police en cas d'enquêtes concernant des infractions moins importantes) ; 2) décider si une affaire pénale doit ou non, donner lieu à des poursuites, et 3) diriger les poursuites dans une affaire, devant les tribunaux.

38. En ce qui concerne la structure opérationnelle du Ministère public, celui-ci est divisé en 6 bureaux régionaux, chacun d'entre eux étant placé sous l'autorité d'un directeur. En plus, le Bureau de la Criminalité Economique, dirigé par un Directeur Général, est également rattaché aux Services du Ministère public (voir chapitre b4 ci-après). Il existe environ 38 unités locales réparties dans l'ensemble de la Suède et deux unités spéciales, placées sous la responsabilité du Procureur Général, créées pour lutter contre la criminalité spécialisée : l'Unité de la Criminalité Spéciale (voir par. 36 ci-après) et l'Unité de la Criminalité Ecologique. Selon les informations communiquées à l'EEG, il n'existe pas d'unité particulièrement spécialisée dans la lutte contre la corruption. Les affaires de ce type sont gérées par des procureurs disposant d'une expérience considérable. La création du Bureau de la Criminalité Economique est également un facteur important à cet égard. Le Ministère public emploie environ 700 procureurs qui estiment disposer de ressources suffisantes pour gérer les affaires qui leur sont soumises. Le Procureur Général lui-même prend en charge les affaires dont est saisie la Cour Suprême et a un rôle de supervision auprès de l'ensemble des procureurs. Il est également le Directeur Administratif du Ministère public.
39. L'Unité de la Criminalité Spéciale est une unité spéciale créée au sein du Bureau du Procureur Général et chargée de s'occuper des affaires présentant une certaine spécialité, y compris les cas plus importants de corruption. L'équipe travaillant dans l'unité se compose de deux magistrats supérieurs (directeurs) avec de l'expérience et des connaissances spéciales, assistés par quatre officiers supérieurs de la police avec une expérience importante en matière d'investigations criminelles et d'un secrétariat. Dans le cas où les moyens alloués à cette unité pour accomplir ses tâches d'investigation ne seraient pas suffisants, davantage de ressources pourraient être mises à sa disposition par les autorités centrales et régionales de police. Cette unité s'est occupée, au cours de ces dernières années, des plus importants cas de corruption.
40. La nomination des magistrats du parquet relève de la compétence du Procureur Général lui-même et les personnes désignées doivent être titulaires d'un diplôme de droit et avoir exercé, deux années durant, des fonctions de juristes. Les Directeurs des bureaux régionaux du Ministère public sont nommés par le Gouvernement sur proposition du Procureur Général. Selon les indications communiquées à l'EEG, les nominations s'effectuent exclusivement sur la base des compétences professionnelles³. Un Conseil consultatif guide le Procureur Général dans l'exercice de ses pouvoirs de choix des magistrats du parquet. Toutefois, il ne semble pas exister une quelconque garantie (fiches de postes, autorité de nomination indépendante) contre la possibilité de nomination non-fondée sur le mérite.
41. Dans l'exercice de ses fonctions, chaque procureur est indépendant et n'agit en aucun cas en qualité de représentant d'une autorité quelconque (i.e. le Ministère public), mais en sa qualité de procureur. Aucun autre procureur ne peut l'influencer. Il est néanmoins possible que le Procureur Général, les directeurs des Autorités des services du Ministère public ainsi que le Directeur Général du Bureau de la Criminalité Economique ont le droit de revoir une décision d'un procureur concernant l'opportunité d'engager des poursuites.
42. Le Ministère public est placé sous l'autorité du Ministère de la Justice. Le rôle du Ministère de la Justice, en ce qui concerne le Ministère public, consiste à formuler des recommandations à caractère général relatives, par exemple, au budget, ainsi qu'à définir des priorités en matière de lutte contre la criminalité. Il ne peut, en aucun cas, interférer avec les décisions prises par le

³ Selon l'"Instrument du Gouvernement", lorsque l'on nomme une personne à un poste dans l'Administration suédoise, il faut dûment tenir compte de certains critères objectifs tels que le mérite et les compétences (article 9, chapitre 11).

Ministère public et il ne peut exercer aucune influence sur la manière dont travaillent les membres du Ministère public.

43. Lorsque des poursuites sont engagées en matière pénale, il incombe au Ministère public de prouver le bien-fondé de ses accusations face à la partie adverse. Dans le système judiciaire suédois, le ministère public et la défense sont égaux dans le cadre de la procédure.
44. Le Procureur Général lui-même est nommé par le Gouvernement sur la base de ses compétences professionnelles, et il est inamovible. Il est placé sous le contrôle du Médiateur Parlementaire et du Chancelier de Justice.
45. Il n'existe pas de code écrit de déontologie du Ministère public.
46. Une formation relativement complète est offerte aux personnes qui décident de devenir procureur. Les personnes titulaires des qualifications mentionnées ci-dessus peuvent adresser leur candidature à l'un des 6 bureaux régionaux du Ministère public. S'il est admis, le nouveau procureur devient stagiaire ou candidat-procureur, et il est employé en période probatoire durant 9 mois. Pendant cette période, un membre expérimenté du Ministère public prend le stagiaire en charge, en qualité d'instructeur. Le stagiaire suit la journée de travail du procureur expérimenté afin d'acquérir une expérience pratique et, à la fin de la période de 9 mois, une évaluation est réalisée afin de déterminer si un stagiaire est apte à devenir procureur. S'il est agréé, le stagiaire est employé en qualité de substitut et demeure à ce poste durant 2 ans. A ce stade, le magistrat bénéficie de sa première période de formation importante, qui est divisée en quatre parties, chacune d'elle revêtant la forme d'une formation de quatre semaines. Lorsque le substitut devient procureur à part entière, il suit au moins 5 jours de formation par an. Mais l'année dernière la durée de la formation a été de 17 jours pour chaque magistrat. Il n'existe pas de formation spéciale en matière de lutte contre la corruption.
47. La corruption n'étant pas considérée comme un problème important en Suède, et n'étant donc pas combattue en tant que telle, il n'existe pas de statistiques relatives au nombre d'affaires de corruption ayant fait l'objet d'une enquête, ou ayant donné lieu à des poursuites. Les seules statistiques disponibles datent de 1998 (Conseil National pour la Prévention de la Criminalité), et selon lesquelles, seules 16 personnes ont été condamnées pour corruption active, et 5 pour corruption passive (voir para. 9 ci-dessus).
48. Il a été indiqué à l'EEG que, au cours des 5 dernières années, 4 importantes affaires de corruption ont fait les gros titres de la presse. Trois d'entre elles n'ont pas débouché sur des poursuites en raison du manque de preuves. La quatrième enquête est toujours en cours. Il a été indiqué à l'EEG que, pour autant que les représentants du Ministère public pouvaient s'en souvenir, aucun cas de magistrat poursuivi pour une infraction de corruption ou un quelconque autre délit lié à la criminalité organisée n'avait jamais été enregistré en Suède.

b4. Bureau de la Criminalité Economique

49. Le Bureau de la Criminalité Economique (désignée ci-après « BCE ») a été créé le 1^{er} janvier 1998, en tant qu'autorité spécialisée au sein du Bureau du Procureur Général, dans le but de concentrer au sein d'un seul et même organe, les compétences et le savoir-faire requis en matière de lutte contre la criminalité économique. Le BCE est dirigé par un Directeur Général directement nommé par le Gouvernement. Pour ce qui concerne les questions relatives aux activités d'enquête, le Directeur Général occupe le même rang que les directeurs au sein du

Service du Ministère public. Les effectifs du BCE sont d'environ 400 personnes, concentrées dans trois grandes villes et composées principalement de magistrats, d'officiers de police, d'enquêteurs économiques et de personnels administratifs conjointement responsables des missions opérationnelles du Bureau : c'est-à-dire, la détection et la prévention de la criminalité, les enquêtes concernant des infractions, et la conduite des poursuites à l'encontre des auteurs de délits. Habituellement, les équipes au sein du BCE sont composées d'un magistrat du Ministère public, de deux officiers de police et d'un spécialiste des questions économiques et financières. Le BCE a également pour mission d'identifier et d'analyser la criminalité économique, et de proposer des mesures relatives à la manière dont la criminalité peut être combattue plus efficacement. Ceci inclut la communication aux médias, aux autres agences gouvernementales et au public des informations relatives à la criminalité économique.

