



Strasbourg, 18 mars 2005

Public
Greco Eval II Rep (2004) 9F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Suède

Adopté par le GRECO
lors de sa 22^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2005)

I. INTRODUCTION

1. La Suède a été le quinzième Etat membre du GRECO à être évalué dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de M. Marin MRČELA, Juge, Tribunal d'instance de Zagreb, Croatie ; M. Alex BELLING, Coordinateur de la politique sur l'intégrité, ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume, Direction générale de la gestion du secteur public, La Haye, Pays-Bas et M. Antti PIHLAJAMAKI, Procureur général, bureau du procureur de Turku, Finlande. Cette EEG, accompagnée par un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Suède du 18 au 22 octobre 2004. Préalablement à cette visite, des réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2004) 1E) et des copies de la législation en vigueur ont été remises aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré des responsables des organisations gouvernementales suivantes : Ministère des Affaires étrangères, Chancelier de Justice, Médiateurs parlementaires, Ministère de la Justice (plusieurs services), Bureau du Procureur général (y compris l'unité nationale anti-corruption), Bureau de la criminalité économique, Ministère des Finances, Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et de la Communication, Office national de vérification comptable, Conseil national des marchés publics, Agence de gestion publique, Conseil national pour la qualité et le développement, Autorité nationale de gestion financière, Agence des employeurs publics, Autorité de la concurrence, Bureau du registre des sociétés et Commission sur la confiance envers les entreprises. En outre, l'EEG a rencontré des représentants des institutions non gouvernementales suivantes : Association des collectivités locales, Fédération des conseils de comtés, Confédération des syndicats, Institut anti-corruption, International Chamber of Commerce et Transparency International. L'EEG a également rencontré des représentants d'un journal (Dagens Nyheter) et de deux entreprises (ICA et Skanska).
3. Le Deuxième Cycle d'Evaluation de déroule du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005, conformément à l'article 10.3 du statut du GRECO, et la procédure d'évaluation porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173¹), par les articles 19 paragraphe 3, 13 et 23 de la Convention ;
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19 paragraphe 2 de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités suédoises pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Suède afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

¹ La Suède a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 25 juin 2004. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2004.

II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

5. Dans la doctrine suédoise, la confiscation est considérée comme une « conséquence légale spéciale d'une infraction » et non comme une sanction. La confiscation peut en principe s'appliquer à toute catégorie d'infraction. La décision de confiscation est prise par un tribunal, en général dans le cadre des poursuites liées aux questions de responsabilité et de sanction pénales. Elle peut modifier (réduire) la sanction imposée.
6. Le recours à la confiscation – objets ou valeur équivalente – est réglementé par le chapitre 36 du Code pénal² (ci-après CP) et par la législation spéciale relative à des situations spécifiques. L'une des conditions d'usage de la confiscation est la commission d'une infraction (y compris de corruption). La confiscation peut également être ordonnée sans que l'auteur de l'infraction ne soit condamné (*confiscation in rem*).
7. Les produits du crime sont toujours confisqués à moins que ce ne soit manifestement indu (chapitre 36, article 1, CP). Pour déterminer s'il serait manifestement indu d'ordonner la confiscation des produits du crime, il est tenu compte, entre autres, du fait que l'auteur sera ou non également tenu de payer des dommages-intérêts. La *valeur* des produits peut autrement être confisquée. Si les produits de la corruption active ne sont pas considérés comme des produits du crime au sens de la disposition susmentionnée, l'article 4 du même chapitre relatif à la confiscation des avantages financiers peut être appliqué à la place de ladite disposition.
8. Les instruments ou les biens provenant du crime ou leur *valeur* équivalente *peuvent* faire l'objet d'une confiscation dans le cadre de la prévention du crime ou pour d'autres raisons particulières (chapitre 36, article 2, CP). Des dispositions semblables sur la confiscation des instruments se retrouvent dans la législation spéciale. La confiscation d'autres objets peut également être ordonnée s'il existe un risque qu'ils soient utilisés à des fins criminelles (chapitre 36, article 3, CP).
9. Les biens, ou leur valeur équivalente, soumis à confiscation peuvent être exigés d'un tiers, c'est-à-dire de toute personne qui, à la suite de l'infraction, a acquis ces biens par le biais du partage des biens des époux ou par héritage, legs ou donation, ou qui, à la suite de l'infraction, a acquis ces biens par d'autres moyens et, de ce fait, savait ou avait de fortes raisons de soupçonner qu'ils étaient liés à l'infraction (chapitre 36, article 5, CP). Si la sanction ne peut plus être imposée en raison, par exemple, du décès de l'auteur de l'infraction, les biens peuvent être déclarés confisqués seulement si, dans le cadre des poursuites s'y rapportant, une citation à comparaître a été émise dans les cinq ans suivant la commission de l'infraction (chapitre 36, article 14, CP).
10. La charge de la preuve en cas de confiscation incombe au procureur et ne peut jamais être renversée. Ceci est valable dans le cadre de la confiscation d'un objet particulier, mais aussi dans le cadre de l'estimation du montant à confisquer en cas de confiscation de la valeur équivalente. En ce qui concerne la confiscation de la valeur des avantages financiers provenant d'infractions commises dans l'exercice des activités d'une entreprise, le niveau de preuve est

² Dans la traduction anglaise du Code, le terme « forfeiture » est utilisé au lieu de « confiscation ».

relativement moins élevé : « la valeur peut être estimée à un montant raisonnable compte tenu des circonstances » (chapitre 36, article 4). Il en va de même pour la confiscation des produits du crime (chapitre 36, article 1, CP). Une décision de confiscation est nulle et de nul effet si elle n'est pas exécutée dans les dix ans qui suivent la date de son entrée en vigueur (chapitre 36, article 15).

11. En règle générale, les biens confisqués et les amendes sur les personnes morales reviennent à l'Etat. Si les produits du crime, correspondant au tort causé à une personne, sont confisqués, l'Etat doit verser à la partie lésée une indemnité qui peut s'élever jusqu'à un montant correspondant à la valeur acquise à la suite d'une décision de confiscation. Lors de l'exécution de la décision, la partie visée par la confiscation a le droit de déduire tout montant déjà payé en dédommagement à la partie lésée (chapitre 36, article 17).
12. L'EEG a été informée qu'il est possible d'obtenir des informations générales (sans que soit mentionné le type d'infraction) sur le montant total des biens confisqués chaque année. Aucune statistique spécifique sur l'usage de la confiscation en cas de corruption n'est disponible. Toutefois, l'Unité anti-corruption du Bureau du procureur général a transmis des données concernant les affaires de corruption³ et a déclaré que généralement, les procureurs requièrent la confiscation des paiements illicites. Les autorités ont fourni un exemple d'affaire de corruption dans laquelle la somme approximative de 45 000 SEK (environ 5 000 euros) a été confisquée au destinataire du paiement illicite.
13. L'EEG a été informée que les procureurs considèrent que la charge de la preuve qui leur incombe pour obtenir une décision de confiscation devrait être moins lourde. L'EEG a également été informée que la tendance en Suède est au recours à la confiscation, et ce plus que par le passé. En outre, une Commission gouvernementale a examiné la question de l'extension des pouvoirs en matière de confiscation de produits liés au crime en cas d'infraction grave. En 2002, elle a suggéré de modifier la législation pertinente afin de prévoir la confiscation des biens dans certains cas (infractions économiques ou liées aux stupéfiants par exemple), s'il est *probable* que les biens proviennent d'une activité criminelle. Il a été dit à l'EEG que la mise en œuvre de la Décision-cadre de l'Union européenne relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime était en cours et que la suggestion de la Commission gouvernementale serait prise en compte à cet égard.
14. Les formations élémentaires dispensées par le Procureur général à tous les procureurs traitent de thèmes comme la corruption et la confiscation. De plus, des séminaires spéciaux consacrés à la corruption sont organisés, le dernier ayant été suivi par une centaine de procureurs (Åklagardagarna, 2004). Le Bureau de la criminalité économique (BCE) offre en outre des formations sur la confiscation en cas d'infraction économique grave et organisée, y compris d'infraction de corruption. Ces formations sont pluridisciplinaires ; elles s'adressent en effet à la fois aux procureurs, à la police et aux experts financiers. L'EEG a toutefois été informée qu'en date de sa visite, aucune formation spéciale sur l'usage de la confiscation ou de la saisie n'avait encore été organisée dans le cadre de l'Unité anti-corruption spécialisée.

