



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1^{er} avril 2011

Public
Greco RC-III (2011) 4F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Suède

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 50^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 mars – 1^{er} avril 2011)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Suède pour mettre en œuvre les 10 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Suède (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 41^e Réunion Plénière du GRECO (19 février 2009) et a été rendu public le 31 mars 2009, après autorisation de la Suède (Greco Eval III Rep (2008) 4F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités suédoises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 28 avril 2010 et complété par des informations communiquées par les autorités le 28 février 2011, a servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Finlande et la Pologne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Kaarle LEHMUS, inspecteur général des services de police, Conseil de la police nationale, ministère de l'Intérieur (Finlande) et Mme Katarzyna NASZCZYŃSKA, juge, ministère de la Justice (Pologne). Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités après l'adoption du présent Rapport de Conformité (voir le paragraphe 22).

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 3 recommandations à la Suède au titre du Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i : *le GRECO a recommandé au gouvernement de poursuivre son processus de révision de la législation pénale en matière de corruption, afin d'en accroître la cohérence et la clarté.*

Recommandation ii : *le GRECO a recommandé d'envisager l'incrimination du trafic d'influence conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et, à ce titre, de retirer ou ne pas renouveler la réserve relative à cet article de la Convention.*

Recommandation iii : *le GRECO a recommandé d'envisager de supprimer la contrainte de la double incrimination pour les infractions de corruption commises à l'étranger et, à ce titre, de retirer ou ne pas renouveler la réserve de la Suède concernant l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*

7. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Evaluation concluait (paragraphe 85) à la conformité, au sens juridique strict du terme, de la législation pénale suédoise avec les dispositions pertinentes de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel; il semblait toutefois difficile de prévoir tous les effets de la législation à partir de son libellé. Le GRECO était par conséquent extrêmement favorable à une éventuelle révision de la législation en vigueur en matière de corruption, qui était au programme du gouvernement depuis quelque temps, dans la mesure où elle permettrait non seulement de rendre cette législation plus compréhensible, mais pourrait également aider la Suède à reconsidérer la nécessité de maintenir ses réserves à l'égard de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), à propos de l'incrimination du trafic d'influence et de la contrainte d'une double incrimination pour que soient engagées en Suède des poursuites contre les auteurs d'infractions de corruption commises à l'étranger.
8. Les autorités de la Suède indiquent que, en mars 2009, le gouvernement avait décidé de créer une commission d'enquête chargée de revoir la réglementation pénale applicable à la corruption active et passive. La Commission (« *Utredningen om mutor* ») a remis en juin 2010 la version définitive de son rapport au ministre de la Justice. Ce document comportait plusieurs propositions de modification du Code pénal pour les infractions de corruption, qui visaient à moderniser, rationaliser et rendre facile d'accès la législation applicable aux infractions de corruption, en la fondant sur des définitions précises. La Commission a proposé de nouvelles dispositions du Code pénal relatives à la corruption active, à la corruption passive, à la corruption active et passive aggravée et au financement fautif d'un pot-de-vin, ainsi que l'incrimination du trafic d'influence. Elle avait par ailleurs été chargée de réfléchir à l'abrogation de la contrainte de « double incrimination » pour les infractions de corruption commises à l'étranger, mais elle est parvenue à la conclusion de ne pas adresser de proposition à ce sujet. Le rapport a été remis par le gouvernement à un certain nombre de parties prenantes pour observations. Les discussions qui ont actuellement lieu au sein du ministère de la Justice s'appuient sur toutes ces informations. Le ministère de la justice prépare en ce moment un projet de loi, qui devrait être présenté au Parlement au cours du premier semestre 2011 ; la nouvelle législation devrait entrer en vigueur début 2012.
9. Le GRECO prend note que la Commission (« *Utredningen om mutor* ») a effectué un travail approfondi sur un certain nombre d'aspects relatifs à la corruption et à la lutte contre ce fléau. Le rapport remis par la Commission (343 pages, mis à la disposition du GRECO) présente les instruments juridiques de lutte contre la corruption en vigueur à l'échelon international, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), ainsi que les autres instruments du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Le rapport comporte par ailleurs des informations détaillées sur les travaux et les conclusions du GRECO, notamment au sujet de ses premier, deuxième et troisième cycles d'évaluation consacrés à la Suède. Le rapport porte cependant principalement sur l'établissement de diverses infractions de

corruption, y compris le trafic d'influence, et l'élaboration d'un code de conduite type applicable aux entreprises et à la filière économique. Le gouvernement a demandé que les observations formulées par les autres parties prenantes au sujet des conclusions de la Commission constituent autant d'éléments supplémentaires pour la réflexion qui accompagne en ce moment l'élaboration du projet de législation. Le GRECO se félicite que les autorités suédoises aient poursuivi ce processus de révision, conformément à la *recommandation i*.

10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
11. Comme cela a été dit plus haut, la Commission (« *Utredningen om mutor* ») a analysé en détail les possibilités d'incrimination du trafic d'influence en Suède, à la lumière de la Convention pénale sur la corruption et à l'aide d'études comparatives de la législation pertinente dans divers États. La Commission a conclu que le trafic d'influence pouvait fort bien être incriminé par le droit pénal suédois. Le GRECO se félicite que cette question soit à présent également examinée par le ministère de la Justice et espère que la portée de l'infraction de trafic d'influence, si elle était incriminée par le droit suédois, soit aussi étendue que le prévoit la Convention pénale sur la corruption, afin de permettre à la Suède de retirer la réserve actuellement formulée au sujet de l'article 12 de la Convention, comme le lui demandait la *recommandation ii*.
12. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
13. La Commission (« *Utredningen om mutor* ») a, dans une certaine mesure, examiné la question de la « double incrimination » et est parvenue à la conclusion que cette contrainte, qui n'est pas propre aux infractions de corruption, devrait être traitée dans un contexte plus large, qui engloberait les autres types d'infractions. C'est la raison pour laquelle la Commission n'a adressé aucune proposition à ce sujet au gouvernement. Le GRECO prend note de cette information et espère que les autorités pourraient réaliser des avancées plus substantielles dans ce domaine en temps ; cette question a toutefois été prise en compte, comme le demandait la *recommandation iii*.
14. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

15. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 7 recommandations à la Suède concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i : *le GRECO avait recommandé d'accroître considérablement le nombre des partis politiques au niveau central, régional et local ayant l'obligation de tenir une comptabilité complète et adéquate (y compris des campagnes électorales) ; de veiller à ce que les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs soient comptabilisés dans le détail et dans un format harmonisé ; de chercher un moyen de consolider les comptes de manière à inclure les sections locales des partis ainsi que les autres entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées sous son contrôle ; et de veiller à ce que les rapports annuels d'activités soient rendus publics sous une forme aisément accessible au public.*

Recommandation ii : *le GRECO a recommandé d'examiner la mise en place de déclarations sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales à intervalles adaptés et de veiller à ce que les informations pertinentes soient publiées de manière à permettre un accès aisé du public.*

Recommandation iii : *le GRECO a recommandé de généraliser l'interdiction des contributions de donateurs dont l'identité est inconnue du parti/candidat, et l'obligation pour les partis/candidats aux élections de déclarer les dons individuels dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur.*

Recommandation iv : *le GRECO a recommandé de considérer l'élaboration d'une approche coordonnée pour la publication des rapports financiers (y compris le financement des partis et des campagnes électorales) en vue de faciliter l'accès du public à ces documents.*

Recommandation v : *le GRECO a recommandé de veiller à garantir un audit indépendant des partis politiques, dans les cas appropriés, qui ont (ou qui auront) l'obligation de tenir une comptabilité adéquate.*

Recommandation vi : *le GRECO a recommandé de garantir un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4.*

Recommandation vii : *le GRECO a recommandé que les règles existantes et futures sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soient assorties d'un système (souple) de sanctions qui soient effectives, proportionnées et dissuasives.*

16. Les autorités suédoises indiquent qu'elles ont soigneusement examiné l'ensemble des recommandations, mais que rien ne les amène à penser que l'autorégulation qui prévaut depuis longtemps en Suède ne suffira pas à lutter contre la corruption dans ce domaine, compte tenu du faible degré de corruption perçue dans le pays¹. Elles n'ont en conséquence pas jugé utile d'établir des dispositions détaillées sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les autorités déclarent par ailleurs que l'« *Accord conjoint concernant la transparence des revenus des partis politiques* », conclu en avril 2000 (joint en annexe du Rapport d'Évaluation), demeure inchangé, autrement dit que les signataires de ce document sont les sept partis politiques qui étaient représentés au Parlement au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. À la suite des élections législatives de septembre 2010, un parti supplémentaire a été représenté au Parlement, mais il n'a pas signé cet accord et n'a pas indiqué s'il avait l'intention d'en devenir signataire. Bien que les autorités affirment qu'il n'existe actuellement aucun projet de modification du système qui prévaut, elles indiquent également que les partis politiques suédois débattent en ce moment de la transparence du financement des partis.
17. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 78) que le système de financement des partis politiques en Suède n'était pas conforme aux normes de la *Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* applicables aux domaines particuliers traités par le Troisième Cycle d'Évaluation. Le GRECO prend note des nouvelles informations qui lui ont été communiquées et qui ne comportent aucune considération détaillée précise sur l'une de ses recommandations ; il n'existe aucun projet immédiat visant à remédier aux défaillances recensées dans le Rapport d'Évaluation, notamment pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques et de sa surveillance. Le seul changement constaté par rapport à la situation qui existait au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation concerne « l'Accord conjoint », qui depuis les

¹ Les autorités évoquent à cet égard « l'Indice de perception de la corruption (IPC) » de *Transparency International* (2008), qui classe la Suède comme l'un des pays les moins corrompus au monde.

élections récentes ne s'étend plus à l'ensemble des partis représentés au Parlement. On peut ainsi aller jusqu'à affirmer que la situation actuelle offre moins de transparence dans le système de financement des partis politiques qu'à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation.

18. Le GRECO conclut que les recommandations i - vii n'ont pas été mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

19. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suède a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante trois des dix recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des recommandations (i à vii) n'a été mise en œuvre.
20. Le GRECO se félicite de ce que les recommandations formulées au titre du Thème I aient été mises en œuvre de façon satisfaisante, même si celles-ci n'étaient pas particulièrement exigeantes, puisqu'elles ne préconisaient pas concrètement l'adoption d'une nouvelle législation. Il est toutefois frappé par l'absence totale de changements concrets survenus au titre du Thème II ; aucune des sept recommandations concernées n'a donné lieu à une réalisation substantielle. Le GRECO observe que les autorités suédoises sont déterminées à conserver l'actuel modèle d'autorégulation et ne souhaitent pas mettre en place de dispositions légales ; le GRECO en avait déjà parfaitement conscience au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. À cet égard, le GRECO souhaite souligner que l'évaluation de chaque pays se veut objective et que les recommandations pertinentes adressées à la Suède n'imposent pas nécessairement l'adoption de mesures législatives.
21. Compte tenu de ce qui précède et en dépit des progrès constatés au titre du Thème I, le GRECO conclut que le non-respect patent des recommandations formulées au titre du Thème II rend les suites généralement données aux recommandations « globalement insuffisantes » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation de la Suède de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet au plus tard pour le 31 octobre 2011, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
22. Le GRECO invite les autorités de la Suède à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.