50. Le domaine de compétence opérationnelle du BCE concerne avant tout les actes de fraude en matière financière et les délits fiscaux, ainsi que les infractions à la Loi sur les impôts et sur les taxes ou à la Loi sur les transactions portant sur des instruments financiers. Il prend également en charge les autres cas nécessitant une connaissance spéciale des affaires financières, du monde des affaires, de la législation fiscale, ainsi que d'autres domaines. En outre, le BCE est compétent pour les affaires de criminalité économique organisée s'étendant au-delà des frontières nationales, ayant des ramifications internationales, ou dont la nature ou la portée sont particulièrement graves. Telles affaires peuvent être prises en charge par le Bureau sur demande d'un autre service du Ministère public.
51. Le BCE a été constitué suite aux critiques du Parlement suédois selon lesquelles les investigations et la gestion des infractions en matière financière paraissaient prendre beaucoup trop de temps et ne débouchaient pas sur des résultats significatifs. Le Bureau a été créé sur la base du principe selon lequel des spécialisations et des ressources diverses devaient être regroupées et mises en commun en vue d'une meilleure communication et de résultats plus efficaces.
52. Des représentants du BCE ont déclaré à l'EEG qu'un nombre très limité d'affaires de corruption avait été enquêté par le Bureau, et qu'ils ne considéraient pas la corruption comme étant l'une de leurs cibles principales car ils ne pensaient pas que la corruption constitue une menace grave en Suède.
53. Le Procureur Général nomme les procureurs du Bureau, ainsi qu'il a été expliqué dans le cadre de la description de ce service.

b5. Les juridictions

54. Les juridictions, dont l'indépendance est garantie par la Constitution, jugent les affaires de corruption. Le système de justice suédois se compose de trois instances : en première instance, les juridictions de district (au nombre de 95), en 2^{ème} instance, les 6 cours d'appel et enfin, la Cour Suprême qui est la plus haute juridiction du pays. Au niveau des juridictions de district et des cours d'appel, les affaires sont traitées par des magistrats professionnels et non-professionnels, tandis que la Cour Suprême est composée exclusivement de juges professionnels. Au 1^{er} janvier 2000, 5 520 juges non-professionnels travaillaient dans les juridictions de district (les juges non-professionnels sont élus, sur une base politique, en qualité de représentant des résidents au sein d'une juridiction de district), ainsi que 641 magistrats professionnels ; les cours d'appel comportaient 570 juges non-professionnels et 454 magistrats professionnels, tandis que les effectifs de la Cour Suprême étaient de 53 juges professionnels (y

compris « Justices » et « Juges arbitres – la Cour Suprême). Au sein des juridictions de district et des cours d'appel, s'ajoutent aux magistrats titulaires, des juges non-titulaires. Selon le Chapitre 11, Section 5 de la Constitution, toute personne nommée en tant que juge titulaire peut être destituée de ses fonctions uniquement si, en raison d'un acte criminel ou de faute grave commis dans l'exercice de ses fonctions, elle s'est montrée manifestement inapte à garder sa fonction ; ou bien dans le cas où ce même juge a atteint l'âge légal pour la retraite ou est dans les conditions prévues d'une obligation légale de prendre sa retraite. Les juges titulaires peuvent également être destitués suite à une décision prise par le Conseil National de Discipline. Dans ce dernier cas, le juge concerné peut interjeter appel de la décision du Conseil de Discipline. Les Juges de la Cour Suprême et de la Cour Suprême Administrative peuvent être destitués de leurs fonctions uniquement suite à une décision prise par ces mêmes juridictions. Les juges non-titulaires sont soumis au même système. La seule différence significative est que leur système n'est pas régi par la Constitution mais par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Tous les juges titulaires sont nommés par le Gouvernement. Dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats sont indépendants, et aucun juge supérieur ne peut donner d'instructions à un magistrat de rang inférieur concernant la manière de juger une affaire. Il existe une législation sur les qualifications requises par les personnes souhaitant être nommées à des fonctions de juge titulaire.

55. Le Procureur Général a l'autorité pour ordonner une enquête relative à la gestion d'une affaire par un juge, ainsi que, dans les cas appropriés, lorsqu'il existe des preuves de l'implication d'un juge dans une affaire criminelle, pour engager des poursuites à l'encontre de tel juge. Il est également possible de prendre des mesures disciplinaires contre un juge. Il est possible pour un juge d'occuper un autre poste et, par exemple, d'enseigner dans une université, mais dans ce cas, une autorisation spéciale est nécessaire. Le salaire des juges du grade le plus bas est d'environ 50.000 €, ce qui est tout à fait similaire à celui d'un cadre supérieur de la fonction publique.
56. Malgré le fait qu'il n'existe pas de code de déontologie des juges en tant que tel, la conduite des juges est régie par un ensemble de dispositions différentes. En particulier, le code de procédure pénale, Chapitre 4, Section 11 prévoit que chaque juge, avant d'assumer ses fonctions, doit prêter serment selon lequel il s'engage à respecter ces dispositions. Le même code contient des provisions détaillées sur les conflits d'intérêts pouvant concerner les membres des juridictions. En outre, l'association professionnelle des magistrats a également élaboré un code d'éthique pour les juges.
57. Il ne semble pas qu'il y ait eu d'affaire de corruption impliquant des juges. Le seul cas signalé est une tentative d'un citoyen de corrompre un juge.
58. Une fois nommés à un poste de juge titulaire, il ne semble pas que les magistrats soient tenus de suivre une quelconque formation systématique.
59. En règle générale, les magistrats des juridictions de district chargés des affaires pénales (qui auraient à connaître des affaires de corruption) jugent également les affaires civiles, familiales, et dans certains cas, foncières. Toutefois, dans les tribunaux des plus grandes villes de Suède, les juges s'occupent des affaires concernant une branche spécifique pendant une certaine période de temps (3-4 ans), pour ensuite s'occuper de cas relevant d'une autre branche.

b6. Autres organes et institutions

60. Il existe en Suède d'autres autorités qui, bien que n'étant pas directement impliquées dans le domaine criminel, jouent un rôle important en matière de prévention et de détection des cas de corruption. A cet égard, il est essentiel de faire référence au Médiateur Parlementaire (*Riksdagens ombudsmän*) et au Chancelier de Justice. Il est également fait référence ci-après à l'Institut Suédois pour la Lutte contre les Pratiques de Corruption, à l'Association Suédoise des Autorités Locales, au Conseil National des Marchés Publics, ainsi qu'à l'Office National Suédois de Vérification Comptable.

i) *Le Médiateur Parlementaire*

61. Le Médiateur Parlementaire (désignés ci-après « MP ») est une autorité indépendante, créée en Suède en 1810 pour assurer la supervision juridique de l'Exécutif au nom du Parlement (the *Riksdag*). Dans « l'Instrument du Gouvernement », une Loi constitutionnelle de 1974, ce rôle a été confirmé alors que le Parlement se voyait confier trois fonctions principales : légiférer, fixer les impôts et contrôler l'exécutif. Le Médiateur contribue à mettre en œuvre une partie de cette troisième fonction, en supervisant l'ensemble des autorités de l'Etat et des pouvoirs locaux, y compris les juridictions judiciaires et administratives. Il existe désormais 4 Médiateurs Parlementaires, de manière à être en mesure de gérer la charge de travail croissante. Chacun d'eux est élu individuellement par le Parlement pour quatre ans. Traditionnellement, les MP sont élus à l'unanimité, et les nominations sont, par nature, non-politiques. Les MP peuvent être réélus, et il n'existe aucune limite quant à la durée de service totale. Ils se répartissent leurs responsabilités en quatre domaines ou branches de l'administration : l'un est compétent pour les juridictions, le Ministère public et la police ; un autre pour la protection sociale et l'éducation, tandis que les deux autres ont des compétences mixtes. La répartition des responsabilités est décidée par les MP entre eux.