Mesures provisoires

15. La saisie comme mesure provisoire est prévue par le Code de procédure pénale (chapitre 27), et peut être utilisée dans le cadre des produits de la corruption. Peuvent être saisis les objets qui

³ Statistiques concernant les affaires de corruption (1^{er} juillet 2003 - 25 octobre 2004) : nombre total d'affaires 108, nombre total de suspects 245. Aucun chiffre sur la confiscation.

peuvent être raisonnablement présumés comme étant importants dans une enquête judiciaire ou qui ont été pris à une personne par un acte criminel, ou encore qui doivent être confisqués. Les dispositions concernant les objets s'appliquent également aux documents écrits si rien d'autre n'est prévu à ce sujet. Les mesures coercitives décrites dans ledit chapitre peuvent être imposées seulement si les raisons justifiant la mesure l'emportent sur l'intrusion ou autre préjudice causés ultérieurement au suspect ou à une autre partie adverse (article 1).

16. En outre, peuvent être saisis les objets trouvés lors d'une arrestation ou d'une détention légales, d'une perquisition, d'une fouille de personne ou d'une fouille corporelle. Les objets trouvés autrement peuvent être saisis sur ordre de la personne chargée de l'enquête, c'est-à-dire du procureur ou de l'autorité de police. Dans les situations urgentes, un officier de police peut saisir des objets sans mandat de saisie. Une personne, autre que celle chargée de l'enquête, qui effectue une saisie doit en notifier ces derniers dans les plus brefs délais pour qu'une décision immédiate soit prise concernant la poursuite ou non de la saisie (article 4).
17. Il existe des règles concernant la gestion des biens saisis. La personne effectuant la saisie doit placer l'objet sous main de justice. Tout objet saisi doit être scrupuleusement conservé, et une stricte surveillance sera maintenue afin de veiller à ce qu'il ne soit pas échangé, endommagé ou utilisé abusivement de quelque autre façon. Si l'objet est une somme d'argent importante, celle-ci est normalement déposée sur un compte bancaire rémunéré (article 10).
18. Le recours à la saisie est envisagé dans le cadre de l'enquête judiciaire sur l'infraction donnée. S'il y a raison de croire qu'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement a été commise, les biens peuvent être perquisitionnés afin de saisir, entre autres, les produits du crime ou de détecter d'autres informations potentiellement importantes pour l'enquête.
19. Les registres sur les biens et objets saisis sont conservés par les autorités policières régionales. Le solde total est communiqué chaque six mois au Conseil national de la police, sans que soit mentionné le type d'infraction. Aucune statistique spécifique n'est disponible concernant le recours aux mesures provisoires en cas de corruption.

Blanchiment d'argent

20. Le blanchiment d'argent est érigé en infraction en vertu du chapitre 9 du Code pénal. Cette infraction, « *le fait d'accepter et le fait d'accepter des produits liés à l'argent* », est punie d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de six ans maximum. Les infractions de corruption, en vertu du Code pénal, sont toutes des infractions principales par rapport au blanchiment d'argent, qu'elles aient été commises en Suède ou hors du territoire.
21. La Police financière, qui est une division du Service d'enquête judiciaire de la Police nationale, fait office d'Unité de renseignement financier (FIU). Son objectif est d'empêcher et de mettre à jour les activités criminelles, à partir de rapports de transaction suspecte (RTS). En 2003, presque 10 000 RTS ont été établis. S'il existe des raisons de soupçonner qu'une infraction a été commise, l'affaire est déférée au BCE pour enquête préliminaire. Aucune statistique n'est disponible concernant les enquêtes et les poursuites engagées ainsi que les condamnations prononcées dans les cas d'infraction principale de corruption.
22. Les établissements financiers et de crédit, les holdings, les bureaux de change, les agents d'assurance, les sociétés de transfert de fonds et les compagnies d'assurance-vie sont obligés de signaler toute transaction pouvant raisonnablement être présumée comme constituant un blanchiment d'argent. Des efforts sont également entrepris pour mettre en œuvre la Directive

2001/97/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Une loi présentée par le gouvernement sur le durcissement de la réglementation contre le blanchiment d'argent a été adoptée en juin 2004, et une nouvelle législation devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2005⁴.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

23. A l'échelon international, le cadre juridique de l'entraide judiciaire est fourni par la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la Convention pénale sur la corruption et la Convention européenne de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs, et au niveau national, par les dispositions pertinentes du chapitre 28 du Code de procédure pénale ainsi que par la loi de 2000 relative à l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et la loi suédoise sur la coopération internationale en matière d'exécution de jugements répressifs. Une loi spéciale régit le transfert de l'exécution des peines vers et depuis les états nordiques, et la loi suédoise de 1963 relative à la coopération avec le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Norvège en matière d'exécution des sanctions pénales englobe l'exécution des décisions de confiscation pour toutes sortes de délits, y compris les infractions de corruption.⁵ Il existe aussi des accords bilatéraux entre la Suède et d'autres Etats. Les autorités suédoises ont rapporté que la Suède est en mesure d'accorder l'entraide judiciaire sans l'obligation de réciprocité.
24. Dans les cas où un Etat étranger requiert l'exécution d'une décision concernant la confiscation des biens se trouvant en Suède d'un justiciable, le ministère de la Justice transmet la requête au Procureur général ou au tribunal compétent, à moins qu'elle ne doive être examinée par le gouvernement. Une requête provenant d'un Etat membre de l'UE ou de l'Islande ou de la Norvège peut être adressée directement au procureur ou au tribunal compétents. Lorsque la Suède est l'Etat requérant, les demandes du tribunal ou du procureur relatives à l'immobilisation à l'étranger des produits de crimes peuvent être introduites par l'intermédiaire du ministère de la Justice. Une requête provenant de la Suède adressée à un autre Etat membre de l'UE ou à l'Islande ou à la Norvège peut être communiquée directement au procureur ou au tribunal compétent.
25. L'existence d'une double incrimination est une condition requise pour les requêtes se rapportant à certaines mesures comme la perquisition, la saisie, le transfert de biens saisis vers un autre Etat, la fouille corporelle, l'interception et l'écoute téléphoniques et la télésurveillance secrète. Les demandes de perquisition et de saisie provenant d'un Etat membre de l'UE ou d'Islande ou de Norvège ne sont pas concernées par cette règle.⁶ La double incrimination n'est pas une condition requise pour les autres mesures.
26. Il convient de mentionner que si la possibilité, pour les tribunaux, de requérir une entraide judiciaire à l'étranger est entièrement réglementée par la loi, la marge de manœuvre des procureurs à ce sujet n'est pas aussi bien définie. Ainsi, les procureurs peuvent requérir une entraide judiciaire à l'étranger – et l'obtenir – conformément à la législation de l'autre Etat et/ou par les engagements internationaux contractés par celui-ci envers la Suède.

⁴ La nouvelle législation mettant en œuvre la Directive 2001/97/CE est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

⁵ D'après la loi, le Bureau suédois de la fiscalité est l'autorité compétente pour envoyer et recevoir une demande d'exécution d'une décision de confiscation, et la procédure d'exécution en Suède est simplifiée à quelques règles énoncées dans le texte.

⁶ L'auteur du délit en question encourt déjà une peine d'emprisonnement dans l'Etat requérant – Ibid., chapitre 4, article 20

