

Strasbourg, 25 mars 2004

Public
Greco RC-I (2003) 11F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Suède

Adopté par le GRECO
lors de sa 17^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2004)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le rapport d'évaluation du Premier cycle sur la Suède à sa 5^e Réunion plénière (11-15 juin 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 3F) a été rendu public par le GRECO, avec l'autorisation des autorités suédoises, le 15 juin 2001.
2. Lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son règlement, la Belgique et la Slovaquie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. La Belgique a nommé Mme Claire HUBERTS, et la Slovaquie Mme Zuzana STOFOVA. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs dans la rédaction du Rapport de Conformité (rapport RC).
3. Les autorités de la Suède ont rendu le 10 juin 2003 leur Rapport de situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour se conformer aux recommandations, ainsi qu'une première version révisée le 3 octobre 2003 et une deuxième, le 2 février 2004. A la demande des autorités de la Suède, une réunion préparatoire a eu lieu le 18 mars 2004 entre les Représentants de la Suède, les Rapporteurs et le Secrétariat.
4. Après l'avoir examiné et en avoir débattu, conformément à l'article 31.7 du Règlement Intérieur, le GRECO a adopté le rapport RC lors de sa 17^{ème} Réunion Plénière (22-25 mars 2004).
5. En vertu de l'article 15 paragraphe 6 du statut du GRECO et de l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités suédoises pour se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation et, dans la mesure du possible, de juger de leur efficacité.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 8 recommandations à la Suède. La façon dont cette dernière s'est conformée à ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO recommandait 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.*
8. Les autorités suédoises ont évoqué la très grande importance qu'elles accordent notamment à la transparence des activités des fonctionnaires, car les questions de politique du personnel sont majoritairement déléguées aux différentes administrations (statliga verk). Chaque directeur d'administration est responsable, en vertu de la loi, de la politique du personnel, de la formation de ses agents, etc. Le rôle du gouvernement se limite à la définition des différents objectifs des diverses administrations et au suivi de leur mise en oeuvre. L'application des politiques relève de la compétence de chaque administration.
9. De plus, les autorités suédoises ont répondu qu'elles estiment qu'il est vital de sensibiliser davantage encore les fonctionnaires à leur rôle, à l'éthique et à l'importance de leur bonne

conduite afin de combattre la corruption. Le gouvernement suédois a déclaré dès 1998, dans son décret sur "L'administration publique au service du citoyen" (1997/1998:136) :

"L'administration publique a besoin d'agents possédant une bonne connaissance de l'administration, intègres, dotés d'un bon jugement et d'une éthique qui inspire le respect. La confiance du public dans l'administration constitue un volet important de la démocratie. C'est pourquoi le gouvernement attend de chacune des administrations qu'elle veille à ce que la formation initiale et continue des agents leur inculque une connaissance de base de l'administration. Il s'agit notamment de les sensibiliser au rôle spécifique du fonctionnaire et à sa grande importance dans la société moderne. Le directeur de l'administration devrait assumer une responsabilité particulière dans ce domaine."