62. Les MP ne supervisent pas le Gouvernement (le cabinet) ni les ministres. Ce rôle est assumé par la Commission Parlementaire Permanente sur la Constitution. (Ils ne supervisent non plus les membres du Parlement ni des conseils municipaux). Le contrôle financier des MP est réalisé par les vérificateurs comptables du Parlement.

63. Les MP s'assurent que l'ensemble des autorités sous leur supervision appliquent la loi d'une manière correcte. L'ensemble des fonctionnaires et agents publics sont responsables pénalement de la manière dont ils exercent leurs fonctions. Il existe une législation relative à la négligence ou à l'abus de pouvoir ; et le MP a le pouvoir d'engager des poursuites lorsqu'ils estiment qu'un fonctionnaire ou un juge a agi de manière fautive dans l'exercice de leurs fonctions. Ces poursuites sont rares – seulement environ 5 cas graves par an, sur 5 000 plaintes dont sont saisis les MP.

64. Le rôle principal des MP consiste à enquêter sur les plaintes déposées par les citoyens, à tenter de déterminer si des erreurs ont été commises, si les règlements ont été suivis, et si les dispositions en matière de procédure ont été correctement appliquées. Si ce n'est pas le cas, les MP formulent des décisions non-obligatoires (admonestations).

65. Chaque fonctionnaire sait que le MP exerce une activité de contrôle sur son travail, ce qui a un effet dissuasif. Si le MP détectait des cas de corruption, il transmettrait en général le dossier au Ministère public, ce dernier disposant de ressources plus importantes pour conduire des

enquêtes complètes. Le MP tend à trouver un nombre plus important de cas de négligence dans l'utilisation des pouvoirs publics.

66. Les MP sont totalement indépendants du Gouvernement et jouit également d'une indépendance complète à l'égard du Parlement. Le Parlement adopte les dispositions légales relatives, élit les MP et décide du budget qui leur est attribué. Il est également destinataire de leurs rapports, mais il n'a aucun droit d'intervenir sur des cas individuels, ni de donner des instructions à un Médiateur relativement à un dossier sur lequel celui-ci enquête.
67. Un MP peut être congédié par le Parlement en cours de mandat si celui-ci ne lui accorde plus sa confiance mais, à ce jour, cela ne s'est jamais produit. Le personnel du MP est composé de 50 personnes. Trente à trente-cinq d'entre-elles sont des enquêteurs disposant d'une formation juridique, nommés par le Médiateur lui-même. Le Parlement a attribué aux services du MP un budget d'environ 45 m de SEK, dont 70% sert à payer les salaires, le reste étant affecté aux frais de fonctionnement. Les Médiateurs connaissent d'environ 5 000 dossiers par ans, dont la plupart concernent des plaintes. Toute personne est en droit de formuler une requête, pas seulement les résidents ou les citoyens suédois. Le MP reçoit des plaintes dans diverses langues ; il peut également ouvrir une enquête de son propre chef, sans avoir été saisi (ce qui se produit 100 à 150 fois par an). Ces investigations peuvent être engagées sur la base de constats effectués à l'occasion de vérifications de dossiers, ou d'articles parus dans la presse, ou même de requêtes anonymes dès lors que celles-ci semblent être particulièrement sérieuses et fondées.
68. Les plaintes devraient être présentées par écrit. Il est toutefois possible qu'un membre du personnel du PO aide un requérant à préparer sa lettre. Chaque requête est enregistrée et un numéro lui est attribuée. Toute personne qui le souhaite a le droit de prendre connaissance de la plupart des requêtes et des décisions du PO. Les personnes chargées de gérer les dossiers sont de jeunes magistrats professionnels détachés auprès du Médiateur. Environ 40% des demandes sont rejetées pour des raisons différentes. Une requête peut porter sur des faits qui se sont vérifiés plusieurs années auparavant (plus de deux années après l'événement à la base de la requête) ou ne relève pas de la compétence du Médiateur parce que, par exemple, elle est formulée à l'encontre d'un ministre, d'un membre du Parlement, d'un avocat ou d'un agent privé, ou d'une décision d'une juridiction et que la demande porte sur un point autre que la manière dont la décision a été prise.
69. Environ 30 à 35% des affaires ne nécessitent que des enquêtes de moindre importance, et il est possible de parvenir rapidement à une décision. Les restants 25% des cas sont entièrement traités, ce qui veut dire que les MP transmettent la requête à l'instance concernée en demandant à celle-ci de procéder à une enquête interne et de leur communiquer une déclaration écrite sur l'affaire. Les décisions sont envoyées à l'autorité en cause et au requérant. La décision n'a pas de valeur contraignante ; elle revêt la forme d'une recommandation. Certaines d'entre elles ont une application plus large, pouvant aller jusqu'à une recommandation de modification de la législation en vigueur, auquel cas, ladite décision est également transmise au Ministère de la Justice.
70. Dans seulement 12 à 14% des plaintes, la décision est en faveur du requérant ; il semble qu'il s'agisse d'une proportion relativement constante. Un certain nombre de décisions, même si elles ne sont pas en faveur du requérant, n'en contiennent pas moins des remarques critiques. Le MP peut diligenter des enquêtes de suivi et demander aux autorités de le tenir informé des mesures prises pour éviter que des erreurs similaires ne se reproduisent à l'avenir.

ii) *Le Chancelier de Justice*

71. La fonction de Chancelier de Justice (désigné ci-après « CdJ ») a été créée en 1713, pour faire office de Médiateur du roi, afin de superviser les juges et les ministres, pour veiller à ce que les lois soient correctement appliquées et à ce que les fonctions administratives soient mises en œuvre de manière efficace en l'absence du roi se trouvant à l'étranger. Sa fonction est donc très similaire à celle du Médiateur.
72. Le Chancelier doit être une personne impartiale, de formation juridique et ayant une expérience de juge. Il supervise l'administration judiciaire et il peut prendre des mesures à l'encontre de juges ou de fonctionnaires pour manquement à leurs obligations. Il est nommé par le Gouvernement pour une période illimitée, et son mandat ne peut être modifié. Il ne peut être révoqué par le Gouvernement et œuvre sous tous les Gouvernements puisqu'il ne s'agit pas d'une fonction politique. Il peut donc exercer ses fonctions de manière totalement indépendante. Il dispose des mêmes pouvoirs que le Médiateur, lui permettant de poursuivre des fonctionnaires ou des juges en cas de manquement à leurs obligations.
73. Le personnel de ses services est composé de 10 juristes, dont 5 ayant la qualité de juges associés, nommés par le Chancelier parmi les candidats disposant de l'expérience requise, 4 juristes de haut niveau ainsi qu'un juriste provenant souvent du Ministère de la Justice, désignés par le Gouvernement.
74. La fonction principale du CdJ, en matière de lutte contre la corruption, est le contrôle sur le fonctionnement de l'Administration, comprenant l'ensemble des autorités centrales et municipales et leurs employés, afin de s'assurer que toute personne travaillant dans le domaine public respecte la loi. Les services du Chancelier traitent environ 900 cas par an, suite à des plaintes qui leurs sont adressées par des citoyens ou en conséquence d'inspections effectuées *ex officio*. Comme celles du Médiateur, les décisions du Chancelier de Justice sont des recommandations sans valeur contraignante, mais elles peuvent inclure des recommandations de modification de la législation.

iii) *Institut Suédois de Lutte contre les Pratiques de Corruption*

75. L'Institut a été créé en 1923, afin d'encourager les bonnes pratiques conçues pour lutter contre la corruption dans les affaires. Sa fonction principale consiste à donner des avis aux entreprises du secteur privé, mais également à conseiller les médias et les pouvoirs publics, voire même les juridictions, sur l'interprétation de la législation suédoise en matière de corruption. Il a organisé des séminaires pour des entreprises, sur le problème des cadeaux que l'on peut faire ou recevoir, a commenté les projets de législation en matière de corruption et a formulé des propositions d'amélioration de la loi. C'est un organe indépendant qui a formulé des opinions spontanément lorsqu'il pensait que celles-ci étaient nécessaires, par exemple, sur les primes liées aux plans de fidélisation des compagnies aériennes. Il a proposé ses réactions concernant le paiement, par les sociétés pharmaceutiques, d'experts médicaux, dans des cas de demande d'autorisation de médicament.
76. Les représentants de l'Institut ont informé l'EEG du fait que les cas de véritable corruption étaient rares en Suède, mais ils ont manifesté l'opinion selon laquelle il existait des secteurs plus vulnérables à la corruption que d'autres, tels que l'industrie du bâtiment. Il en va de même au sein des grandes organisations, dans lesquelles les décisions ont été déléguées à des niveaux inférieurs, accroissant ainsi les risques de petite corruption.