b. Analyse

27. L'EEG est d'avis que la Suède dispose d'un cadre juridique solide concernant les possibilités d'usage de la confiscation et de la saisie de produits du crime et d'instruments en général, et que ces mesures sont pleinement applicables aux cas de corruption. La confiscation des produits du crime est obligatoire, la confiscation *in rem* et la confiscation de la valeur équivalente sont possibles, et les biens peuvent être confisqués à un tiers. Il ressort toutefois des discussions avec les représentants des instances répressives que la réglementation sur la charge de la preuve peut constituer un obstacle important à la mise en œuvre de ces mesures dans la pratique. L'EEG a relevé qu'une Commission gouvernementale avait proposé en 2002 d'étendre les pouvoirs en matière de confiscation en cas d'infraction grave, et a été informée que cette suggestion serait prise en compte dans les travaux continus de mise en œuvre de la Décision-cadre du Conseil européen relative à la confiscation des produits, instruments et biens du crime.
28. L'EEG a appris que le nombre d'affaires de corruption en Suède a augmenté ces dernières années (voir ci-dessous) et qu'il a été recouru à la confiscation et à la saisie ; les autorités ont fourni quelques exemples. De plus, les statistiques disponibles concernant l'usage de la saisie et de la confiscation sont limitées, mais la Suède compte recourir davantage à ces mesures dans le futur. A cet égard, l'EEG rappelle les conclusions de la Commission gouvernementale susmentionnée sur l'extension des pouvoirs en matière de confiscation ainsi que les travaux continus de mise en œuvre de la Décision-cadre de l'Union européenne relative à la confiscation des produits, instruments et biens du crime. L'EEG n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité du système à ce jour, c'est-à-dire de déterminer l'étendue de l'usage systématique de la saisie et de la confiscation en cas de corruption. *L'EEG observe que la collecte systématique de données sur l'usage de la confiscation et de la saisie serait particulièrement précieuse dans le contexte actuel, ces mesures étant de plus en plus considérées comme des outils importants de la lutte contre les infractions économiques graves, dont la corruption.*
29. Les affaires de corruption sont, en règle générale, traitées par l'Unité anti-corruption du Bureau du Procureur général. Elles peuvent également faire l'objet d'enquêtes et de poursuites par le Bureau de la criminalité économique (BCE) lorsqu'elles sont liées à des infractions économiques graves et par un autre procureur en cas d'infraction de corruption mineure (voir ci-dessous). L'EEG a discuté avec des membres de l'Unité anti-corruption, opérationnelle depuis juillet 2003. En date de la visite de l'EEG, cette Unité était composée de trois procureurs, dont le directeur et son adjoint. Elle était chargée d'enquêter sur les affaires majeures et difficiles de corruption. Le nombre total d'affaires traitées par l'Unité s'élevait à 108 et le nombre de suspects, à 245. La majorité de ces affaires concernait la corruption d'employés du monopole d'Etat sur l'alcool (« Systembolaget ») et certaines, la corruption dans le cadre d'autres relations commerciales. L'Unité anti-corruption semblait être surchargée de travail. De plus, l'intérêt des médias pour cette structure était considérable compte tenu des affaires qu'elle traitait. Les membres de l'Unité ont déclaré que celle-ci avait dans l'ensemble besoin de davantage de ressources et surtout de formations spéciales dans le domaine des enquêtes sur les affaires de corruption, notamment de la confiscation et autres mesures similaires, celles-ci n'ayant pas souvent été appliquées jusqu'ici. Ces formations s'imposaient particulièrement étant donné que l'Unité anti-corruption allait devenir l'organe de référence sur la corruption pour tous les districts du comté. Parallèlement, l'EEG a été informée par des représentants du BCE que les formations dans le domaine des enquêtes sur les infractions économiques (dont la corruption) étaient dans une large mesure dispensées par le BCE et que l'Unité anti-corruption pouvait les suivre. En outre, si le BCE, qui est un organe beaucoup plus important composé de procureurs, d'enquêteurs policiers et financiers et de comptables (400 personnes au total), chargé avant tout d'affaires concernant des infractions commises à l'encontre des créanciers, des délits d'initié, des délits

fiscaux et la criminalité économique organisée, au cours d'enquêtes de cette nature a des soupçons de corruption, il mènera une enquête et poursuivra pour infraction de corruption. Le BCE mène également des enquêtes et poursuites en matière de pots-de-vin dans le secteur privé. De plus, le BCE peut apporter un soutien à l'Unité anti-corruption par le biais d'expertises financières ou autres, dans la mesure où les moyens disponibles le permettent. L'Unité anti-corruption peut également être aidée par d'autres agences, les Douanes par exemple.

30. L'EEG – pleinement consciente que l'Unité anti-corruption est relativement jeune – ne peut ignorer la charge de travail incombant à l'Unité et l'avis, comme l'ont exprimé les membres de cette structure, d'organiser des formations spécialisées dans le domaine des enquêtes sur les infractions de corruption afin, entre autres, de répandre à l'avenir l'usage de la saisie et de la confiscation. **Par conséquent, l'EEG recommande de vérifier si les ressources à la disposition de l'Unité anti-corruption du Bureau du Procureur Générale sont adaptées⁷, et de dispenser une formation spécialisée en matière de saisie et confiscation aux procureurs de cette Unité.** Une telle formation devrait de préférence être coordonnée avec d'autres formations pertinentes, par exemple celles dispensées par le BCE, organe qui possède une connaissance approfondie en la matière, notamment en ce qui concerne la dimension internationale de la corruption et les infractions qui y sont liées.

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique

31. L'administration publique est définie dans la Constitution et englobe les institutions administratives locales et centrales, y compris les services gouvernementaux.⁸ La loi sur les procédures administratives régleme[n]te ces procédures dans les institutions gouvernementales et les tribunaux. Elle traite de questions telles que la responsabilité des administrations d'informer le public, d'offrir des services et des voies de recours. L'Ordonnance sur les administrations et institutions gouvernementales fournit un cadre réglementaire pour la gestion d'une administration, le fonctionnement du conseil d'administration, l'emploi dans l'administration et la responsabilité de celle-ci en tant qu'employeur. Les deux instruments précités reflètent l'indépendance dont jouissent les institutions d'état vis-à-vis du gouvernement central (par exemple dans l'élaboration de leur politique d'emploi, dans leur représentation, etc.).
32. Il existe 290 institutions d'Etat employant environ 250 000 personnes au total. Les administrations sont généralement dirigées par un directeur général ou par un directeur général et un conseil d'administration. Les deux sont nommés par le gouvernement, à qui ils doivent rendre des comptes pour les opérations internes et externes de l'administration.

Politique anti-corruption

33. Les principes fondamentaux permettant une bonne administration publique en Suède sont énoncés dans la Constitution et la législation, lesquelles prévoient les droits et libertés fondamentales. Aucune stratégie ni politique anti-corruption nationale explicite n'est prévue dans le cadre de l'administration publique, mais nombre de principes fondamentaux de la Constitution sont destinés à combattre la corruption et les activités similaires. Par exemple, une disposition de

⁷ En janvier 2005, l'Unité anti-corruption a été renforcée avec l'arrivée d'un procureur régional, et au printemps 2005, le recrutement d'un cinquième procureur et d'un enquêteur financier est prévu.

⁸ Chapitre 1, Article 8, « L'instrument du Gouvernement »

l'Instrument du Gouvernement interdit aux ministres et au gouvernement de donner toute instruction à l'administration publique concernant le traitement de cas individuels (förbud mot « ministerstyre »). L'administration publique en général et les institutions d'Etat en particulier jouissent donc d'un haut niveau d'indépendance et de décentralisation. Les administrations sont régies par l'Ordonnance relative aux administrations et institutions gouvernementales (Verksförordningen), mais, dans une large mesure, chacune d'entre elles est tenue de veiller à ce que ses employés connaissent pleinement leurs obligations. De plus, les administrations et les organismes publics sont libres d'élaborer leurs propres politiques anti-corruption en cas de nécessité. Toute évaluation de l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption dans l'administration publique est menée par les autorités indépendantes mêmes.

Transparence

34. La Suède a depuis longtemps adopté le principe selon lequel tous les documents possédés par les pouvoirs publics sont mis à disposition du public. Ce principe est l'une des clés de voûte de l'administration publique suédoise et est considéré comme un élément important de la lutte contre les abus administratifs et la corruption. Les règles fondamentales en matière d'accès aux documents officiels sont définies dans la Loi sur la liberté de la presse, qui fait partie intégrante de la Constitution. Le droit d'accès s'applique en règle générale à tous les documents dont dispose un pouvoir public (c'est-à-dire tous ceux qu'il a reçus ou émis). Ce droit peut toutefois être soumis à restriction, mais seulement dans les cas où une décision de confidentialité a été prise. Une telle décision peut se fonder uniquement sur des raisons prévues par la législation, à savoir par la Loi sur la confidentialité. La loi sur les procédures administratives et les avis du Médiateur parlementaire donnent des orientations supplémentaires concernant l'accès aux documents officiels. Les pouvoirs publics ont une approche active pour ce qui est de la réponse aux requêtes du public ; les courriers reçoivent une réponse écrite ; les demandes téléphoniques sont traitées immédiatement, si possible ; les e-mails le sont en général dans les 24 heures. Des formations sur l'e-gouvernance sont dispensées, entre autres, par le Conseil national pour la qualité et le développement (voir ci-dessous). Les documents sont généralement remis gratuitement et, au-delà d'une certaine limite, au prix de revient.
35. D'après la Constitution (Instrument du Gouvernement, chapitre 7, article 2), le gouvernement doit, si nécessaire, consulter les administrations concernées avant de prendre une décision concernant une question qui relève de ses compétences. Même les associations privées et la population doivent, si nécessaire, avoir l'occasion de fournir des informations avant qu'une décision sur une question relevant des compétences du gouvernement soit prise. En outre, la consultation des parties concernées constitue une part importante du processus législatif.
36. Les administrations n'ont pas d'obligation de consultation avant de prendre leurs décisions. Cependant, rien ne les empêche de consulter le public ou de lui permettre de s'exprimer lors du processus décisionnel. Elles sont en effet censées le consulter sur des questions comme les services, la qualité, les heures d'ouverture, etc. Les règles sur la transparence mentionnées ci-dessous s'appliqueraient à ce processus.

Contrôle de l'administration publique

37. En vertu de l'article 22a de la Loi sur les procédures administratives, il est possible d'introduire un recours administratif devant les tribunaux administratifs. Le recours peut être introduit contre des décisions prises par les instances administratives (ministères, bureaux et administrations gouvernementales, administrations de comté et autres instances gouvernementales) ; il doit être transmis à l'instance concernée. Celle-ci a la possibilité de modifier sa décision conformément à

ce qui a été demandé, auquel cas le recours n'entraînera pas de mesure supplémentaire. Si l'instance ne modifie pas la décision dans le sens demandé, elle doit transmettre le dossier à un tribunal administratif de comté, qui est un tribunal de première instance pour les questions administratives. En outre, il est possible de faire appel d'une décision du tribunal administratif de comté devant la cour d'appel administrative et, en dernier ressort, devant la Cour suprême administrative (si l'autorisation de déposer un pourvoi est accordée).