10. Le Conseil national de la Qualité et des compétences (Statens kvalitets- och kompetensråd, ci-après le KKR) a été créé en 1999 pour assister les diverses administrations susmentionnées. Le KKR a la mission générale (en tant qu'outil du gouvernement) d'influencer et de développer activement l'administration publique dans des domaines d'importance stratégique, et de soutenir et de stimuler les besoins des instances centrales en développement systématique et à long terme de la qualité et des compétences. Ces objectifs sont atteints en proposant une éducation, des formations, du savoir-faire, des séminaires, et des projets développés en étroite collaboration avec les administrations concernées. Le KKR est en outre habilité à donner des recommandations aux fonctionnaires et à les éduquer dans le cadre de la prévention de la corruption. Le KKR vise la "gestion totale de la qualité" (TQM) et s'efforce de donner à l'administration publique actuelle un "code d'éthique commun". Il peut aussi promouvoir les travaux de recherche sur la TQM dans les universités et dans d'autres milieux. Les cours du KKR sont complets et ouverts à tout organisme public.
11. Les autorités suédoises mentionnent aussi la création d'une Commission gouvernementale d'éthique ("Förtroendekommisionen") dans le secteur privé (industrie) – chargée entre autres de réaliser une étude sur les comportements qui nuisent à la confiance du public dans ce secteur (dont les conclusions intéresseront aussi le secteur public).
12. Les autorités suédoises signalent également des mesures prises pour améliorer la transparence et la prise de conscience de la corruption liée au commerce officiel d'armes. Un projet baptisé "La corruption dans le commerce officiel d'armes (COAT)", a vu le jour en 1999, et fonctionne de manière continue depuis. Il s'agit d'un projet commun entre Transparency International et la Division du contrôle des exportations stratégiques du ministère suédois des Affaires étrangères. Il a tenu trois grandes réunions en février 2000 (Stockholm), en avril 2001 (Cambridge) et en mars 2002 (Stockholm). Quatre groupes différents de participants (l'industrie, les militaires, l'Etat et les universitaires) ont ainsi discuté ensemble des aspects de la corruption dans le commerce officiel d'armes et des mesures qui pourraient être prises pour la limiter. Une liste de priorités a ainsi été dressée, et sa mise en oeuvre est en cours. COAT prépare des recommandations dans la perspective de codes de bonnes pratiques. Ces recommandations portent notamment sur des méthodes de désignation d'un responsable spécifique pour les appels d'offres. Elles comportent aussi des "pactes d'intégrité" en vertu desquels un acheteur et un vendeur conviennent qu'aucun pot-de-vin ne sera versé ni demandé en vue de la conclusion d'un contrat. Les travaux sur ces recommandations ne sont pas encore terminés.
13. Le GRECO prend acte des informations soumises par les autorités suédoises. Il considère que la Suède a mis en place un bon système d'éducation et de formation des fonctionnaires, et que le KKR semble être un canal très utile pour la mise en oeuvre de projets plus vastes, tels que la sensibilisation à la corruption. Il prend également note du projet spécifique sur le commerce des armes. La Suède ne fait cependant état d'aucune mesure spécifique pour sensibiliser davantage les fonctionnaires 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. Le GRECO ne peut par conséquent conclure que la Suède a mis en oeuvre cette recommandation de manière satisfaisante.

14. Le GRECO conclut que la Recommandation i. a été partiellement mise en oeuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO recommandait 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. 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.*
16. Les autorités suédoises ont répondu que le 16 juin 2003, le Procureur général a chargé le Parquet de Stockholm de mettre sur pied une "Unité nationale anti-corruption". Deux hauts magistrats ont été nommés pour travailler dans ce nouveau service qui a débuté ses activités le 1^{er} juillet 2003. Cette Unité a une compétence nationale, et ses procureurs peuvent en permanence mener des enquêtes et engager des poursuites dans les affaires de corruption ou de criminalité liée à la corruption. Une des missions de la nouvelle structure sera de créer une organisation dotée de hautes compétences au niveau central.
17. Le GRECO conclut que la Recommandation ii. a été mise en oeuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO recommandait d'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.*
19. Les autorités suédoises déclarent qu'elles conviennent avec le GRECO de l'importance de former du personnel spécialisé, et du fait que les principales compétences pertinentes pour la lutte contre la corruption sont à maints égards les mêmes que celles nécessaires pour combattre d'autres formes graves de criminalité. Elles ont affirmé que « la partie centrale » des programmes de formation en question donnée par l'Académie de Police de Suède comprend des cours de formation avancés pour les interrogateurs, notamment, sur les techniques d'interrogation, la psychiatrie légale, la psychologie et les connaissances culturelles. En outre, l'Académie donne également des cours avancés de procédures d'enquête criminelle, et en particulier sur les méthodes d'investigation, sur la science du comportement et sur la jurisprudence. Des cours de formation sont donnés sur le travail de collecte des preuves, y compris la manière d'évaluer et analyser les informations y relatives ; la façon d'utiliser les bases de données avancées et les aspects internationaux de l'information criminelle. De plus, le Bureau de la Criminalité Economique (ECB), qui est une agence multidisciplinaire pour les procureurs, la police et les enquêteurs spécialisés dans les investigations sur la criminalité économique, est responsable de la formation spécifique dans son domaine de compétence. Cette formation donnée par l'ECB couvre tout le territoire de la Suède. Les cours sont complets et couvrent tous les aspects de la criminalité économique, y compris la corruption.