77. L'Institut a attiré l'attention de l'EEG sur la loi de 1970 sur les pratiques dans le domaine du marketing, réformée en 1995, qui a été conçue pour éliminer les pratiques de marketing contraires à la déontologie des affaires. En vertu de cette loi, les tribunaux de commerce étaient en droit de rendre des décisions interdisant certaines actions, ou d'infliger des amendes. Ces pouvoirs ont, par exemple, été utilisés pour moraliser le marketing promotionnel. Il a également été en mesure d'introduire des actions en justice à l'encontre de personnes morales. Le nombre de cas portés devant le juge commercial est faible, mais ils ont eu une très large publicité et un effet profond sur le monde des affaires.
78. L'Institut a rédigé un Code sur « L'Utilisation des avantages pour promouvoir les relations et les contacts commerciaux » conçu pour promouvoir des normes d'intégrité élevées dans les transactions commerciales, dans le secteur public comme dans le secteur privé, en établissant une ligne claire entre les pratiques acceptables sur le plan déontologique, et celles susceptibles de constituer de la corruption. Ces règles étaient naturellement très importantes dans le secteur privé, mais peut-être encore plus dans le secteur public où la corruption, même à très petite échelle, était perçue comme constituant une menace immédiate pour la démocratie.
79. L'Institut, comme les autres organes visités, a insisté sur l'importance du rôle joué par les médias en tant que « chien de garde » de l'éthique, ainsi que par leur activité de condamnation des pratiques de corruption.

iv) L'Association Suédoise des Collectivités Locales

80. Les collectivités territoriales (c'est-à-dire, fondamentalement les conseils de comtés et les municipalités) sont indépendantes du Gouvernement central, et sont financées en partie sur la base de la fiscalité locale qu'elles prélèvent, et en partie par des subventions de l'Etat. Elles sont responsables de la mise en œuvre d'un certain nombre de services essentiels, tels que les établissements d'enseignement, les services de garde d'enfants, ainsi que les services de soin aux personnes âgées, mais aussi les services publics de base et les services de soins de santé et médicaux.
81. Chaque conseil dispose d'un certain nombre de commissions spécialisées responsables d'une série d'activités, ainsi que de leur propre section de vérification comptable nommée par le conseil. Les commissions sont présidées par des personnels politiques élus, qui sont composées essentiellement de fonctionnaires. Elles se fondent également sur le principe de l'accessibilité à l'ensemble de leurs actions et à leur documentation pour permettre un contrôle de leurs activités.
82. Il existe une législation régissant les collectivités locales, ainsi qu'un code de conduite spécifiant, entre autres, les cadeaux susceptibles d'être acceptés, ainsi que la nécessité de déclarer les intérêts économiques lorsque ceux-ci sont susceptibles d'être à l'origine de conflits potentiels. Les membres élus du conseil sont soumis à un degré de contrôle supplémentaire puisqu'ils doivent rendre compte de leurs activités à leur électeurat. Ils peuvent également être accusés d'abus de fonctions lorsqu'ils interviennent dans le cadre des commissions. A cela, il faut ajouter le fait que la presse joue le rôle de « chien de garde » permanent, signalant les cas suspects de comportements fautifs.

v) Le Conseil National des Marchés Publics

83. Le Conseil National des Marchés Publics (ci-après CNMP) de Suède est une autorité de contrôle/supervision des quelques 10 000 organismes travaillant dans le domaine des marchés publics, y compris les autorités centrales, régionales et locales, mais aussi des associations privés opérant dans le secteur de la viabilité qui gèrent les approvisionnements publics en Suède. La législation suédoise en matière de marchés publics a été harmonisée avec les *Acquis Communautaires* européens, et le rôle de l'Agence est de vérifier leur respect par les pouvoirs publics.
84. Il existe, en Suède, deux types de recours en matière de procédures et décisions relatives aux marchés publics. Le premier consiste à saisir une juridiction administrative. Seul un fournisseur est en droit d'introduire un recours, et si la procédure (relative aux marchés publics) ne s'est pas terminée et si le contrat n'a pas été signé, le juge peut décider que la procédure en cours sera stoppée et qu'une nouvelle procédure devra être reprise depuis le début. La cour peut également décider de suspendre la procédure et d'obliger le fournisseur à régulariser les mesures n'étant pas en conformité avec la législation sur les marchés publics. Après que l'autorité contractante a signé le contrat, la seule possibilité dont disposera le fournisseur sera d'introduire un recours devant une juridiction judiciaire et de réclamer des dommages si la loi sur les marchés publics n'a pas été respectée. Depuis 1994, environ 200-250 cas au total ont été portés devant les juridictions administratives, et une trentaine de demandes de dommages et intérêts devant les juridictions civiles.
85. Le deuxième consiste à soumettre un recours au CNMP. Celui-ci emploie seulement 10 personnes et dispose d'un conseil d'experts provenant des autorités centrales, régionales et locales et de l'industrie. Le président du CNMP est chef de division auprès de la cour d'appel. Le CNMP considère, dans son rôle de contrôle/surveillance que la diffusion d'informations sur ce sujet est extrêmement importante ; il dispose d'une page Internet, d'une publication périodique paraissant quatre fois dans l'année et publie des travaux d'analyse et des études du droit suédois et des directives européennes. Il reçoit environ 200 plaintes par an, émanant en général de fournisseurs. Le Conseil étudie les plaintes et émet un avis. Dans la plupart des cas, les autorités concernées suivront les avis du Conseil, mais elles ne sont nullement tenues de le faire.
86. Le CNMP n'a décelé aucun cas de corruption, mais il n'en considère pas moins les personnes travaillant dans le domaine des marchés publics comme constituant un groupe de personnes à risque élevé. En ce qui concerne les personnes impliquées dans la gestion des marchés publics, lorsqu'il existe un conflit d'intérêts, il semble que la seule protection existant contre les abus soit un article de la législation suédoise prévoyant que les personnes chargées de gérer les marchés publics doivent agir en toute objectivité. Il a été indiqué à l'EEG que cette disposition serait interprétée par le juge suédois comme signifiant qu'un conflit d'intérêts doit être déclaré.
87. Le CNMP travaille principalement sur la base des plaintes dont il est saisi, mais il arrive également qu'il se saisisse d'une information divulguée dans la presse. Le CNMP n'effectue pas de visites sur le terrain, bien qu'il dispose de l'autorité requise à cet égard.
88. Le CNMP coopère étroitement avec le Bureau National de Vérification Comptable, qui lui apporte un soutien dans les enquêtes relatives aux plaintes. Toutefois, il ne participe pas à l'examen des plaintes contre les autorités locales, qui disposent de leurs propres instances de vérification comptable. Compte tenu de l'existence d'un nombre important d'autorités de vérification comptable au niveau local et régional, le CNMP n'est pas capable de maintenir le même niveau

de coopération avec ceux-ci, ce qui comporte, l'EEG a été informée, que le contrôle des autorités locales n'est pas aussi efficace.