38. Toute personne qui estime avoir été maltraitée ou traitée injustement par un pouvoir public ou un agent public ou qui considère qu'une autre personne est dans ce cas peut déposer une plainte auprès des Médiateurs parlementaires, institution créée en 1809. Les Médiateurs, élus par le parlement, veillent à ce que l'administration publique (centrale et locale), les institutions publiques et les tribunaux, y compris les fonctionnaires employés, respectent les lois et statuts et remplissent leurs obligations. Le rôle de surveillance des Médiateurs parlementaires ne s'applique pas au parlement, au gouvernement, au Chancelier de Justice ou aux membres des conseils de comté ou des conseils municipaux. Les enquêtes des Médiateurs se fondent sur des plaintes reçues du public, sur des procédures qu'ils ont eux-mêmes engagées et sur des observations faites au cours d'inspections. Chaque année, les Médiateurs parlementaires reçoivent presque 5 000 plaintes, effectuent de 10 à 15 inspections et entament de 100 à 150 procédures *ex officio* (à partir d'informations révélées par les médias, de plaintes anonymes et d'inspections). Les Médiateurs parlementaires peuvent faire office de procureur spécial et inculper des fonctionnaires pour acte illicite ou autre irrégularité. Ceci, toutefois, se produit très rarement. Les Médiateurs parlementaires ont également le droit d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre d'agents publics pour délit pénal. Le plus souvent, toutefois, les Médiateurs émettent un avis critique ou une recommandation (50 pour cent des cas), qui figurent dans la publication annuelle. Les Médiateurs peuvent charger un procureur de les aider dans leur enquête ; ils peuvent aussi déférer une affaire au parquet pour enquête judiciaire, ce qui arrive rarement (moins de 5 pour cent des cas).
39. Une autre institution établie de longue date est celle du Chancelier de Justice, créée en 1713. Le Chancelier est le conseiller juridique du gouvernement ; il représente le pays dans les différends juridiques, reçoit les plaintes et les demandes de dommages-intérêts adressées à l'Etat et se prononce sur l'indemnité financière. Il a également pour mandat de veiller à ce que les limites de la liberté de la presse (des médias) ne soient pas transgressées et fait fonction de procureur dans les affaires liées à des atteintes à la liberté de la presse. De plus, le Chancelier fait office de médiateur du gouvernement lors du contrôle des instances et des fonctionnaires et intente une action en cas d'abus. Le Chancelier reçoit environ 3 000 plaintes par an, dont la plupart concerne des demandes de dommages-intérêts. Très peu d'affaires concernent la corruption (sept affaires de 1982 à 1995). Chaque année, le Chancelier reçoit « deux ou trois » plaintes relatives aux violations présumées de l'interdiction découlant de la Constitution qui empêche les autorités publiques de rechercher l'identité d'une personne qui a fourni des renseignements aux médias sur notamment des irrégularités au sein d'une administration. Si nécessaire, le Chancelier peut mener une enquête et poursuivre les violations de cette interdiction.
40. L'Office national de vérification comptable, doté d'une nouvelle organisation depuis 2003, est un organisme indépendant qui doit rendre des comptes uniquement au Parlement. Il est chargé de vérifier les opérations de l'Etat entier, excepté celles des collectivités régionales et locales. Il est dirigé par trois contrôleurs généraux, qui décident de l'objet de la vérification comptable et des conclusions à élaborer à la suite de chaque vérification. Les vérifications comptables sont effectuées en tant que contrôle financier (60 pour cent ; comptes et administration) ou qu'audit de performance (40 pour cent ; efficacité et efficience). L'Office coopère avec le Bureau de la criminalité économique (BCE) et le parquet.

41. La vérification comptable des collectivités locales est effectuée annuellement par des auditeurs non professionnels élus par les conseils municipaux. L'indépendance et le professionnalisme de ces auditeurs font l'objet de débats. L'EEG a été informée qu'une Commission d'experts nommée par le gouvernement a présenté ses conclusions à celui-ci en octobre 2004. La Commission suggère entre autres de renforcer l'indépendance des auditeurs tout en conservant le système actuel d'élection, par exemple en introduisant des règles donnant le droit aux groupes politiques minoritaires de choisir le contrôleur général, des règles relatives au conflit d'intérêts (les auditeurs ne peuvent pas être membres du conseil municipal) et l'obligation de faire aider les auditeurs élus par des auditeurs professionnels. Cette proposition est actuellement examinée par le gouvernement. Le rapport d'évaluation de premier cycle du GRECO et le rapport de conformité sont également mentionnés (Greco Eval I Rep (2001) 3 et Greco RC-I (2003) 11).

Recrutement, carrière et mesures préventives

42. Les procédures de recrutement, que ce soit dans les bureaux gouvernementaux ou les institutions d'état, sont normalement ouvertes et le recrutement peut uniquement être basé sur des critères objectifs tels que le mérite et les compétences. Les postes sont généralement affichés. Les règles en matière de recrutement figurent dans l'Instrument du Gouvernement (chapitre 11, article 9) (Constitution) et dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (article 4).
43. Conformément à la Loi relative à la sécurité et à la protection, les mesures de sécurité nécessaires sont prises en fonction du type d'activités de chaque administration. En règle générale, ces mesures protègent contre l'espionnage, le sabotage et autres atteintes à la sécurité de l'Etat. Une personne est obligée de subir un contrôle de sécurité (examen des antécédents judiciaires, etc.) avant d'être employée ou de prendre part à une activité qui a son importance pour la sécurité de l'Etat.

Formation

44. Nombre de fonctionnaires sont diplômés de l'université et sont largement familiarisés avec le cadre constitutionnel et juridique régissant l'administration publique. L'indépendance des institutions d'Etat fait qu'elles ont la responsabilité spéciale de former leurs employés en cours d'emploi. De plus, le Conseil national pour la qualité et le développement (KKR) est à disposition pour aider les administrations dans le domaine de la formation, de l'expertise, etc. Le KKR, qui emploie 11 personnes, met au point des programmes de développement des compétences et des formations sur des thèmes comme l'éthique, la transparence, etc. Il fait appel à cette fin à des consultants et intervenants externes⁹.

Conflit d'intérêts

45. D'après la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, un agent public ne peut pas avoir d'autre emploi ou mandat ou être actif d'une autre manière qui compromette la confiance dans son impartialité professionnelle (ou dans celle de tout autre employé) ou la réputation de l'administration. Les administrations possèdent généralement un règlement disposant qu'un employé doit les informer de tout autre emploi. Les autres emplois et emplois secondaires sont en règle générale autorisés s'ils n'affectent pas la capacité de l'employé à remplir ses fonctions habituelles ou n'entraînent pas de conflits d'intérêt. Il y a aussi des règles pour prévenir des

⁹ En 2003, presque 1 500 fonctionnaires ont participé à environ 50 cours organisés par le KKR.

conflits d'intérêt lorsque les agents publics ou leur proche famille ont, par exemple, un intérêt personnel dans certaines affaires. La réglementation à ce sujet est décentralisée et relève de la responsabilité de l'administration concernée.

46. Il n'existe pas de règle générale concernant la rotation du personnel, mais les administrations peuvent y recourir si elles le jugent nécessaire.
47. Aucune mesure spécifique n'est en place pour contrôler le phénomène des agents publics qui quittent le secteur public pour le secteur privé. Les autorités se sont référées à cet égard à la réglementation sur la confidentialité des agents publics, qui limite les possibilités d'utilisation des informations obtenues par un ancien agent public dans l'exercice de ses fonctions précédentes. La révélation des informations assujetties aux lois sur la confidentialité peut constituer une violation du secret professionnel et serait punissable pénalement. En outre, les dispositions sur le délit d'initié limitent les possibilités d'un ancien agent public d'utiliser ou révéler des renseignements confidentiels reçus durant l'exercice de ses fonctions. De plus, les dispositions suédoises sur les pots-de-vin permettent aussi de contrôler le phénomène des agents publics qui quittent le secteur public pour le secteur privé.

Cadeaux

48. La règle fondamentale concernant les cadeaux est la réglementation pénale sur la corruption passive figurant au chapitre 20, article 2, du Code pénal. Les Lignes Directrices déontologiques du gouvernement (voir ci-dessous) fixent des règles claires en la matière. Les administrations peuvent élaborer leurs propres lignes directrices à ce sujet et l'EEG a été informée que la plupart d'entre elles l'avaient fait, souvent en les combinant à des sanctions disciplinaires.