20. Les autorités suédoises ont par ailleurs déclaré que la nouvelle "Unité nationale anti-corruption" (cf. Recommandation ii.) fournit des conseils d'experts afin d'améliorer la compétence des procureurs spécialisés dans la lutte contre la corruption nationale et internationale. Elles affirment également que l'organisation hiérarchique des procureurs qui dirigent les enquêtes de police offrira aux officiers de police chargés des affaires de corruption un excellent soutien et une formation et une expérience concrètes dans ce domaine.
21. Le GRECO prend acte des informations soumises et conclut que l'ECB dispense la formation aux procureurs et la police sur les enquêtes concernant la criminalité économique, qui, d'après les autorités suédoises, couvre également des questions de corruption. En outre, l'Unité nationale anti-corruption nouvellement établie dispense une expertise / formation sur les questions de corruption aux procureurs spécialisés. Cette Unité fournit également à la police spécialisée une expérience *de facto* sur les enquêtes de corruption.
22. Le GRECO conclut que la Recommandation iii. a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

23. *GRECO recommande 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.*
24. Les autorités suédoises signalent qu'un réseau auprès de l'Unité nationale anti-corruption du Parquet général a été établi en 2002. Il réunit des procureurs des bureaux régionaux du Ministère public et du Bureau national suédois de la criminalité économique, spécialement formés à la lutte contre la corruption. Ce réseau est principalement chargé de collecter des informations sur la corruption. Il veillera aussi à la création et au développement de nouvelles méthodes de lutte contre la corruption. Cette nouvelle organisation possédera à terme de grandes compétences à l'échelon central ainsi que des moyens importants pour diffuser des données et de l'expérience à l'échelon régional/local. Elle assurera aussi le rôle de centre central d'échange de connaissances et d'expérience sur la corruption avec les institutions extérieures à l'appareil judiciaire.
25. Le GRECO conclut que la Recommandation iv. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

26. *Le GRECO recommandait 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 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.*
27. Les autorités suédoises signalent que le parlement a adopté une nouvelle loi (qui entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2004) élargissant les possibilités, pour les autorités chargées des enquêtes, d'user des écoutes téléphoniques secrètes, de la télésurveillance secrète et de la surveillance secrète à l'aide de caméras. Ce texte permettra de recourir aux écoutes téléphoniques secrètes et à la surveillance secrète à l'aide de caméras dès que la "valeur pénale"

d'une infraction dépasse les deux ans, comme par exemple dans les affaires de corruption passive aggravée.

28. Elles déclarent également que le gouvernement a décidé, en janvier 2004, de proposer des peines plus lourdes dans les affaires de corruption active aggravée, allant de 6 mois à 6 ans d'emprisonnement. Ces changements devraient prendre effet au 1^{er} octobre 2004.
29. Le GRECO prend note des informations soumises et se félicite d'entendre que les possibilités de recours aux techniques d'enquête spéciales sont élargies par la loi et que des changements supplémentaires ont été entrepris.
30. Le GRECO conclut que la Recommandation v. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

31. *Le GRECO recommandait d'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.*
32. Les autorités suédoises signalent que le gouvernement a exprimé son avis sur le rôle et l'organisation futurs du Conseil national des marchés publics dans son décret n° 2001/02:14. Le gouvernement estime entre autres que ce Conseil devrait continuer d'assumer la responsabilité de superviser l'attribution des marchés publics en Suède et qu'il faudra instaurer des possibilités de contestation formelle des décisions d'attribution de marchés.
33. Les autorités déclarent en outre que l'organisation et le rôle futurs de ce Conseil seront affectés par les propositions formulées par un rapport officiel d'experts (SOU 1999:139) que le gouvernement examine actuellement. Ce rapport suggère notamment qu'une violation de la loi sur les marchés publics devrait être sanctionnée par une amende (indépendamment des peines pénales éventuelles). Cette amende s'inscrirait en complément des règles relatives aux dommages et intérêts.
34. Le GRECO conclut que la Recommandation vi. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

35. *Le GRECO recommandait de 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.*
36. Les autorités suédoises répondent que les rapports étroits entre les fonctionnaires et les fournisseurs dans les procédures d'appels d'offres peuvent encourager la corruption, et que les mesures proposées par le GRECO seraient une manière d'écartier ce risque. La longue tradition suédoise de la transparence offre cependant d'autres moyens.