89. Selon les informations fournies à l'EEG, les directives communautaires relatives aux marchés publics ne s'appliquent qu'à environ 10% à 20% des marchés passés au niveau national. Les 80% à 90% d'approvisionnement restants sont, en vertu de la législation communautaire, au-dessous de ce seuil. L'approvisionnement est aussi réglé dans la Loi suédoise sur les Marchés Publics, qui s'applique à tous les achats, exception faite pour ceux considérés de « moindre valeur » (cela est généralement interprété comme étant inférieur à environ 11 000 €).
90. De surcroît, il semble qu'un nombre important de marchés publics qui auraient dû être passés selon les règles ne le soient pas, et que les pouvoirs publics s'adressent directement au fournisseur. D'après une enquête réalisée par le CNMP, 25% à 40% des communes ne suivraient pas entièrement les procédures prévues en matière d'attribution des marchés publics quand ils le devraient. Les résultats des administrations gouvernementales sont meilleurs.
91. En l'état de la législation actuelle, le fait pour une quelconque autorité de se procurer des biens sans recourir à une procédure normale d'appel d'offre, n'a aucune répercussion. Le CNMP considère qu'il s'agit là d'une grave lacune législative. Une loi est actuellement en cours de considération, prévoyant que des amendes peuvent être imposées à ces autorités reconnues coupables de ne pas avoir respecté les dispositions législatives concernant les marchés publics.
92. L'EEG a été informée que le CNMP a besoin de plus de personnel pour être en mesure de fonctionner de manière efficace.
93. Le CNMP interprète la législation suédoise comme l'autorisant à superviser, dans leur rôle en tant qu'instances contractantes, les ministères, les sociétés publiques, les autorités régionales, les municipalités. Il arrive parfois que certaines de ces instances contestent leur qualification en tant que parties contractantes liées, elles aussi, par la législation sur les marchés publics. A cet égard, le CNMP est totalement démuni et souhaite donc pouvoir prendre une décision dans ce domaine.
94. De plus, les autorités locales et régionales décident de la composition de leurs commissions des marchés. Il a été indiqué à l'EEG qu'il existe une certaine attitude parmi un bon nombre de fonctionnaires qui considèrent les règles des marchés publics comme une entrave, et qu'ils pensent que leur connaissance du marché est telle qu'ils n'ont pas de temps à perdre en se conformant aux règles des marchés publics.
95. Selon une opinion exprimée à l'EEG, le fait qu'aucun cas de corruption n'ait été découvert, pourrait être la conséquence de procédures de contrôle inefficace qui reposent presque uniquement sur le contrôle de documents sans pour cela examiner en profondeur la réalité cachée derrière ces documents. Les pratiques de corruption resteraient ainsi largement méconnues de l'opinion publique. Selon le Conseil, un système de rotation des employés chargés de la gestion des marchés publics devrait être mis en place. Il a été dit à l'EEG que les sociétés pensaient qu'elles seraient incluses dans des « listes noires », si elles engageaient des poursuites devant la justice.

vi) *L'Office National Suédois de Vérification Comptable*

96. L'Office National de Vérification Comptable suédois est une institution indépendante responsable de la vérification comptable de l'ensemble des instances de l'administration centrale et des établissements publics, ainsi que d'un certain nombre de sociétés appartenant à l'Etat, afin de garantir, à ces instances, une gestion financière appropriée et efficace. Il est complètement indépendant et libre de procéder à des investigations approfondies.
97. L'Office est doté d'un personnel composé de 135 auditeurs chargés de vérifier la gestion financière (ayant tous la qualité de comptables dûment qualifiés) et de 80 personnes procédant à des vérifications de performances en termes d'efficacité et de rentabilité (tous n'étant pas nécessairement des experts comptables, mais des économistes et des administrateurs d'entreprises compétents en matière de contrôle de l'efficacité et de la rentabilité). Le contrôleur général est nommé par le Gouvernement durant une période de 6 années susceptible d'être prorogée de 3 ans. Le contrôleur général est responsable de la nomination de son personnel.
98. Environ 500 organismes font annuellement l'objet d'une vérification comptable, de même que l'ensemble des sociétés et des fondations appartenant à l'Etat (au nombre d'environ 1 500). Ceci couvre environ 99% des entités financées par l'Etat et inclut les organismes à financement européen.
99. L'Office présente les conclusions relatives aux vérifications conduites concernant chaque institution au printemps. L'Office présente également pendant une année 20 à 25 audits de performances concernant divers sujets, en particulier la gestion routière, les approvisionnements etc. Une synthèse de l'ensemble des conclusions est élaborée dans le cadre d'un rapport publié chaque année au mois de juin, dans lequel figurent les conclusions et les recommandations adressées au Gouvernement et au Parlement relativement aux améliorations possibles.
100. Le Gouvernement peut demander à l'Office d'examiner certains sujets présentant des problèmes particuliers. Cependant, nul n'est en droit d'adresser à l'Office et ses auditeurs, des instructions directes.
101. Malgré le fait que la lutte contre la corruption ne rentre pas dans le domaine d'activités de l'Office, son personnel peut être amené à traiter des affaires de corruption. Il peut communiquer des informations aux autorités répressives. L'Office ne dispose pas de l'autorité requise pour vérifier les comptes des municipalités et des autorités locales, sauf lorsqu'il s'agit du suivi des subventions publiques.
102. Lorsque l'Office fait le rapport de la situation au ministère compétent, le directeur général dispose d'un mois pour exprimer, ou non, son accord avec les conclusions formulées, et si cette réponse est positive, de quelle manière le département en question entend remédier à la situation. Le Parlement surveille de près les ministères. 95% à 98% des conclusions de l'Office sont suivies par des mesures concrètes dans un délai d'une année.
103. Lorsqu'il procède à une vérification, l'Office s'assure que l'ensemble de la législation en vigueur est dûment respectée. En outre, l'Office ne se limite pas au contrôle strict des dépenses. Il peut également vérifier que les fonds sont dépensés de manière plus efficace, pour obtenir une utilisation optimale des ressources. L'Office a, par exemple, critiqué certaines agences qui s'approvisionnent par voie interne alors qu'elles pourraient obtenir de meilleurs prix en faisant appel à l'extérieur. Cependant, la question de l'approvisionnement extérieur n'a pas échappé à

l'attention de l'Office. Le Ministre de la Défense a chargé l'Office National de Vérification Comptable, par exemple, de préparer un rapport spécial pour le Gouvernement sur l'achat d'un avion de combat.

104. L'ensemble des Institutions étatiques disposent de leurs propres services de contrôle interne, agissant de manière indépendante au sein des organisations et rendant compte directement à la direction de chacune d'elles.
105. L'Office de vérification comptable a rédigé un rapport spécial sur les allocations pour frais de représentation suite à un scandale paru dans la presse. Il a examiné les systèmes mis en place par 100 entités différentes concernant la gestion des frais de représentation. L'Office a, par la suite, établi un rapport critique identifiant les lacunes des procédés de régulation internes et a formulé 10 recommandations visant à améliorer leurs procédures existantes.
106. L'Office de vérification comptable a indiqué que les contrôles internes avaient été renforcés par le fait que tout le monde pouvait avoir accès aux informations et pouvait demander un détail des dépenses effectuées. Ceci a eu un effet dissuasif hautement positif puisque cela a augmenté les capacités de découvrir les dépenses irrégulières.

c. Immunités en matière d'enquête, poursuites en matière de, et répression de la corruption

107. Les catégories de personnes suivantes bénéficient, dans le système juridique suédois, d'immunités en matière de procédure pénale :
 - le Roi ;
 - les Régents ;
 - les membres du Parlement ;
 - les Ministres ;
 - les juges.
108. En vertu de la Constitution, le Roi, en sa qualité de Chef de l'Etat, ne peut être poursuivi ; un Régent ne peut être poursuivi pour les actes accomplis en tant que Chef d'Etat. Les membres du Parlement et les anciens membres du Parlement jouissent d'une immunité des poursuites pour les déclarations et les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Une telle immunité peut être levée uniquement par une majorité des cinq-sixièmes des membres du Parlement. Si un membre du Parlement est suspecté d'avoir commis une infraction n'étant pas en lien direct avec l'exercice de ses fonctions, la législation relative aux mesures coercitives ne s'appliquera que s'il plaide coupable, s'il a été pris en flagrant délit ou si la peine pour le délit allégué est d'au moins deux années de prison.
109. Un ministre ou un ancien ministre ne peut être mis en accusation pour des infractions commises dans l'exercice de ses fonctions, à moins qu'il n'ait commis une faute grave dans l'exercice desdites fonctions. Dans ce cas, la mise en accusation sera décidée par la Commission Parlementaire permanente sur la Constitution, et l'intéressé sera jugé par la Cour Suprême. L'immunité ne s'applique pas aux infractions commises par l'intéressé en dehors de l'exercice de ses fonctions.
110. La mise en accusation pour une infraction commise par une personne dans ses fonctions de juge à la Cour Suprême ou à la Cour Administrative Suprême peut être décidée par le Chancelier de Justice ou le Médiateur Parlementaire. Dans ce cas, l'intéressé sera jugé par la Cour Suprême. Il

en va seulement ainsi pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions de juge, et ne s'étend en aucun cas aux autres délits non-liés aux dites fonctions. En ce qui concerne les autres magistrats, il n'existe aucune procédure particulière pour leur mise en accusation ou leurs poursuites.