Codes déontologiques

49. Une version révisée des Lignes Directrices déontologiques du gouvernement a été adoptée en février 2004. Ces Lignes Directrices traitent, entre autres, des valeurs communes et des bonnes pratiques dans des domaines difficiles au point de vue déontologique, comme la transparence, les activités secondaires, les cadeaux, etc. Elles soulignent que les questions déontologiques doivent faire l'objet de discussions régulières. L'EEG a été informée que des lignes directrices déontologiques ont été diffusées par nombre d'administrations et de collectivités locales, mais n'a reçu aucune information détaillée à cet égard.
50. En 2002, le gouvernement a créé la Commission sur la confiance envers les entreprises (Förtroendekommisionen), chargée de mener des enquêtes sur les conduites qui compromettent la confiance que porte le public à l'industrie du secteur privé. La Commission a élaboré un Code de gouvernance pour les entreprises, qui a été présenté au gouvernement en mai 2004. L'EEG a été informée que ce travail pourrait également avoir des conséquences pour le secteur public. L'EEG a de plus pris connaissance des codes déontologiques de l'Institut anti-corruption (Institutet mot mutor), organisation non gouvernementale établie en 1923 et œuvrant dans le domaine du commerce et de l'industrie.
51. En raison de leur indépendance, aucune ligne directrice générale ou aucun code déontologique ne s'applique aux institutions d'Etat. Celles-ci doivent élaborer leurs propres règles et l'EEG a été informée que tel est souvent le cas, par exemple en matière de représentation officielle, de consommation d'alcool, etc.

52. Les autorités ont mentionné que les marchés publics sont extrêmement réglementés par la Loi sur les marchés publics, qui s'inspire en grande partie des directives de l'UE. Le Conseil national des marchés publics est chargé de surveiller les marchés publics en Suède.

Signalement de la corruption

53. La loi sur l'emploi dans la fonction publique (article 22) dispose qu'un employé de l'Etat qui est raisonnablement soupçonné, entre autres, de corruption passive, doit être signalé pour qu'il soit poursuivi. Cette législation ne concerne pas le personnel des collectivités locales. L'EEG a cru comprendre que l'article 22 oblige plutôt l'employeur (l'autorité concernée) à signaler l'employé. Elle n'a eu connaissance d'aucune législation ou disposition obligeant les agents publics en général à signaler des soupçons de corruption. Certaines catégories de fonctionnaires sont toutefois tenues de signaler les infractions présumées, y compris les infractions de corruption. Ainsi, les auditeurs et le personnel de l'administration fiscale ont l'obligation absolue de signaler les cas suspects rencontrés dans l'exercice de leurs fonctions. L'EEG a été informée qu'une « règle tacite » veut que, par loyauté envers l'administration et conformément au contrat de travail en liaison avec l'article 22 susmentionné, il soit du devoir de tout agent public de signaler une infraction.
54. D'après la Constitution, tout informateur a le droit de conserver son anonymat lorsqu'il fournit des informations aux médias, et les organismes publics n'ont pas le droit de se renseigner sur l'identité d'un donneur d'alerte. De plus, tout personne qui signale des irrégularités à la police peut voir son identité protégée jusqu'à l'ouverture des poursuites. Les mesures générales de protection de témoin s'appliquent également aux agents publics. La Loi suédoise sur le travail prévoit la protection des employés lorsqu'elle dispose que le renvoi d'un employé doit être fondé sur des motifs objectifs et ne doit pas résulter d'une dénonciation d'abus.

Procédures disciplinaires

55. Le Conseil national des infractions disciplinaires se prononce sur les questions de discipline impliquant les hauts fonctionnaires (essentiellement ceux qui sont nommés par le gouvernement et les hauts fonctionnaires des administrations). Les procédures disciplinaires visant d'autres employés sont traitées en interne par les administrations respectives. Le Conseil national de la police et le Bureau national de la fiscalité possèdent leurs propres instances disciplinaires. Une décision prise par un conseil disciplinaire peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal du Travail, conformément à la Loi sur les conflits du travail.
56. Une sanction disciplinaire pour manquement au devoir peut être imposée à un employé de la fonction publique qui, intentionnellement ou par négligence, ne s'acquitte pas correctement de ses fonctions. Si la faute, au vu de l'ensemble des circonstances, est mineure, il n'est pas nécessairement imposé de sanction. Les sanctions disciplinaires existantes sont l'avertissement, la baisse de salaire et le renvoi. Un employé ne peut pas être soumis à plusieurs sanctions disciplinaires simultanées. Les procédures disciplinaires et les poursuites judiciaires ne peuvent pas être menées conjointement; l'action disciplinaire doit être interrompue une fois les poursuites engagées. Si un acte est considéré comme relevant du système de droit pénal, la mesure disciplinaire ne peut être initiée ou poursuivie que si cet acte, pour toute autre raison que le manque de preuve, n'est pas considéré comme une infraction.

b. Analyse

57. La Suède a une tradition d'administration publique solide caractérisée par un haut niveau d'intégrité et de transparence, et la corruption était par le passé considérée comme non-existante. Cette perception est encore largement répandue parmi les fonctionnaires rencontrés par l'EEG. Dans le même temps, l'EEG a été informée qu'un certain nombre d'affaires impliquant des activités illégales ou malhonnêtes avaient ces dernières années suscité un fort intérêt de la part de la société en général et des médias en particulier. L'EEG a à cet égard relevé que nombre d'agents publics rencontrés avaient relativement conscience de ce phénomène et comprenaient qu'il était nécessaire de rester vigilant à l'égard de ce genre d'activités, au rang desquelles peut figurer la corruption.
58. L'administration publique et son cadre réglementaire sont bien définis dans les différentes parties de la Constitution ainsi que dans la législation, la réglementation, etc. Bien qu'aucune stratégie générale de lutte contre la corruption n'ait été élaborée, plusieurs des dispositions constitutionnelles poursuivent clairement cet objectif. D'après la Constitution, les ministres, par exemple, n'ont pas le droit de donner des instructions aux autorités concernant la manière de traiter les cas individuels. Un tel « principe de droit », qui entend éviter d'autres problèmes que ceux traités par la loi pour influencer le processus décisionnel, octroie une grande indépendance à l'administration publique. Le modèle suédois d'administration publique est particulier dans le sens où il prévoit l'existence de nombreuses institutions d'Etat indépendantes (290), lesquelles emploient 250 000 personnes environ. Dans une large mesure, ces institutions sont uniquement régies par les lignes directrices du gouvernement, qui définissent le cadre de leurs activités. Chaque administration est ensuite tenue d'élaborer sa propre politique, règlement interne, etc. L'EEG a conscience des raisons fondamentales et des avantages de ce système décentralisé, qui comporte également – et nécessairement – divers mécanismes permettant de rendre des comptes.
59. La transparence de l'administration publique est un outil important de prévention de la corruption et constitue l'une des pierres angulaires de la démocratie et de l'administration suédoises. Le principe fondamental de libre accès à l'information publique est réglementé par la Constitution. Les dispositions en question s'appliquent à tous les échelons de l'administration ; non seulement prévoient-elles le droit d'accès à tous les documents officiels en tant que règle générale, mais elles obligent en outre les autorités à fournir des informations au public. La Suède a également élaboré une politique sur l'« e-gouvernance » qui, entre autres, facilite l'accès à l'information et accroît la rapidité de réaction des autorités aux demandes du public.
60. L'EEG considère que les divers mécanismes de contrôle de l'administration publique, tels que les tribunaux administratifs, les Médiateurs parlementaires, le Chancelier de Justice et l'Office national de vérification comptable, permettent une protection indépendante contre les abus administratifs. De plus, l'EEG a noté que l'indépendance de l'audit au niveau des collectivités locales était en révision¹⁰ et qu'il existait un processus continu visant à octroyer la plus grande indépendance possible à l'avenir.
61. L'EEG a constaté qu'un travail important dans le domaine de l'éthique avait été entrepris dans le secteur privé, par exemple par l'Institut anti-corruption et ses membres et par la récente Commission sur la confiance envers les entreprises. En outre, l'EEG a pris note avec grand intérêt des « Lignes Directrices déontologiques du Gouvernement » révisées, qui établissent une

¹⁰ L'EEG avait connaissance du rapport de la Commission d'Experts gouvernementale sur l'enquête concernant l'audit des autorités autonomes locales (SOU 2004:107), dans lequel il est suggéré de renforcer l'indépendance de l'audit des autorités autonomes locales. Le rapport a été rendu public le 29 octobre 2004.

liste de principes directeurs pour certaines situations dans lesquelles la marge d'appréciation est laissée au fonctionnaire individuel. Cet instrument est destiné aux agents publics. L'EEG a estimé que la nécessité de définir des normes et lignes directrices déontologiques pour le secteur public est de plus en plus acceptée. Cette tendance devrait être encouragée.