37. Les autorités suédoises ajoutent qu'en principe l'attribution de tous les marchés publics, qu'ils soient le fait de l'Etat ou des collectivités locales, est réglementée par la loi sur les marchés publics et que la Suède a incorporé dans cette loi les directives de l'UE sur les marchés publics. De plus, la loi prévoit des règles plus détaillées que celles des directives en matière d'appels d'offres. Ainsi, les appels d'offres doivent être lancés en présence d'au moins deux personnes désignées par l'organisme demandeur, il faut tenir un relevé écrit des offres, validé par ceux qui participent aux soumissions, et les compétiteurs peuvent également exiger la présence d'un représentant de la Chambre de commerce. Désormais, la loi sur les marchés publics contient même une disposition qui veut que les décisions d'attribution soient soumises à une procédure de révision devant un tribunal administratif. Pour garantir l'efficacité de cette règle, aucun contrat ne peut être accordé dans un délai de 10 jours après la clôture d'un appel d'offres. Les autorités signalent que de telles procédures de révision se sont multipliées ces derniers temps.
38. Le GRECO prend acte de la réponse fournie. Il convient avec les autorités suédoises que les mesures mentionnées dans la recommandation sont une liste non exhaustive d'exemples. Il salue les améliorations apportées aux lois régissant les marchés publics, et note que les autorités suédoises déclarent qu'en principe toutes les situations du domaine des appels d'offres publics sont couvertes par la loi sur les marchés publics. Etant donné la situation, le GRECO estime que la Suède a présenté des mesures susceptibles de réduire les risques évoqués dans la recommandation.
39. Le GRECO conclut que la Recommandation vii. a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

40. *Le GRECO recommandait de promouvoir le système de suivi/contrôle applicable aux autorités locales en créant une institution¹ efficace et indépendante de vérification comptable des autorités locales.*
41. Les autorités suédoises signalent que l'indépendance des autorités locales par rapport au Gouvernement central est établie par la Constitution. Des mesures pour améliorer le système de surveillance applicable aux autorités (Décret gouvernemental 1998/99:66) ont été adoptées le 1^{er} janvier 2000 lorsque la Loi sur les autorités locales a été amendée. Depuis, toutes les activités des communes sont soumises à un audit annuel. Cette même loi renferme aussi une disposition permettant aux vérificateurs nommés de bénéficier du soutien d'experts pour offrir un haut niveau de professionnalisme. Chaque conseil municipal nomme au moins trois auditeurs, qui ont l'obligation d'être accompagnés d'experts-auditeurs (provenant du secteur privé). L'expert-auditeur conduit l'audit et soumet le rapport à l'auditeur nommé, qui réalise l'audit final. Les rapports de l'auditeur nommé et de l'expert-auditeur sont soumis au conseil municipal. Si des irrégularités (telles que des infractions) sont soupçonnées, le conseil municipal doit en être informé. Les autorités de la Suède ont souligné que ces rapports sont accessibles au public.
42. Par ailleurs, plusieurs mesures ont été prises dans le but de suivre la mise en oeuvre de cette loi. En juin 2002, le ministère de la Justice a organisé un séminaire sur le suivi des autorités locales. Les mesures prises dans le décret 1998/99:66 ainsi que le fonctionnement du système actuel de suivi ont été discutés.

¹ La recommandation ne prévoit pas la création d'une institution dans la version originale (anglais).

43. Les autorités ont aussi signalé que suite à la législation sur la vérification mentionnée ci-dessus, le nombre d'affaires où les vérificateurs n'ont pas recommandé l'approbation des comptes a récemment augmenté, et que les médias ont manifesté un plus grand intérêt pour ces questions.
44. Le 16 octobre 2003, le gouvernement suédois a nommé une commission d'experts chargée d'étudier le fonctionnement du système actuel de suivi (dir. 2003:97). Une évaluation générale du système de contrôle, effectuée par l'Association Suédoise des Autorités Locales, suite à un questionnaire transmis à toutes les municipalités, a été mise à la disposition de la Commission. La Commission présentera ses conclusions en octobre 2004. Toutefois, il n'est pas prévu de changer davantage le système d'audit, considéré par les autorités suédoises comme étant suffisamment indépendant.
45. Le GRECO a l'impression que l'efficacité du système s'est améliorée grâce aux audits annuels et que l'instauration d'une assistance d'experts pour les auditeurs nommés a contribué à l'efficacité du système et a amélioré l'indépendance des audits. Le GRECO note que ces changements étaient déjà en place bien avant le rapport d'évaluation, mais qu'il n'y a pas été fait référence dans le rapport. Dans ces conditions, le GRECO n'estime pas nécessaire de poursuivre l'examen de ce point.
46. Le GRECO conclut que la Recommandation viii. a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

47. Le GRECO conclut que la Suède a mis en œuvre la grande majorité des recommandations.
48. Les Recommandations ii., iv., v. et vi. ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les Recommandations iii., vii. et viii. ont été traitées de manière satisfaisante. La Recommandation i. a été partiellement mise en œuvre.
49. Le GRECO invite le chef de la délégation de la Suède à communiquer au plus tard le 31 octobre 2005 des informations complémentaires sur l'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation i.