III. ANALYSE

a. **Politique générale en matière de corruption**

111. Il existe un sentiment général, exprimé par l'ensemble des institutions visitées par l'EEG, selon lequel la corruption à grande échelle n'occupe qu'une place extrêmement réduite en Suède. Quelques cas de corruption relativement mineurs ont été mentionnés, dont la plupart a été découverte par des journalistes, rapportée dans la presse et reprise par la suite par les organes de répression.
112. En Suède, il existe un système de sauvegarde institutionnelle importante, constituée par un certain nombre d'institutions se complétant entre elles. Cependant, l'instrument le plus important contre la corruption est probablement la très grande ouverture des institutions au public et l'accès de celui-ci à l'information. Cela fournit au public et aux médias, le moyen de contrôler les activités réalisées dans le secteur public. Ce contrôle est renforcé par des institutions telles que le Chancelier de Justice ou le Médiateur Parlementaire qui peuvent conduire des enquêtes provenant d'une demande qui leur est adressée concernant l'exécutif, mais également par l'Office National de Vérification Comptable, qui contrôle toutes les institutions gouvernementales et les entreprises d'Etat. Ces trois organes sont totalement indépendants et sont, par conséquent, libres de critiquer l'exécutif si nécessaire et de formuler, le cas échéant, des recommandations pour améliorer les contrôles exercés et les procédures relatives.
113. Puisque cet état des choses existe depuis très longtemps, une culture de contrôle et d'ouverture vis-à-vis des agents de la fonction publique s'est créée en Suède, culture qui assure que la loi est, d'une manière générale, respectée et qui a contribué à une très faible présence de la corruption dans ce pays.
114. L'Institut Suédois de Lutte contre les Pratiques de la Corruption donne des avis aux opérateurs du secteur privé, aux autorités judiciaires et au public. Les tribunaux de commerce jouent aussi un rôle important dans la lutte contre les abus dans le domaine de la corruption, puisque des recours civils peuvent être présentés devant ces juridictions pour se plaindre des pratiques de concurrence déloyale.
115. Malgré cette évaluation positive générale sur la capacité du système suédois de prévenir et de réagir contre la corruption, l'EEG a identifié un certain nombre de points faibles qui sont mentionnés ci-après.
116. L'EEG note que le nombre réduit de cas de corruption et la confiance générale de la société suédoise dans le comportement moralement irréprochable des autorités et des fonctionnaires pourraient conduire à une sensibilisation limitée du danger de la corruption. Ainsi, cette situation pourrait aboutir à une diminution du nombre de cas suspects liés à des actes de corruption signalés aux organes répressifs et de contrôle afin que ceux-ci puissent activement rechercher toute trace des pratiques de corruption.

117. L'EEG rappelle qu'il est difficile de détecter la corruption car cette forme de criminalité est, par définition, très discrète. La dénonciation de ce type de crime peut difficilement provenir de la victime puisqu'il n'y a souvent pas de victime identifiable individuellement ou parce que ceux qui ont subi spécifiquement des préjudices ignorent vraisemblablement l'existence de la corruption qui en est à l'origine. Dans le même temps, aucun de ceux qui sont liés par un pacte de corruption n'a intérêt à le révéler, étant donné les risques de poursuites et de sanctions.
118. En matière de corruption, une sensibilisation limitée du public ainsi que le manque de lignes de conduite spécifiques ou d'une formation des agents publics dans certains domaines sensibles, peuvent empêcher ces derniers de parler lorsqu'ils soupçonnent qu'il y a corruption ; des pratiques corrompues complexes et sophistiquées ne sont dès lors pas repérées et en particulier, celles qui concernent certaines transactions commerciales internationales. Même si la Suède se présente comme étant relativement « immunisée » contre la corruption, son intégration complète dans le système économique et international pourrait facilement comporter des risques d'exposition aux pratiques de corruption provenant d'autres pays étrangers.
119. C'est pourquoi l'EEG recommande de sensibiliser davantage les fonctionnaires, en particulier ceux qui sont les plus susceptibles d'être exposés à des pratiques corrompues, à la nécessité de demeurer vigilant, de signaler les sérieux soupçons de corruption selon des procédures déterminées et de contribuer aux efforts déployés par les instances répressives pour détecter ce type de délits.
120. L'EEG recommande en outre d'organiser un système d'échanges de connaissances et d'expériences dans le domaine de la corruption en Suède, avec la participation du Bureau du Procureur Général, de la police, de la Cour des Comptes, des Cours des Comptes régionales, des services compétents en matière de marchés publics, et de l'administration fiscale. Ce système permettrait d'améliorer l'identification des procédures et des activités les plus vulnérables vis-à-vis de la corruption, des critères pour détecter les pratiques de la corruption et des mesures préventives.

b. Les enquêtes et les poursuites en matière de corruption

121. L'EEG note que, au cours de ces dernières années, les cas de corruption les plus importants ont été traités par l'Unité de Criminalité Spéciale, qui se compose d'un nombre assez limité de magistrats et d'officiers de police supérieurs disposant d'une bonne expérience dans les affaires de criminalité spéciale. Toutefois, cette Unité s'occupe également des autres types de crimes « spéciaux » et n'était donc pas considérée par l'EEG comme étant une unité spécialisée anti-corruption. En outre, le Bureau de la Criminalité Economique a été créé récemment en tant que réponse aux critiques faisant état d'une certaine lenteur et d'un manque de résultats dans les enquêtes sur les affaires de criminalité financière. L'EEG note avec beaucoup d'intérêt que l'EEG, qui regroupe dans un seul organisme les compétences et les connaissances nécessaires pour combattre des formes complexes de criminalité économique, a amélioré l'efficacité de la réponse de la Suède contre cette forme de criminalité. Cependant, l'EEG observe que le Bureau de la Criminalité Economique s'est occupé très rarement de cas de corruption.
122. L'EEG est consciente du fait que la portée limitée de la corruption en Suède ne justifierait pas la mise en place de nouvelles structures spéciales qui seraient complexes et coûteuses. Cependant, l'EEG rappelle que, sans services ou personnes dotés des connaissances, de formation et de compétences adéquates dans ce domaine, la société ne peut être protégée efficacement contre cette forme dangereuse et occulte de criminalité. L'EEG rappelle en outre

que l'expérience d'autres pays montre que la corruption peut rester facilement dissimulée si des efforts clairement visés à la découverte d'actes suspects liés à la corruption ne sont pas réalisés.

