

**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS**

Strasbourg, 1^{er} juin 2007

Public
Greco RC-II (2007) 1F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Suède

Adopté par le GRECO
lors de sa 33e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 mai – 1^{er} juin 2007)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur la Suède lors de sa 22e Réunion Plénière (18 mars 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2004) 9F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités suédoises le 12 avril 2005.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités suédoises ont soumis le 22 décembre 2006 leur rapport de situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations et ont présenté des informations supplémentaires le 19 février 2007.
3. Lors de sa 26e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, la Croatie et la Finlande de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Marin MRCELA au titre de la Croatie et M. Kaarle LEHMUS au titre de la Finlande. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs à rédiger le Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités de la Suède en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé cinq recommandations à la Suède. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de vérifier si les ressources à la disposition de l'Unité anti-corruption du Bureau du Procureur Général sont adaptées et de dispenser une formation spécialisée en matière de saisie et confiscation aux procureurs de cette Unité.*
7. Les autorités suédoises signalent que l'équipe de l'Unité de lutte contre la corruption du Bureau du Procureur général est passée à cinq procureurs plus deux vérificateurs comptables assermentés spécialisés¹. Des représentants de cette Unité ont informé les Services gouvernementaux que l'Unité est dotée de suffisamment de ressources humaines et reçoit une formation adéquate pour mener à bien ses activités. Cependant, la possibilité de lui adjoindre des ressources externes est actuellement à l'étude. Les Procureurs membres de l'Unité ont une longue expérience des enquêtes criminelles (y compris concernant la criminalité financière et organisée) et du recours de la saisie et de la confiscation ; en outre, ils suivent régulièrement des formations spécialisées, entre autres sur la confiscation et la saisie des produits du crime². Le personnel est de plus tenu régulièrement à jour de la pratique des tribunaux sur ces questions.
8. Le GRECO prend note de ces informations. Il semble que la préoccupation exprimée dans le Rapport d'évaluation du deuxième cycle, à savoir que l'Unité de lutte contre la corruption semblait surchargée d'affaires (outre qu'elle faisait l'objet d'un intense intérêt médiatique) et avait besoin de plus de ressources et d'une formation spéciale, semble ne plus être d'actualité.

¹ Au moment de la visite d'évaluation du GRECO, l'Unité de lutte contre la corruption se composait de trois procureurs, dont le Directeur et son adjoint (Rapport d'évaluation du deuxième cycle, paragraphe 29).

² On citera à titre d'exemple la formation dispensée aux procureurs de l'Unité en décembre 2005 et janvier 2006 sur les mesures et possibilités de saisie et de confiscation internationales.

9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO a recommandé 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*
11. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, les autorités suédoises signalent que le ministère des Finances, en coopération avec la Fédération des Conseils de Comités (*Landstingsförbundet*) et la Fédération des Communes (*Svenska kommunförbundet*)³, a entamé un projet commun visant, entre autres choses, à sensibiliser les fonctionnaires aux questions de corruption, à la suite d'une recommandation formulée par le GRECO dans le Premier cycle d'évaluation. Dans le cadre de ce projet, une brochure, intitulée "Pots-de-vin et conflits d'intérêt – lignes directrices à l'usage des employés de la fonction publique", a été élaborée. A ce jour, elle a été distribuée à plus de 100 000 agents publics d'institutions gouvernementales, municipalités et conseils de comtés. Outre leur objectif de sensibilisation, ces lignes directrices cherchent à harmoniser les normes en matière de comportement des agents et d'éthique dans les diverses entités publiques, à conseiller et à mieux faire connaître les règles pertinentes applicables, et à encourager la dénonciation des faits de corruption. Elles servent de modèle dont les entités publiques peuvent s'inspirer pour élaborer leurs propres codes de déontologie, adaptés à leurs activités.
12. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités suédoises signalent qu'il convient de garder à l'esprit que les institutions gouvernementales jouissent d'une autonomie relativement large par rapport au gouvernement central⁴: la formation du personnel est de la responsabilité des directeurs de chaque institution gouvernementale et le gouvernement central n'a donc qu'une influence limitée en la matière. Malgré cela, dans sa sphère d'influence, le gouvernement central a pris plusieurs mesures pour encourager la formation aux normes de comportement éthique pour le personnel de ces institutions. Tout d'abord, la diffusion de la brochure de lignes directrices susmentionnée a été accompagnée d'une lettre du ministre concerné indiquant qu'elles devaient, entre autres, servir de base aux discussions sur comment le personnel devrait appliquer la loi et le règlement intérieur de l'institution dans la pratique. Ensuite, les débats internes concernant les pots-de-vin et conflits d'intérêt s'inscrivent dans un programme mené actuellement au sein des Services gouvernementaux (*Regeringskansliet*), où travaillent environ 4 500 agents publics. Ces discussions, menées par des dirigeants spécifiquement formés, se concentrent sur des situations auxquelles des agents publics pourraient être confrontés dans leur travail quotidien et s'efforcent de sensibiliser, d'éclairer les points de réglementations et de rendre les employés plus à même de traiter des situations en temps réel. De plus, l'Agence pour le développement de l'administration (*VERVA*) gère plusieurs programmes de formation destinés aux agents publics d'institutions gouvernementales et portant sur des questions d'éthique et le cadre juridique applicable en la matière, notamment des sessions spéciales pour les cadres de la fonction publique et un programme de formation interactif en ligne. Les problèmes d'éthique sont également traités dans les formations plus

³ Les deux organisations ont formé l'Association des collectivités locales et régions suédoises en 2005.