62. L'EEG rappelle que les diverses institutions d'Etat indépendantes opèrent dans un cadre juridique bien défini ; leurs règlements internes et leurs politiques sont néanmoins plus difficiles à évaluer étant donné qu'ils varient d'une institution à l'autre. L'EEG a été informée que des instruments de « *soft law* », tels que les codes déontologiques/codes de conduite, étaient élaborés par chaque institution selon sa situation et ses besoins, et a reçu quelques exemples, par exemple dans le domaine de la « représentation ». Bien que les institutions d'Etat aient différentes fonctions et pouvoirs, l'EEG considère que les codes déontologiques/codes de conduite concernent un domaine qui exige la plus grande cohérence possible. Ce point est important, notamment aux yeux du grand public ; les questions comme les conflits d'intérêt, l'acceptation de cadeaux, le signalement de la corruption, pour n'en mentionner que quelques-unes, devraient de préférence être traitées de manière cohérente dans l'ensemble de l'administration. La marge d'appréciation laissée au fonctionnaire (« ce peut-être légal, mais incorrect au niveau déontologique »), peut créer des situations difficiles pour lesquelles des lignes directrices peuvent s'avérer extrêmement utiles. L'EEG est d'avis que des lignes directrices semblables à celles applicables aux agents publics du gouvernement devraient de préférence être élaborées pour l'ensemble de l'administration publique – sans empiéter sur l'indépendance des institutions d'Etat ou des collectivités locales – et être largement diffusées auprès du public. Les résultats des efforts déjà entrepris en la matière dans le secteur privé pourraient également être intéressants à cet égard. Les valeurs éthiques changent avec le temps et requièrent une attention continue, par exemple par le biais de formations en cours d'emploi régulières organisées par les autorités mêmes. **L'EEG recommande d'établir des codes-types pour l'élaboration de normes déontologiques cohérentes dans l'ensemble de l'administration publique et de promouvoir la formation adéquate des fonctionnaires.**
63. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (article 22) prévoit explicitement que tout employé de la fonction publique raisonnablement suspecté de corruption passive doit être signalé pour qu'il soit poursuivi. Cette règle oblige l'employeur (c'est-à-dire le pouvoir public) à signaler les employés qui se trouvent dans ce cas ; elle n'oblige par contre pas, d'après ce que comprend l'EEG, tous les agents publics à signaler des faits de corruption, et ne s'applique pas non plus à l'ensemble des fonctionnaires suédois, les employés des collectivités locales n'y n'étant par exemple pas soumis. L'EEG accepte que certaines catégories de fonctionnaires, ceux de l'administration fiscale par exemple, puissent être obligées de signaler des soupçons de corruption et qu'il existe éventuellement une « règle tacite » voulant que les autres fonctionnaires fassent de même. L'EEG est d'avis que des règles/lignes directrices écrites claires en la matière devraient être élaborées pour l'ensemble des agents publics. **L'EEG recommande donc d'introduire des règles/lignes directrices claires et des formations adéquates pour les fonctionnaires s'agissant du signalement de soupçons de corruption.**
64. L'EEG a constaté qu'il n'existe pas de réglementation ou lignes directrices spécifiques pour les situations dans lesquelles les agents publics quittent le secteur public pour le secteur privé et a été informée que ce phénomène avait été mis en lumière par les médias suédois. La réglementation sur la confidentialité des agents publics et la criminalisation du délit d'initié peut prévenir les situations de conflits d'intérêt, mais ne couvre pas nécessairement la dimension déontologique de ces situations (ce peut être légal mais incorrect au niveau déontologique). L'EEG considère cette question comme une source de préoccupation, notamment dans le contexte actuel qui voit les fonctions publiques se rapprocher du secteur privé. **L'EEG**

recommande d'introduire des règles/lignes directrices claires pour les situations dans lesquelles les agents publics quittent le secteur public pour le secteur privé afin d'éviter les situations de conflits d'intérêt.

IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition des personnes morales

65. En Suède, il existe cinq catégories de personnes morales : les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés de personnes, les coopératives économiques, les sociétés fiduciaires et les associations à but non lucratif.

a) Les sociétés à responsabilité limitée (*aktiebolag*) sont créées par un fondateur ou plus. Celui-ci peut être une personne physique résidant dans l'Espace économique européen (EEE) ou une *personne morale dont le siège social est situé dans l'EEE*. Les sociétés à responsabilité limitée acquièrent des droits et assument des obligations à la suite de leur enregistrement. Elles peuvent également être parties à une action en justice devant les tribunaux ou devant d'autres instances. Les actionnaires ne sont pas personnellement responsables des obligations de ces sociétés. Il existe deux sortes de sociétés à responsabilité limitée : privées, au capital minimum de 100 000 SEK (environ 11 000 euros), et publiques, au capital minimum de 500 000 SEK (environ 55 000 euros). Les actions de ces dernières peuvent faire l'objet de transactions en bourse ou sur tout autre marché réglementé. La Suède compte environ 300 000 sociétés à responsabilité limitée, dont quelque 1 000 publiques.

b) Les sociétés de personnes (*handelsbolag*) sont créées lorsque deux associés ou plus décident d'exercer conjointement une activité commerciale et que la société est enregistrée. Une société de personnes peut acquérir des droits et assumer des obligations. Elle peut également être partie à une action en justice devant les tribunaux ou devant d'autres instances. Les associés sont coresponsables des obligations de la société. L'association peut être limitée (*kommanditbolag*) lorsque certains associés sont uniquement responsables du capital apporté par eux (associé limité). Néanmoins, au moins un associé doit alors être pleinement responsable des obligations de la société. Cent dix mille sociétés de personnes sont actuellement enregistrées.

c) Les coopératives économiques (*ekonomiska föreningar*) sont créées pour protéger l'intérêt économique de leurs membres par le biais d'activités auxquelles ils participent en tant que consommateurs, fournisseurs ou utilisateurs des services offerts par la coopérative. La coopérative doit respecter certaines conditions concernant sa composition, les droits de vote de ses membres et son dividende. Dès qu'elle est enregistrée, elle peut acquérir des droits et assumer des obligations. Elle peut également être partie à une action en justice devant les tribunaux ou devant d'autres instances. La responsabilité se limite au capital de l'association. Douze mille cinq cents coopératives sont actuellement enregistrées.

d) Les sociétés fiduciaires (*stiftelser*) sont créées en séparant des biens qui doivent être administrés dans un certain objectif. Elles peuvent être créées par un fondateur ou plus, et ne doivent pas être destinées à son/leur seul profit. Elles peuvent acquérir des droits et assumer des obligations, et peuvent également être parties à une action en justice devant les tribunaux ou devant d'autres instances. La responsabilité des obligations de la société fiduciaire se limite au capital de celle-ci.

e) Les associations à but non lucratif (*ideella föreningar*) ne bénéficient pas d'un cadre juridique particulier. Diverses règles sont toutefois applicables à ces associations, dont l'objectif est de défendre l'intérêt économique ou non-lucratif de ses membres par le biais d'activités commerciales et autres. Environ 1 000 associations à but non lucratif sont actuellement enregistrées.

66. Les personnes morales étrangères peuvent enregistrer des « filiales » de leurs sociétés en Suède. Ces filiales n'acquièrent pas « leurs propres » droits et n'assument pas « leurs propres » obligations. Elles sont environ 900 à être enregistrées.

Enregistrement

67. Le bureau d'enregistrement des sociétés est l'autorité centrale d'enregistrement des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés de personnes et des coopératives économiques, qui sont toutes tenues de le faire. Le Bureau reçoit environ 25 000 demandes d'enregistrement par an. Les sociétés à responsabilité limitée doivent s'enregistrer dans les six mois suivant la signature d'un acte de création. Les éléments figurant dans le registre sont, entre autres, le numéro d'identification de l'entreprise, la dénomination commerciale, l'adresse et la nature de l'entreprise, ses activités, l'exercice, la manière dont sont convoquées les réunions d'actionnaires, le capital et la valeur nominale des actions. Apparaissent également les numéros de sécurité sociale personnels, les noms et les adresses des membres du conseil d'administration, du directeur général et de l'auditeur. Des conditions similaires d'enregistrement, moins nombreuses, s'appliquent aux sociétés de personnes, aux coopératives économiques, ainsi qu'aux sociétés fiduciaires et aux associations à but non lucratif exerçant une activité commerciale.
68. Les sociétés fiduciaires et les organisations à but non lucratif exerçant une activité commerciale sont généralement tenues de s'enregistrer auprès de l'administration du comté. Les données conservées dans le registre sont les numéros de sécurité sociale personnels ainsi que les noms, adresses et numéros de téléphone des membres du conseil d'administration.
69. Les citoyens suédois font toujours l'objet d'un contrôle par l'Etat civil lors du processus d'enregistrement. Les résidents non-Suédois qui souhaitent s'enregistrer comme représentants d'une société à responsabilité limitée ou d'une société de personnes doivent présenter des copies de leurs papiers d'identité. Le but de cette mesure est d'empêcher l'enregistrement de personnes virtuelles. L'EEG a été informée que la Suède tente d'empêcher les personnes et groupes de personnes engagés dans des activités illégales, le crime organisé, etc., de créer des sociétés ou des associations de façade. Outre le contrôle d'identité susmentionné, un certain nombre d'initiatives destinées à empêcher l'utilisation de personnes morales à des fins illégales font actuellement l'objet de discussions.
70. Préalablement à l'enregistrement d'une nouvelle société, est également automatiquement vérifié si la personne concernée a fait faillite ou est soumise à une interdiction d'exercer une activité commerciale, qui peut être prononcée à l'encontre d'une personne physique (voir ci-dessous).