123. L'EEG constate que, en raison du manque de preuves suffisantes, aucune poursuite n'a été engagée dans certains cas de corruption importants qui avaient fait la « une » en Suède au cours de ces dernières années. En outre, l'EEG a été informée que du fait de procédures de contrôle inefficace dans le cadre des procédures d'attribution des marchés publics pourrait être la conséquence du nombre relativement faible de cas de corruption découverts ou révélés.
124. Dans ce contexte, l'EEG recommande d'identifier dans une structure multidisciplinaire déjà existante – l'Unité de la Criminalité Spéciale, le Bureau de la Criminalité Economique ou autre – un ou plusieurs membres du Ministère public, des officiers de police et des fonctionnaires qui seraient responsables spécialement dans la détection, l'enquête et les poursuites de cas importants de corruption. Cet organisme hautement spécialisé devrait recevoir une formation appropriée – portant en particulier sur la typologie de ce type de criminalité, y compris sa dimension internationale – et rassembler les informations et les connaissances relatives à cette forme de crimes. Le personnel travaillant dans cette structure devrait également être dans la position de pouvoir exploiter les informations disponibles par d'autres sources, informations qui pourraient mener à la détection et au rassemblement de preuves sur des crimes de corruption.
125. L'EEG constate que le système suédois est assez bien organisé et équipé pour faire face aux affaires de corruption lorsque celles-ci se révèlent ou sont dénoncées. Toutefois, en raison du niveau des peines prévu pour les infractions liées à la corruption, les organes répressifs ne peuvent utiliser certains moyens spéciaux d'enquête dans les cas de corruption. Ces mesures sont réservées, dans le système juridique suédois, aux enquêtes relatives aux « infractions graves ». L'EEG admet facilement qu'il revient à chaque membre du GRECO de définir, dans le cadre de son système juridique interne, quelles sont les mesures légalement admises pour la détection et les enquêtes des infractions criminelles. L'EEG rappelle, toutefois, que la détection et les enquêtes en matière de corruption sont, par définition, particulièrement difficiles et peuvent être entravées sérieusement si les autorités concernées sont privées de « moyens effectifs pour rassembler des preuves ». Cela serait raisonnable de penser que plus d'activités liées à la corruption seraient découvertes si les organes répressifs disposaient de moyens d'enquête plus puissants, en particulier lorsque ces moyens existent déjà dans le système juridique suédois pour ce qui concerne d'autres infractions graves. Le fait d'exclure leur utilisation dans les enquêtes sur les affaires importantes de corruption signifie, du point de vue de l'EEG, envoyer un mauvais signal sur l'importance d'une réaction efficace contre la corruption, crime qui met en danger les valeurs et les principes de toute société démocratique.
126. Par conséquent, l'EEG recommande d'élargir, dans la mesure du possible, l'utilisation des moyens d'enquête spéciaux aux infractions aggravées de corruption, tout en gardant à l'esprit, bien évidemment, le faible niveau de corruption en Suède et le besoin de respecter le principe de proportionnalité et les sauvegardes prévues au niveau aussi bien constitutionnel que légal.

c. Marchés publics

127. En ce qui concerne les marchés publics, l'EEG prend note du grief du Conseil National des Marchés Publics (ci-après CNMP) de pouvoir disposer de plus de moyens pour exercer ses tâches. Malgré le fait que la législation suédoise prévoit déjà un certain nombre de remèdes – tels que demande de dédommagement et nouvelle procédure – le CNMP aurait besoin d'augmenter l'efficacité des mesures qu'il pourrait adopter vis-à-vis des personnes qui ne respectent pas les

procédures d'attribution des marchés publics et s'adressent directement aux fournisseurs. L'EEG observe que selon une enquête menée par le CNMP, les règles relatives aux marchés publics – surtout concernant les autorités locales par rapport à des contrats de moindre importance – sont, en partie ou totalement, souvent ignorées. L'EEG se félicite que la possibilité d'imposer des amendes à ces autorités reconnues coupables de ne pas avoir respecté les dispositions législatives concernant les marchés publics et de s'être directement adressées aux fournisseurs a été prise en considération.

128. Par conséquent, l'EEG recommande d'améliorer, dans le cadre des ressources disponibles, le fonctionnement du CNMP pour lui permettre d'accomplir ses importantes tâches de façon plus efficace. Elle recommande également d'examiner les moyens pour augmenter l'efficacité des sanctions appropriées pour les cas de non-respect de ces procédures.
129. L'expérience d'autres pays a déjà démontré que les risques de corruption sont liés à ces situations où des relations personnelles étroites entre le fonctionnaire et le fournisseur se sont établies et le fonctionnaire ne tient plus compte des autres possibilités et considère les règles sur les marchés publics comme un obstacle au bon déroulement des affaires. Un certain nombre de protections existent déjà en Suède. En outre, grâce à l'ouverture traditionnelle de l'Administration suédoise, les médias pourraient reporter certains cas de corruption. Toutefois, puisque les deux parties du pacte de corruption partagent les mêmes intérêts à garder leur accord secret, de nombreux cas demeurent non découverts. L'EEG recommande que des mesures soient prises afin de minimiser les risques que les fonctionnaires travaillant dans les services d'achat ne deviennent trop familiers avec les fournisseurs et ne cèdent ainsi à la tentation de s'adresser directement à eux, sans passer par la procédure d'achat normale. Des mesures telles que, par exemple, des mécanismes de décision collectifs, la rotation de fonctionnaires occupant des fonctions de décision au sein des services d'achat, une supervision spécifique sur les contrats signés directement avec les fournisseurs et ainsi de suite.
130. Sur le front des autorités locales, l'EEG note que les vérificateurs comptables sont placés sous la direction d'un membre du Conseil du comté et que leur personnel est composé d'employés dudit Conseil. Bien que les élus locaux puissent être responsables de l'électorat et que l'accès à l'information puisse permettre aux journalistes de mettre à jour des abus, ces garanties paraissent à l'EEG moins solides qu'il ne serait souhaitable.
131. L'EEG recommande de promouvoir le système de suivi/contrôle applicable aux autorités locales en créant une institution efficace et indépendante de vérification comptable des autorités locales.

d. Immunités

132. En ce qui concerne le système des immunités, l'EEG note que les membres du Parlement et les anciens membres du Parlement jouissent d'une immunité des poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, l'immunité pouvant être levée uniquement par vote du Parlement exprimé suite à une majorité hautement qualifiée. En outre, un ministre ou un ancien ministre ne peut être mis en accusation en Suède pour des infractions commises dans l'exercice de ses fonctions, à moins qu'il n'ait commis une faute grave dans l'exercice desdites fonctions. Dans ce cas, la mise en accusation sera décidée par la Commission Parlementaire permanente sur la Constitution. L'EEG constate que, si la corruption était considérée comme étant un acte commis dans l'exercice de fonctions officielles, la législation sur l'immunité constituerait un obstacle insurmontable pour poursuivre et sanctionner un parlementaire ou un ministre corrompu.

133. Toutefois, l'EEG note avec satisfaction que l'expression « commis dans l'exercice de ses fonctions » ne peut être conçu, d'après l'interprétation générale des dispositions ci-dessus mentionnées, comme comprenant des actes de corruption commis par un parlementaire ou un membre du Gouvernement. Par conséquent, ces derniers ne peuvent alléguer leur immunité pour se défendre contre des accusations et des enquêtes de corruption. De ce fait, le magistrat en charge d'un cas pareil pourrait enquêter et aussi formuler des accusations contre un parlementaire ou un membre du Gouvernement sans devoir demander la levée de leur immunité. L'EEG est en mesure de confirmer que dans un cas récent où un ministre était soupçonné de corruption, le magistrat en charge de l'enquête avait pu poursuivre ses investigations sans aucune restriction relatives aux dispositions sur l'immunité et sans devoir demander la levée de l'immunité du ministre.
134. Par conséquent, l'EEG parvient à la conclusion que le système des immunités en Suède est compatible avec les engagements de limiter les immunités au degré nécessaire dans une société démocratique, tels qu'ils figurent dans PD 6.