⁴ Ceci avait déjà été noté dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle (paragraphe 58) : « 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. »

générales dispensées par VERVA aux agents publics. Des membres de l'Unité nationale de lutte contre la corruption font souvent de l'information sur les problèmes de corruption et d'éthique dans le cadre de réunions, conférences et séminaires auxquels participent des agents publics⁵ et abordent régulièrement la question de l'intégrité et de la corruption au cours de rencontres avec les Directeurs généraux des diverses institutions gouvernementales. Enfin, l'Unité nationale de lutte contre la corruption et VERVA ont pris l'initiative de monter un Réseau national contre la corruption, au sein duquel se retrouvent des représentants clés des diverses institutions gouvernementales. Ce réseau vise notamment à sensibiliser aux risques de corruption, à améliorer la capacité des agences à faire face à ces risques ainsi qu'à promouvoir des normes cohérentes et saines en matière de comportement des agents et d'éthique dans les institutions publiques. Il servira de base pour la mise en commun d'expertise, de bonnes pratiques et d'informations, y compris concernant la formation du personnel à ces questions éthiques. Sa première conférence aura lieu mi-2007.

13. Les autorités suédoises signalent, en outre, que le nouveau gouvernement, entré en fonction en octobre 2006, attache une grande importance à l'éthique dans le secteur public, et notamment à la formation des agents publics ; il a annoncé, dans sa Loi de finance pour 2007, son intention de favoriser le développement d'une éthique publique au sein de l'administration du gouvernement central. Cette intention se traduira concrètement par divers plans d'action en 2007.
14. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il félicite les autorités suédoises pour les travaux déjà menés en matière d'établissement de normes d'éthique cohérentes dans tout le secteur public et conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO a recommandé d'introduire des règles/lignes directrices claires et des formations adéquates pour les fonctionnaires s'agissant du signalement de soupçons de corruption.*
16. Les autorités suédoises signalent que, comme mentionné dans la recommandation ii, des lignes directrices sur les pots-de-vin et conflits d'intérêt ont été développées et distribuées à plus de 100 000 agents publics. Il y est indiqué que les agents publics qui, dans le cadre de leur travail, ont l'impression d'être la cible d'une tentative d'influence anormale doivent immédiatement en informer leur supérieur hiérarchique direct ou à défaut un autre supérieur. Il y est également prévu que les agents publics doivent réagir s'ils découvrent qu'un ou une collègue se laisse influencer de manière anormale ou exerce ses fonctions selon des critères étrangers à ces fonctions. Les lignes directrices prévoient que, dans ce type de situations, l'agent public concerné peut informer son ou sa supérieure hiérarchique ou se mettre en rapport avec la Direction de l'institution concernée, des auditeurs internes, la police et/ou le ministère public. En outre, les autorités suédoises font savoir qu'il est toujours possible pour un employé de communiquer ses soupçons de corruption aux médias. Il est interdit à l'employeur de chercher à savoir comment les médias ont eu connaissance de ces informations. Pour ce qui est de la formation des fonctionnaires en ce qui concerne le signalement de soupçons de corruption, les divers programmes de formations assurés par VERVA traitent cette question, qui fait également partie intégrante des activités de sensibilisation menées par l'Unité nationale de lutte contre la corruption (voir plus haut) et par le Réseau de lutte contre la corruption récemment établi. Le signalement de cas de corruption et la formation au signalement sont en outre également pris en

⁵ On citera à titre d'exemple la conférence organisée au niveau national par l'Autorité de gestion financière nationale suédoise (*Ekonomistyrningsverket*) en 2006, au cours de laquelle des membres de l'Unité de lutte contre la corruption ont donné des informations et des recommandations sur la manière de lutter contre ce phénomène.

compte dans les actions envisagées par le nouveau gouvernement pour développer une éthique publique au sein de l'administration du gouvernement central (voir remarques au titre de la recommandation ii).

17. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités suédoises et conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

18. *Le GRECO a recommandé 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.*
19. Les autorités suédoises rappellent que la Suède promeut depuis fort longtemps un marché de l'emploi flexible. Cela se traduit notamment par la liberté pour un fonctionnaire de partir dans le privé et réciproquement. Le gouvernement n'estime pas que ceci, en soi, pose problème. La Loi sur les procédures administratives fait obligation aux agents publics de divulguer tout ce qui pourrait entamer leur impartialité en la matière, ce qui comprendrait les offres d'emploi dans le secteur privé qui occasionneraient un conflit d'intérêt pour la personne concernée. La même loi prévoit en outre qu'un agent public ne peut occuper un emploi ou une fonction ou exercer une quelconque activité qui pourraient porter atteinte à l'image de son impartialité ou ternir la réputation de l'administration. Qui plus est, la Loi sur la confidentialité (SFS 1980:100), le Règlement sur la confidentialité (1980:657) et la Loi sur la protection des secrets commerciaux (1990:409) contiennent des dispositions qui protègent l'intérêt général lorsqu'un fonctionnaire part dans le privé, et, notamment, lui interdisent de divulguer ou d'utiliser certains types d'informations. Ces règles s'appliquent aussi ultérieurement au passage de l'agent public dans le privé. Il n'est jugé ni efficace en pratique ni souhaitable de poser d'autres garde-fous, par exemple une éventuelle "quarantaine".
20. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il avait déjà noté dans le Rapport d'évaluation du deuxième cycle que les règles suédoises en matière de confidentialité et de pénalisation du délit d'initié peuvent avoir un effet préventif dans des cas de conflits d'intérêt. Le GRECO était toutefois préoccupé par le fait que les aspects éthiques de ces situations n'étaient pas nécessairement couverts par ces règles et estimait donc que des règles ou lignes directrices supplémentaires étaient nécessaires. Même s'il semble qu'il y ait désormais aussi une disposition dans la Loi sur les procédures administratives qui pourrait obliger un agent public à divulguer d'éventuelles offres d'emploi dans le privé, le GRECO estime que cela n'est pas suffisant. Il est d'avis que les éventuelles règles ou lignes directrices supplémentaires n'ont pas nécessairement à prendre la forme d'une « quarantaine » générale, mais peuvent passer par une forme plus adaptée, par exemple concernant des agents publics occupant certaines fonctions ou concernant des situations particulières qui peuvent générer des conflits d'intérêt. Comme il est souligné dans la Recommandation n° R(2000) 10 du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics, des règles ou lignes directrices de cette nature peuvent mettre fin aux conjectures quant à l'éventuelle influence que pourraient exercer sur les actions d'un agent public l'espoir d'un emploi futur chez un employeur précis, ou quant à d'éventuels avantages inéquitables dont le nouvel employeur aurait pu bénéficier par rapport à ses concurrents en employant une personne ayant eu accès à des informations considérées par ses concurrents comme leurs secrets commerciaux ou liées à d'éventuels développements futurs dans les politiques (publiques) pouvant affecter leur secteur.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

22. *Le GRECO a recommandé 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 consignait l'usage de ces sanctions.*
23. Les autorités suédoises signalent que les règles modifiées du Code pénal concernant les amendes pouvant être infligées aux personnes morales sont entrées en vigueur le 1er juillet 2006. Outre les modifications qui élargissent le champ d'application d'une amende à une personne morale⁶, le plafond des amendes a été relevé de 3 000 000 SEK (environ 330 000€) à 10 000 000 SEK (environ 1 110 000€). Le gouvernement a étudié la possibilité d'établir un registre sur les sanctions prononcées à l'encontre des personnes morales mais a décidé de réexaminer cette question ultérieurement, une fois que la police et les autorités de poursuite auront acquis une plus grande expérience dans l'application des nouvelles sanctions ; cela permettra d'évaluer comment répondre au mieux à l'éventuel besoin d'un registre - ou d'autres moyens de collecte et de conservation des informations.
24. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités suédoises. Il estime que la préoccupation qu'il avait exprimée dans le Rapport d'évaluation du deuxième cycle, à savoir que le plafond des amendes pouvant être infligées aux personnes morales était très bas, a été prise en compte de manière adéquate. En outre, il apparaît que l'intérêt d'établir un registre ou un autre moyen de collecte et de conservation des informations concernant ce type d'amendes a été et continue d'être étudié.
25. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

26. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suède a mis en œuvre de façon satisfaisante la quasi totalité des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle. Les recommandations i, ii, iii et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.
27. Le GRECO invite le Chef de la Délégation suédoise à présenter des informations complémentaires concernant la mise en œuvre de la recommandation iv d'ici le 30 novembre 2008.
28. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Suède à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

⁶ Il n'est plus obligatoire qu'au préalable le délit ait entraîné des violations patentes des obligations spéciales associées aux activités commerciales ou soit un délit grave. De plus, la condition préalable que l'entrepreneur n'ait pas fait ce qui pouvait raisonnablement être attendu de lui pour prévenir le délit a été remplacée par une autre condition préalable : que le délit ait été commis par un individu en position de dirigeant du fait de son pouvoir de représentation de la personne morale ou de son pouvoir de prendre des décisions au nom de l'entreprise, ou qu'il ait été commis par un individu ayant une responsabilité spéciale de supervision ou de contrôle de la société. En outre, pour rendre encore plus efficace la sanction, les procureurs peuvent désormais, dans certaines circonstances, imposer à une personne morale une amende pouvant aller jusqu'à 500 000 SEK (approximativement 55 000 €) sans avoir à soumettre cette décision au tribunal (en d'autres termes, par le biais d'une procédure simplifiée).