Limitations à l'exercice de fonctions au sein des personnes morales

71. En vertu de l'article 1 de la Loi sur l'interdiction d'exercer une activité professionnelle (1986:436), une telle interdiction est prononcée à l'encontre d'une personne qui, en qualité d'entrepreneur privé, a gravement manqué à ses responsabilités ou est coupable d'avoir commis une infraction

importante dans le cadre de ses fonctions. Lors de l'évaluation du cas, il est également exigé de requérir cette interdiction dans l'intérêt public. Par conséquent, non seulement les irrégularités commises doivent-elles être très graves en soi, mais il faut qu'il y ait des raisons manifestes, selon l'appréciation globale, d'imposer une interdiction. Les abus commis doivent être pris en compte, mais aussi d'autres facteurs tels que la gestion globale de l'entreprise. Il convient d'examiner particulièrement si l'abus a été systématique, s'il a entraîné des dommages importants et s'il s'est poursuivi après que l'entrepreneur en question a été condamné pour infraction professionnelle. La disposition s'applique également à certaines personnes qui demeurent dans l'ombre et dont les activités sont officiellement assurées par une autre personne. L'interdiction d'exercer une activité commerciale est enregistrée ; 630 personnes y étaient soumises au moment de la visite de l'EEG. Le Registre est accessible au public.

72. Une personne soumise à une interdiction d'exercer une activité commerciale ne peut pas avoir le statut d'associé dans une société de personnes, ne peut pas être membre fondateur d'une société à responsabilité limitée, d'une société bancaire à responsabilité limitée, d'une caisse d'épargne ou d'une compagnie d'assurance, et ne peut pas être membre ou membre suppléant du conseil d'administration de ces institutions. En outre, elle ne peut pas être directeur général ou sous-directeur général d'une société à responsabilité limitée ou d'une compagnie d'assurance. Elle ne peut non plus détenir un nombre de parts lui donnant la majorité (c'est-à-dire excédant 50 pour cent des votes) au sein d'une société à responsabilité limitée, d'une société bancaire à responsabilité limitée ou d'une compagnie d'assurance. L'interdiction peut être prononcée pour une période allant de trois à dix ans (article 5) et exclut la possibilité d'exercer toute activité commerciale (article 6)..

Responsabilité des personnes morales

73. D'après la loi suédoise, seules les personnes physiques peuvent commettre des délits. Il existe néanmoins un système permettant de sanctionner les personnes morales. Lorsqu'une infraction est commise par une personne appartenant à une personne morale, une sanction pénale peut être prononcée à l'encontre de la personne physique, mais aussi de la personne morale. Si l'infraction est commise dans le cadre des activités de l'entreprise et qu'elle constitue un manquement grave aux obligations spéciales liées à l'activité de celle-ci, ou qu'elle est, de toute autre manière, de nature grave et que la personne morale n'a pris aucune mesure raisonnablement requise pour l'empêcher, la personne morale peut être tenue de payer « une amende sur les personnes morales » (code pénal, chapitre 36, article 7¹¹). Ceci s'applique également au manque de surveillance ou de contrôle par une personne physique occupant un poste de direction au sein de la personne morale. Il n'est pas nécessaire que des bénéficiaires soient tirés de l'infraction pour imposer une sanction, ni que l'auteur soit nécessairement identifié. Aucune obligation de payer ne sera requise si l'infraction porte atteinte à la personne morale même ou si l'imposition d'une amende est manifestement indue. Les poursuites à ce sujet peuvent s'inscrire dans le cadre des poursuites déjà engagées à l'encontre de la personne physique.

¹¹ Chapitre 36, article 7 du Code Pénal : Dans le cas d'une infraction commise durant l'exercice d'une activité commerciale, l'entrepreneur doit, sur l'ordre du procureur, payer une amende sur les personnes morales si :

1. l'infraction consistait un manquement grave aux obligations spéciales liées aux activités commerciales ou est autrement de nature grave, et
2. l'entrepreneur n'a pris aucune mesure raisonnablement requise pour empêcher l'infraction.

Les dispositions du premier paragraphe ne s'appliquent pas si l'infraction a été commise à l'encontre de l'entrepreneur ou s'il apparaît autrement non raisonnable d'imposer une amende.

74. Les règles concernant la *responsabilité civile* figurent également dans la Loi sur la responsabilité délictuelle. En particulier, toute personne qui provoque une perte financière par un acte répréhensible en vertu de la loi pénale (par exemple, la corruption active et passive) est tenue de payer des dommages-intérêts. Si la perte financière se produit durant l'exercice de fonctions, l'employeur peut être tenu de payer les dommages-intérêts. Ceci signifie que si le directeur d'une personne qui a accepté une commission en pâtit, les personnes considérées comme responsables des infractions pénales peuvent être tenues de payer des dommages-intérêts. Si l'employé a commis une infraction pénale, son directeur peut être tenu de payer des dommages-intérêts. Il existe également des dispositions sur la responsabilité dans la législation spéciale, par exemple dans la Loi sur les marchés publics ou la Loi sur les pratiques dans le domaine du marketing.

Sanctions

75. La seule sanction pénale applicable à une personne morale est l'amende sur les personnes morales (10 000 – 3 000 000 SEK, environ 1 100 – 330 000 euros). Si un représentant ou un employé d'une entreprise commet une infraction (corruption active ou blanchiment d'argent par exemple), des amendes sur les personnes morales peuvent être imposées à la personne morale.
76. La sanction appliquée demeure même si la personne morale change de statut. En particulier, des règles ont été élaborées afin de protéger les créanciers (y compris l'Etat) en cas d'absorption d'une entreprise. De plus, un créancier peut, dans certains cas, empêcher la fusion d'une entreprise si elle compromet la valeur de la créance.
77. Le Conseil national pour la prévention de la criminalité (BRÅ) conserve des statistiques limitées sur l'usage des amendes sur les personnes morales, qui fournissent des chiffres minimaux sur l'utilisation de ces amendes¹². Les statistiques disponibles donnent le nombre approximatif d'affaires par an sans préciser le type d'infraction. Aucun registre équivalent au casier judiciaire n'existe, mais le Conseil national de la police conserve des informations sur le recours aux amendes sur les personnes morales.

Déductibilité fiscale

78. Le chapitre 9, article 10, de la Loi relative à l'impôt sur le revenu dispose explicitement que les dépenses consacrées aux pots-de-vin et autres rémunérations illicites ne sont pas déductibles. Cette disposition a été introduite en 1999.

Administration fiscale

79. Il découle de l'article 22 de la Réglementation concernant le calcul de l'impôt que l'administration fiscale est obligée de signaler immédiatement au procureur tout soupçon d'acte de corruption. Cette disposition, toutefois, ne s'applique pas s'il peut être anticipé que l'acte n'entraînera aucune sanction ou si, pour d'autres raisons, le signalement n'est pas nécessaire. Lorsqu'elle informe le procureur, l'administration fiscale doit indiquer les circonstances sur lesquelles se fondent ses soupçons. En général, elle a comme tâche essentielle d'apporter son aide lors de l'enquête sur le délit fiscal, conformément à la Loi sur les délits fiscaux.

¹² Les statistiques indiquent que des amendes sur les personnes morales ont été appliquées dans 36 cas en 2001, 32 cas en 2002 et 48 cas en 2003.

80. La police ou le procureur ont un accès illimité aux déclarations fiscales qui peuvent être nécessaires aux enquêtes judiciaires préliminaires.

Règles comptables

81. En vertu de la Loi suédoise sur la comptabilité, toutes les formes de personnes morales sont obligées de tenir une comptabilité. Les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés de personnes, dans lesquelles au moins un associé est une personne morale, et les coopératives économiques sont de plus tenues de présenter un bilan annuel. Les sociétés fiduciaires sont, sous certaines conditions, soumises aux mêmes obligations.
82. L'utilisation de factures ou de tout autre document comptable contenant des informations fausses ou incomplètes est incriminée comme usage de faux (chapitre 15, article 11, CP). La sanction est une amende ou une peine d'emprisonnement de deux ans maximum. La double facturation peut également constituer une infraction comptable (chapitre 11, article 5, CP) punissable notamment d'une peine d'emprisonnement de quatre ans maximum¹³.