IV. CONCLUSIONS

135. Comme dans tous les pays scandinaves, la corruption est un phénomène pratiquement inconnu en Suède. Au cours de ces dernières années, quelques cas de corruption ont été découverts et rendus publics en Suède. Aussi bien chez les représentants des autorités de l'Etat qu'au sein de la société civile, il existe un sentiment très fort d'un faible niveau de corruption. La population suédoise considère la corruption comme pratiquement inexistante et ne constitue donc pas une préoccupation essentielle pour la société suédoise. Cette situation générale explique pourquoi au niveau politique et gouvernemental, la corruption n'est pas considérée comme une priorité : il n'existe aucun plan spécifique pour la détecter ou la combattre, et de même aucun plan de cette nature n'est prévu à l'avenir. Cette situation générale contraste également avec celle concernant la lutte contre la criminalité économique. La faillite et la fraude fiscale sont, plus en particulier, les principales priorités des pouvoirs publics suédois : en 1998 a été créé le Bureau de la Criminalité Economique, qui constitue un excellent exemple de la manière dont le Ministère public, les officiers de police et les spécialistes hautement spécialisés et formés dans la lutte contre la criminalité économique et financière, peuvent travailler ensemble.
136. En créant le Médiateur Parlementaire et le Chancelier de Justice, respectivement en 1810 et en 1723, et plus récemment d'autres institutions telles que l'Institut suédois de lutte contre les pratiques de corruption ou le Conseil National des Marchés Publics, la Suède a mis en place depuis longtemps une culture d'ouverture et de contrôle des fonctionnaires et agents publics, susceptible d'être désormais considérée comme une caractéristique traditionnelle de la société suédoise. Toutes ces institutions, avec un certain nombre d'autres, jouent un rôle de surveillance exceptionnel, en assumant la tâche de vérifier que les pouvoirs publics, mais aussi l'ensemble des fonctionnaires et agents publics, se conforment strictement à la législation et à la réglementation, qu'ils accomplissent leur travail de manière satisfaisante et que les citoyens soient traités correctement. Une autre des raisons susceptibles d'expliquer pourquoi la corruption n'est pas un phénomène extrêmement répandu en Suède est, encore une fois, fondée sur un principe traditionnel : la liberté d'accès aux documents administratifs, qui existe depuis le début du XVIIIème siècle. En Suède, il s'agit probablement de l'outil le plus efficace de prévention de la corruption, et les journalistes, les ONG ou les personnes privées n'hésitent pas à l'utiliser pour informer l'opinion et les pouvoirs publics, des affaires de corruption.

137. En dépit de cette situation généralement bonne, l'EEG a identifié quelques domaines qui nécessiteraient une amélioration. Tout d'abord, le manque d'institutions, unités, officiers de police ou magistrats particulièrement spécialisés dans les enquêtes de corruption. Les agents publics, particulièrement vulnérables dans ce domaine, n'ont pas conscience de la nécessité de dénoncer les cas suspects de corruption. Il n'est pas possible d'utiliser certains moyens d'enquête spéciaux pour détecter et enquêter sur les infractions de corruption. Aucune formation spécifique n'est proposée aux policiers et aux services du Ministère public et aucune formation méthodique n'est mise en place non plus en relation aux différentes typologies de corruption. Il apparaît évident que la police et les magistrats du Ministère public sont en mesure de détecter et enquêter sur les infractions en général, y compris les infractions concernant les cas de corruption les plus simples. Toutefois, la corruption est une forme de criminalité secrète et complexe, difficile à détecter, enquêter et prouver. Les enquêtes en matière de corruption demandent souvent des connaissances, une expérience et une formation pointues. Dans ce contexte, les chances de mettre en évidence des pratiques cachées de corruption demeurent faibles en Suède, dans la mesure où le système répressif joue un rôle essentiellement réactif. Aussi, l'EEG constate que les procédures de marchés publics souvent ne sont pas respectées tel que le prévoit la loi. Il existe donc en Suède un risque de développement des pratiques de corruption - avant tout au niveau local et en relation aux contrats de moindre importance - dû au fait que des relations personnelles étroites entre le fonctionnaire travaillant dans les services d'achat et le fournisseur peuvent mener à la tentation de passer des ordres d'achat directs à ces fournisseurs, sans passer par la procédure d'achat normale. Enfin, l'EEG note que les procédures de contrôle applicables aux autorités locales méritent d'être améliorées.

138. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Suède :

- i. sensibiliser davantage les fonctionnaires, en particulier ceux qui sont les plus susceptibles d'être exposés à des pratiques corrompues, à la nécessité de demeurer vigilant, de signaler les sérieux soupçons de corruption selon des procédures déterminées et de contribuer aux efforts déployés par les instances répressives pour détecter ce type de délits ;
- ii. identifier dans une structure multidisciplinaire déjà existante – l'Unité de la Criminalité Spéciale, le Bureau de la Criminalité Economique ou autre – un ou plusieurs membres du Ministère public, des officiers de police et des fonctionnaires qui seraient responsables spécialement dans la détection, l'enquête et les poursuites de cas importants de corruption. Cette structure devrait également être dans la position de pouvoir exploiter les informations disponibles par d'autres sources, informations qui pourraient mener à la détection et au rassemblement de preuves sur des crimes de corruption ;
- iii. organiser une formation appropriée – portant en particulier sur la typologie de ce type de criminalité, y compris sa dimension internationale, pour les officiers de police et les magistrats qui s'occupent de la corruption et des infractions relatives ;
- iv. organiser un système d'échanges de connaissances et d'expériences dans le domaine de la corruption en Suède, avec la participation du Bureau du Procureur Général, de la police, de la Cour des Comptes, des Cours des Comptes régionales, des services compétents en matière de marchés publics, et de l'administration fiscale. Ce système permettrait d'améliorer l'identification des procédures et des activités les plus vulnérables vis-à-vis de la corruption, des critères pour détecter les pratiques de la corruption et des mesures préventives ;

- v. élargir, dans la mesure du possible, l'utilisation des moyens d'enquête spéciaux aux infractions aggravées de corruption, tout en gardant à l'esprit le faible niveau de corruption en Suède et le besoin de respecter le principe de proportionnalité et les sauvegardes prévues au niveau aussi bien constitutionnel que légal ;
 - vi. améliorer, dans le cadre des ressources disponibles, le fonctionnement du Conseil National des Marchés Publics pour lui permettre d'accomplir ses importantes tâches de façon plus efficace. Elle recommande également d'examiner les moyens pour augmenter l'efficacité des sanctions appropriées pour les cas de non-respect de ces procédures ;
 - vii. prendre des mesures afin de minimiser les risques que les fonctionnaires travaillant dans les services d'achat ne deviennent trop familiers avec les fournisseurs et ne cèdent ainsi à la tentation de s'adresser directement à eux, sans passer par la procédure d'achat normale. Des mesures telles que, par exemple, des mécanismes de décision collectifs, la rotation de fonctionnaires occupant des fonctions de décision au sein des services d'achat, une supervision spécifique sur les contrats signés directement avec les fournisseurs, etc. ;
 - viii. promouvoir le système de suivi/contrôle applicable aux autorités locales en créant une institution efficace et indépendante de vérification comptable des autorités locales.
139. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Suède à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
140. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Suède à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2002.

Annexe I**Code Pénal suédois****Chapitre 17****Sur les délits contre l'activité publique****Article 7**

Une personne qui verse, promet ou offre toute commission occulte ou autre avantage indu à un employé ou à toute autre personne définie dans le Chapitre 20, Article 2, dans l'exercice de ses fonctions officielles, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans. (Loi 1977:103).

Chapitre 20**Abus d'autorité, etc.****Article 2**

Un employé qui perçoit, accepte une promesse ou qui demande une commission occulte ou tout autre avantage indu dans l'exercice de ses fonctions, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans, pour corruption passive. La même peine sera appliquée si l'employé a commis cet acte avant d'obtenir son poste ou après l'avoir quitté. Si le délit constitue une infraction grave, il sera passible d'une peine de prison d'une période minimale de six mois et une durée maximale de six ans.

Les dispositions du premier paragraphe s'appliquent également à :

1. un membre d'une direction, administration, conseil, comité ou autre institution étatique similaire, une municipalité, conseil départemental, association d'autorités locales, paroisse ou bureau de la sécurité sociale,
2. une personne exerçant une fonction régie par la loi,
3. un membre des forces armées conformément à la Loi sur les Infractions Disciplinaires des Membres des Forces Armées, etc. (1968:644), ou toute autre personne exerçant des fonctions officielles prévues par la loi,
4. une personne qui, sans détenir une des charges ou fonctions indiquées ci-dessus, est titulaire d'une autorité publique, et
5. une personne qui, dans des cas différents de ceux prévus aux points 1-4, et en raison de sa position de confiance, a reçu la tâche de diriger les affaires légales ou financières d'une autre personne ou elle est amenée à gérer d'une façon indépendante une fonction demandant des connaissances techniques spécialisées ou exerçant une fonction de contrôle de la gestion de ces affaires ou fonctions (Loi 1993:207).