Rôle des comptables, auditeurs et professions juridiques

83. La majorité des personnes morales doit disposer d'un auditeur. L'auditeur d'une *société à responsabilité limitée* doit être un expert-comptable agréé. Au moins un des auditeurs d'une *société de personnes* – dans laquelle au moins un associé est une personne morale, d'une *coopérative économique*, d'une *société fiduciaire* ou d'une *autre personne morale tenue de présenter un bilan annuel* doit être un expert-comptable agréé si la valeur nette du capital des deux exercices précédents dépasse une limite correspondant à ce jour à 4 000 000 d'euros ou si le nombre moyen d'employés durant les deux exercices précédents dépassait 200. Les auditeurs respectent les normes internationales de vérification comptable.
84. L'auditeur d'une société à responsabilité limitée est obligé de signaler les soupçons d'infractions pénales, y compris d'infractions de corruption, au conseil d'administration et au procureur. Les auditeurs des autres sociétés sont dans certains cas tenus d'informer l'administration fiscale. Comme mentionné ci-dessus (thème 1), des travaux étaient en cours en date de la visite de l'EEG afin de mettre en œuvre la Deuxième Directive de l'UE concernant le blanchiment d'argent (2001/97/CE)¹⁴. Avec la mise en œuvre de la Deuxième directive de l'Union européenne relative au blanchiment d'argent dans la législation suédoise, les comptables, les auditeurs et les professions juridiques sont englobés dans le secteur réglementé et ont obligation de signaler les soupçons de blanchiment d'argent quel que soit le type d'infraction, y compris la corruption.

b. Analyse

85. La notion de personne morale est bien définie, et la législation suédoise en prévoit diverses formes. Presque toutes sont soumises à l'enregistrement auprès du bureau d'enregistrement des sociétés ou des administrations de comté. Dans les registres figurent les données pertinentes concernant les personnes morales et le public a accès à toutes les informations conservées, ce domaine étant soumis à la même réglementation sur la transparence que toute autre administration publique.

¹³ Un projet de loi présenté par le gouvernement, suggérant d'élever la peine maximale pour les infractions comptables à six ans maximum d'emprisonnement, était en cours d'examen par le Parlement au moment de l'adoption du présent rapport.

¹⁴ La nouvelle législation mettant en œuvre la Directive 2001/97/CE est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

86. Il est crucial que les informations disponibles soient correctes et fiables. Ceci est particulièrement important pour empêcher que les personnes morales ne soient utilisées comme façade pour des activités abusives comme la corruption. Une vérification approfondie des données communiquées aux autorités d'enregistrement est donc nécessaire, tout en tenant compte du nombre élevé d'enregistrements que les autorités doivent traiter. Par conséquent, il convient de concilier le système d'enregistrement, qui doit être efficace, et la protection de l'intérêt général, qui est importante, afin d'éviter que les sociétés ne deviennent des moyens de mener des activités criminelles. A cet égard, l'EEG a relevé que la vérification des informations communiquées aux autorités d'enregistrement, bien que principalement formelle, comprend également des vérifications matérielles telles que le contrôle de l'identité des fondateurs, leur inscription éventuelle dans les registres de faillite, ou leur soumission ou non à des interdictions d'exercer une activité commerciale. De plus, l'EEG a constaté une prise de conscience du fait que certaines sociétés s'enregistraient en Suède pour dissimuler des activités illégales, une criminalité organisée, etc. et que ce problème était surveillé par les autorités.
87. En vertu de la législation suédoise, seules les personnes physiques peuvent commettre des infractions. Toutefois, le fait que la responsabilité pénale des personnes morales n'existe pas¹⁵, n'exclut pas qu'elles peuvent être soumises – outre l'auteur physique – à une sanction pénale. Lorsqu'une personne physique agit au nom de la personne morale, dans des cas de corruption ou de blanchiment d'argent¹⁶, la personne morale peut être tenue de payer une « amende sur les personnes morales ». Les situations dans lesquelles le manque de supervision de la part d'une personne physique occupant un poste à responsabilité dans une société sont également prévues par la loi. De plus, une personne morale peut toujours avoir une responsabilité civile. L'EEG est d'avis que la réglementation suédoise sur la « responsabilité des personnes morales » est conforme aux exigences de l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption, qui n'exige pas exclusivement la responsabilité pénale mais également d'autres formes de responsabilité.
88. Conformément à la loi, les « amendes sur les personnes morales » ne doivent jamais excéder 3 000 000 SEK (environ 330 000 euros). L'EEG considère que cette limite est très basse, notamment dans le cas de la Suède, qui accueille maintes grosses sociétés. En outre, une affaire récente de corruption – mentionnée par les autorités suédoises – concernant des commissions occultes et/ou autres formes de paiements illicites se situant aux alentours de 10 000 000 SEK environ illustre cette situation. Les autorités ont mentionné que dans des situations précises comme les procédures d'attribution des marchés publics, d'autres sanctions peuvent être appliquées, mais elles n'ont pas indiqué que d'autres formes de sanction pénale ou autre sanction similaire généralement applicables existent pour les personnes morales. Par conséquent, l'EEG est fermement convaincue que la sanction prescrite peut être disproportionnée dans certains cas et que, contrairement aux exigences de l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption, elle peut être non dissuasive (par exemple dans les affaires de corruption impliquant d'importantes sociétés et/ou valeurs)¹⁷. De plus, l'EEG a également constaté qu'il n'existe aucun registre sur l'usage des « sanctions à l'encontre des personnes morales », et les statistiques communiquées par les autorités sur le sujet sont insuffisantes. Ce genre de registre pourrait poursuivre le même objectif que le casier judiciaire des personnes physiques.

¹⁵ L'EEG a appris, après la visite, que la question d'introduire ou non une responsabilité pénale pour les personnes morales est en train d'être discutée en Suède.

¹⁶ La Suède a émis une réserve quant à l'introduction de dispositions pénales concernant le délit d'initié au moment de la ratification de la Convention pénale sur la corruption.

¹⁷ A cet égard, l'EEG a appris après sa visite que le gouvernement envisageait de proposer d'élever l'amende maximale sur les personnes morales de 3 000 000 SEK à 10 000 000 SEK.

89. L'EEG recommande de reconsidérer la réglementation existante en matière de « responsabilité des personnes morales » afin d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des personnes morales impliquées dans la corruption et d'examiner s'il est souhaitable d'établir un registre consignnant l'usage de ces sanctions.

V. CONCLUSIONS

90. La Suède dispose d'une législation et d'un système d'application des lois élaborés. L'unité spécialisée dans les enquêtes sur les affaires de corruption, récemment créée, est encore en plein développement, et nécessite un soutien et des formations supplémentaires. Le recours à des mesures comme la confiscation et la saisie devrait se développer dans le futur. L'administration publique suédoise a une longue tradition d'intégrité et de respect de la loi dans l'exercice de ses fonctions et la prestation de services. Il semble que l'élaboration de normes déontologiques et professionnelles venant compléter la législation soit en cours. Cette démarche devrait être encouragée davantage, notamment pour assurer une cohérence dans l'ensemble de l'administration publique, tout en respectant l'indépendance des institutions d'Etat et des collectivités locales. En outre, le système des personnes morales, de leur création, etc., est bien développé. Les sanctions à l'encontre des personnes morales pourraient toutefois être renforcées.
91. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Suède :
- i) **de vérifier si les ressources à la disposition de l'Unité anti-corruption du Bureau du Procureur Générale sont adaptées et de dispenser une formation spécialisée en matière de saisie et confiscation aux procureurs de cette Unité (paragraphe 30) ;**
 - ii) **d'établir des codes-types pour l'élaboration de normes déontologiques cohérentes dans l'ensemble de l'administration publique et de promouvoir la formation adéquate des fonctionnaires (paragraphe 62) ;**
 - iii) **d'introduire des règles/lignes directrices claires et des formations adéquates pour les fonctionnaires s'agissant du signalement de soupçons de corruption (paragraphe 63) ;**
 - iv) **d'introduire des règles/lignes directrices claires pour les situations dans lesquelles les agents publics quittent le secteur public pour le secteur privé afin d'éviter les situations de conflits d'intérêt (paragraphe 64) ;**
 - v) **de reconsidérer la réglementation existante en matière de « responsabilité des personnes morales » afin d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des personnes morales impliquées dans la corruption et d'examiner s'il est souhaitable d'établir un registre consignnant l'usage de ces sanctions (paragraphe 89).**
92. De plus, le GRECO invite les autorités suédoises à tenir compte de l'*observation* (paragraphe 28) faite dans la partie analytique du présent rapport.
93. En conclusion et conformément à la Règle 30.2 du Règlement, le GRECO invite les autorités suédoises à présenter pour le 30 septembre 2006 un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent.