



Groupe d'Etats contre la corruption

Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 18 octobre 2013  
Publication: 12 novembre 2013

**Public**  
Greco Eval IV Rep (2013) 1F

## QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'EVALUATION

SUÈDE

Adopté par le GRECO lors de sa 61e Réunion Plénière  
(Strasbourg, 14-18 octobre 2013)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
E  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N



## TABLE DES MATIERES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE .....</b>	<b>5</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>9</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	10
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS .....	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	14
CONFLIT D'INTERETS .....	15
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES .....	17
<i>Cadeaux</i> .....	17
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	18
<i>Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics de l'État, abus de ressources publiques, contacts avec des tiers</i> .....	19
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	20
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	20
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	22
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	24
<b>IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES .....</b>	<b>25</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	25
<i>Cours et tribunaux généraux</i> .....	26
<i>Juridictions administratives</i> .....	27
<i>Juridictions spéciales</i> .....	27
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	28
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	31
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS .....	32
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	33
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	33
<i>Récusation et retrait</i> .....	35
<i>Cadeaux</i> .....	36
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	37
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	37
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	37
<i>Organes de contrôle</i> .....	37
<i>Sanctions et mesures</i> .....	38
<i>Informations statistiques</i> .....	38
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	40
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS .....</b>	<b>42</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	42
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	43
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	44
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS .....	44
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES .....	46
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	46
<i>Récusation et retrait</i> .....	46
<i>Cadeaux</i> .....	47
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	47
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	48
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	48
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	49
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>51</b>

## RÉSUMÉ

1. La Suède est traditionnellement considérée comme l'un des pays les moins corrompus en Europe. La prévention de la corruption – y compris concernant les parlementaires, les juges et les procureurs – semble bien fonctionner en pratique. Ce pays jouit d'une culture bien établie d'ouverture et de facilité d'accès aux informations, qui donne au public et aux médias les moyens de suivre les activités du secteur public. De plus, plusieurs garde-fous institutionnels sont en place contre la corruption, avec entre autres le Chancelier de la Justice et les Ombudsmans parlementaires qui sont chargés de superviser les actions des agents publics, y compris les juges. Cela dit, l'opinion publique semble avoir progressivement pris conscience de ce qui est parfois décrit en Suède comme une certaine « naïveté » à l'égard du phénomène de corruption et de son ampleur dans le pays. Cette prise de conscience des risques de la corruption et des conflits d'intérêt semble s'être accrue au fil des ans et pourrait être stimulée, ce qui serait bénéfique.

2. En particulier, pour ce qui est de la prévention de la corruption chez les parlementaires, le GRECO a identifié plusieurs domaines où il est encore possible d'améliorer les choses. Si l'intégrité des parlementaires semble en général très forte, une attitude plus proactive est nécessaire en matière d'éthique et de risques liés aux conflits d'intérêt. Plus spécifiquement, il est recommandé de développer un code de conduite, de clarifier les règles applicables en matière de récusation et de demander la déclaration au cas par cas des conflits d'intérêts avérés et potentiels, d'établir des règles sur l'acceptation et l'enregistrement des cadeaux et autres avantages, d'élargir la portée des déclarations de patrimoine et de veiller à l'application des règles existantes et non encore posées. Ces mesures devraient être considérées comme des sauvegardes permettant au processus parlementaire d'échapper à une influence extérieure inopportune – mais aussi d'être perçu comme exempt de ce type d'influence.

3. Pour ce qui est des juges, il est recommandé de compléter les documents récents sur la « Bonne pratique judiciaire » par des mesures supplémentaires visant à donner des orientations adéquates en matière d'éthique – notamment par des formations spécifiques sur ce domaine – et de prendre les mesures appropriées en vue de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels. Une commission chargée de formuler des propositions pour moderniser le système des juges non professionnels a été récemment établie sous la tutelle du ministère de la Justice, et les autorités sont invitées à prendre en compte les suggestions formulées dans le présent rapport d'évaluation dans le processus de réforme en cours. En ce qui concerne les procureurs, il est crucial de faire en sorte qu'un ensemble de normes éthiques claires soit appliqué pour tous les procureurs, et qu'il soit assorti de mesures complémentaires telles qu'une formation spécifique. Dans ce contexte, la récente initiative du Procureur général de préparer un ensemble de principes d'éthique pour les procureurs, en tenant compte des normes internationales, est à l'évidence une initiative qu'il convient de saluer. Enfin, les autorités suédoises pourraient souhaiter réfléchir à plusieurs autres suggestions concernant, entre autres, les activités accessoires – en particulier les missions d'arbitrage – des juges et d'éventuelles mesures destinées à renforcer encore le statut et le rôle des Ombudsmans parlementaires et du Chancelier de la Justice.

## **I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE**

4. La Suède a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (juin 2001), Deuxième (mars 2005) et Troisième (février 2009) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).

5. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

6. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Suède au Questionnaire d'Évaluation (Greco Eval IV (2013) 1E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « l'EEG »), a effectué une visite en Suède du 11 au 15 mars 2013. L'EEG était composée de Mme Dominique DASSONVILLE, Conseillère au Service des Affaires juridiques, de l'évaluation de la législation et de l'analyse documentaire, Sénat, Parlement fédéral (Belgique), de M. José Manuel Igreja MARTINS MATOS, Juge, Vice-président de l'Association internationale des juges, Cour d'appel de Porto (Portugal), M. Zoltán PÉTER, Procureur public, Service des Affaires internationales et européennes, Bureau du Procureur général (Hongrie) et Mme Birgit THOSTRUP CHRISTENSEN, Chef du Bureau des services juridiques au Parlement du Danemark (Folketing). L'EEG était assistée de MM. Michael JANSSEN et Suranga SOYSA, du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré l'Ombudsman principal du Parlement et le Chancelier de la Justice, des membres du *Riksdag* (le Parlement suédois) et des agents de l'Administration de ce dernier, ainsi que des représentants de l'Administration suédoise des cours et des tribunaux, du Comité chargé de proposer les juges, de l'École suédoise de la magistrature, de la Commission disciplinaire nationale, de la Cour suprême, de la Cour d'appel de Svea, de la Cour d'appel administrative de Göteborg, de divers tribunaux de district, de l'Autorité suédoise de poursuite et de l'Autorité suédoise chargée de la criminalité économique. Elle a également eu des entretiens avec des représentants de la

Confédération des juges suédois, de l'Association suédoise du barreau, d'organisations non-Gouvernementales (l'Institut de lutte contre la corruption *Institutet mot mutor*, Transparency International Suède) et des médias.

10. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités suédoises pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités suédoises, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. La Suède devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

11. Le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO déclare que « En Suède, il existe un système de sauvegarde institutionnelle importante, constituée par un certain nombre d'institutions se complétant entre elles. Cependant, l'instrument le plus important contre la corruption est probablement la très grande ouverture des institutions au public et l'accès de celui-ci à l'information. Cela fournit au public et aux médias, le moyen de contrôler les activités réalisées dans le secteur public. Ce contrôle est renforcé par des institutions telles que le Chancelier de Justice ou le Médiateur Parlementaire qui peuvent conduire des enquêtes provenant d'une demande qui leur est adressée concernant l'exécutif, mais également par l'Office National de Vérification Comptable, qui contrôle toutes les institutions gouvernementales et les entreprises d'État. ... Puisque cet état des choses existe depuis très longtemps, une culture de contrôle et d'ouverture vis-à-vis des agents de la fonction publique s'est créée en Suède, culture qui assure que la loi est, d'une manière générale, respectée et qui a contribué à une très faible présence de la corruption dans ce pays »<sup>1</sup>. Cette évaluation a été corroborée par de récentes études internationales<sup>2</sup>.

12. Dans les Premier, Deuxième et Troisième Cycles d'Évaluation, le GRECO a adressé au total 23 recommandations à la Suède pour améliorer encore sa capacité à lutter contre la corruption, et la Suède a complètement mis en œuvre la presque totalité d'entre elles – excepté celles concernant la transparence du financement des partis politiques, formulées dans le Troisième Cycle d'Évaluation sur la base de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe<sup>3</sup>. Dans la procédure de conformité correspondante, actuellement en cours, la Suède a récemment signalé qu'un processus législatif visant à accroître la transparence du financement des partis politiques – tenant compte des recommandations du GRECO – a été entamé<sup>4</sup>.

13. La perception que se fait le public du niveau de corruption en Suède a toujours été très basse. La Suède est classée parmi les six pays les moins corrompus par l'Indice de perception de la corruption (IPC) établi chaque année par Transparency International depuis 1995, la première année où est intervenue la publication de l'IPC. En 2012, la Suède se classait au quatrième rang. Les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale affichent une tendance identique à celle décelée par Transparency International, puisque la Suède se situe depuis bientôt dix ans dans le haut du classement pour ce qui est de l'État de droit et du contrôle de la corruption<sup>5</sup>.

14. Pour ce qui est du thème sur lequel porte le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, si les parlements et les partis politiques sont, dans la plupart des pays étudiés pour l'Eurobaromètre de la Commission européenne<sup>6</sup>, en tête de liste des institutions inspirant le moins confiance, en Suède, ce phénomène est beaucoup moins marqué. Il semble qu'au cours des dix dernières années, la confiance du public dans le Parlement et les partis politiques s'y soit améliorée significativement. Dans le même ordre d'idées, en 2011, 30% des sondés estimaient que la corruption est largement présente au sein des politiciens en Suède, contre une moyenne de 57% pour l'UE<sup>7</sup>. Pour la justice, selon le dernier Eurobaromètre sur la corruption, 19% des sondés en Suède estime que la corruption est répandue dans cette branche du pouvoir, un pourcentage clairement

---

<sup>1</sup> Voir Rapport du Premier Cycle d'Évaluation du GRECO sur la Suède, document Greco Eval I Rep (2001) 3F, paragraphes 112/113.

<sup>2</sup> Voir, en particulier, l'Évaluation du système suédois d'intégrité, Transparency International (2011), et les Indicateurs de gouvernance durable (Sustainable Governance Indicators - SGI) (2011) Rapport sur la Suède par le Bertelsman Stiftung.

<sup>3</sup> Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

<sup>4</sup> Voir document GRECO Deuxième Rapport Intérimaire RC-III (2012) 22F.

<sup>5</sup> Voir [http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc_country.asp)

<sup>6</sup> Voir [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/step1.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm), sous "Trust in Institutions".

<sup>7</sup> Eurobaromètre spécial sur la corruption 374 (publié en février 2012).

inférieur à la moyenne de l'UE (32%). En outre, il semblerait que la justice soit l'une des institutions suédoises à inspirer le plus confiance.

15. La plupart des interlocuteurs de l'EEG ont souligné que la prévention de la corruption concernant les parlementaires, les juges et les procureurs fonctionne plutôt bien en pratique. Dans le même temps, il a été déclaré à plusieurs reprises qu'une certaine « naïveté » avait longtemps prévalu en matière de corruption. Ces dernières années, les gens ont commencé à réaliser que la Suède n'est pas exempte de corruption, et que ce phénomène peut prendre d'autres formes que le versement de pots-de-vin au sens strict, en particulier lorsqu'on touche aux conflits d'intérêt. Selon divers interlocuteurs, au fil des années, la prise de conscience des risques de corruption et de conflits d'intérêt s'est accrue et pourrait être stimulée, ce qui serait bénéfique.

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

16. La Suède est une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Les fonctions constitutionnelles du parlement unicaméral, le *Riksdag* (la Chambre), sont énumérées dans la *Regeringsformen* (Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement) de 1974, l'une des quatre lois fondamentales qui forment la Constitution. Son fonctionnement interne est spécifié de manière plus détaillée dans la *Loi sur le Riksdag* de 1974 (qui n'a pas caractère de loi fondamentale, même si certains pans de ce texte sont plus difficiles à modifier que les lois ordinaires). Le *Riksdag* adopte la législation, il peut amender la Constitution et a pour mission de choisir le Premier Ministre, qui forme ensuite son Cabinet en nommant ses ministres.

17. Le *Riksdag* se compose de 349 parlementaires élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans, selon le système de représentation proportionnelle pour 29 circonscriptions<sup>8</sup>. Les sièges sont répartis entre les partis politiques qui ont recueilli au moins 4% des voix exprimées au niveau national. Les premiers sièges sont attribués aux candidats ayant recueilli à titre personnel des votes préférentiels représentant au moins 5% des voix recueillies par leur parti dans la circonscription concernée. Les sièges restants sont ensuite attribués aux candidats dans l'ordre selon lequel ils apparaissent sur le bulletin de vote de leur parti. Les parlementaires ont des suppléants. En principe, le nombre de suppléants désignés pour chaque parlementaire est égal au nombre de sièges obtenus par un parti dans une circonscription, mais ils doivent être trois au minimum. Les suppléants sont donc nommés pour un groupe et non pour des individus. Depuis 2008, 47% des parlementaires sont des femmes.

18. L'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement déclare à son Chapitre 1er, article 1, que tout pouvoir public en Suède émane du peuple, et à l'article 4 de ce même Chapitre que le *Riksdag* est le premier représentant du peuple. Les parlementaires ont pour mission de représenter le peuple suédois et de veiller à ce que la volonté populaire soit exprimée dans les décisions prises par le *Riksdag*.

19. Durant leur mandat, ni les membres du *Riksdag* ni les suppléants ne peuvent démissionner sans le consentement du *Riksdag*. Un député ou un suppléant qui, ayant commis un délit puni d'une peine d'au moins deux ans d'emprisonnement, est considéré comme manifestement incapable d'exercer ses fonctions, peut en être démis par décision de justice<sup>9</sup>. Cette disposition a été utilisée à deux reprises pour priver des parlementaires de leur mandat, l'un parce que le parlementaire avait été condamné en 1996 dans deux affaires de fraude aggravée, l'autre parce que le parlementaire concerné avait été condamné en 2001, entre autres choses, pour propos insultants, entrave à la justice et menaces passibles de sanctions légales.

20. Pour chaque législature, le *Riksdag* désigne en son sein une Commission sur la Constitution, une Commission des Finances, une Commission chargée des questions fiscales et un nombre approprié d'autres commissions<sup>10</sup>. Chaque commission est composée d'un nombre impair de membres, qui doivent être au moins 15 (actuellement 17). Chaque commission est élue séparément, sur la base d'une liste de candidats acceptée par les partis et soutenue par tous les membres, ou tous les membres moins un, de la Commission des nominations du *Riksdag*<sup>11</sup>. Lors de la répartition des sièges, il

---

<sup>8</sup> Sur le total des sièges du *Riksdag*, 310 sont des sièges fixes correspondant à des circonscriptions et 39 servent de sièges d'ajustement.

<sup>9</sup> Voir Chapitre 4, article 11 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement et Chapitre 20, article 4 du Code pénal.

<sup>10</sup> Chapitre 4, article 2 de la loi sur le *Riksdag*.

<sup>11</sup> Chapitre 7, article 3 de la loi sur le *Riksdag*.

est en général veillé à ce que la représentation des partis au sein d'une commission soit proportionnelle à leur taille dans la Chambre.

21. Les commissions sont chargées de préparer les projets de loi du Gouvernement, les communications écrites émanant du Gouvernement, les documents soumis ou rapports d'un organe du *Riksdag* autre qu'une commission et les propositions des membres à titre individuel<sup>12</sup>. Les commissions doivent rendre des rapports à la Chambre sur toute question dont elles ont été saisies et qui n'a pas été retirée<sup>13</sup>.

22. Le *Riksdag* élit en son sein un Président et trois Vice-Présidents pour chaque législature. Le Président dirige les travaux du *Riksdag*. Le Conseil du Riksdag, placé sous la présidence du Président du *Riksdag*, compte en outre dix membres nommés par le *Riksdag* en son sein pour toute la durée de la législature ; il délibère entre autres sur l'organisation du travail du *Riksdag* et dirige les travaux de l'Administration de ce dernier. Le *Riksdag* désigne en outre un Secrétaire général chargé notamment d'aider le Président pour les travaux du *Riksdag* et qui est chef de son Administration.

23. Le *Riksdag* élit pour un mandat de quatre ans des Ombudsmans parlementaires (actuellement au nombre de quatre), qui sont des institutions indépendantes chargées de veiller à ce que l'administration publique (centrale et territoriale), les agences publiques et les juridictions, y compris leurs employés, respectent les textes législatifs et réglementaires et s'acquittent de leurs obligations. Les Ombudsmans parlementaires ne supervisent pas le *Riksdag*, le Gouvernement, le Chancelier de la Justice ou les membres des conseils de comtés ou municipaux. Ils enquêtent s'ils sont saisis de plaintes du public, peuvent se saisir eux-mêmes d'une affaire et peuvent agir sur des observations faites durant des inspections. Ils présentent chaque année un rapport de leurs activités au *Riksdag*. Le Chancelier de la Justice joue un rôle semblable ; nommé par le Gouvernement pour un mandat de durée illimitée, il est dans le même temps le conseiller juridique du Gouvernement qui représente l'État dans des litiges juridiques, reçoit les plaintes et demandes de dédommagement intentées à l'État et décide des dédommagements financiers).

#### Transparence du processus législatif

24. Les propositions de lois nouvelles, ou d'amendements à des lois en vigueur, émanent normalement du Gouvernement ; elles prennent la forme de propositions de loi du Gouvernement, qui sont publiques. Elles peuvent aussi prendre la forme d'une proposition à l'initiative d'un ou plusieurs parlementaires. Toutes les propositions législatives sont d'abord examinées par une commission du *Riksdag* avant que celui-ci n'arrête une décision. Une commission peut également soumettre des propositions au *Riksdag* sur toute question relevant de son champ de compétence.

25. Avant de rédiger un projet de loi sur une question complexe, le Gouvernement désigne souvent une commission d'enquête chargée d'une étude approfondie de la question, dont les conclusions sont publiques.

26. L'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement prévoit, à l'article 2 de son Chapitre 7, que, pour la préparation des activités liées au Gouvernement, il faut obtenir les informations et opinions nécessaires auprès des autorités publiques et des collectivités locales. Les organisations et le public doivent également pouvoir bénéficier d'une possibilité d'exprimer un avis si nécessaire. L'un des objectifs de cette forme de consultation publique est de porter des projets de loi à l'attention du public et de parvenir à un degré élevé de démocratie participative.

---

<sup>12</sup> Chapitre 4, article 1 de la loi sur le *Riksdag*.

<sup>13</sup> Chapitre 4, article 9 de la loi sur le *Riksdag*.

27. Des éléments de projets de loi dans la plupart des domaines législatifs sont également portés à l'attention du public par saisine du Conseil de législation (*Lagrådet*) par le Gouvernement. Le Conseil de législation se compose de juges ou, au besoin, d'anciens juges de la Cour suprême et de la Cour suprême administrative<sup>14</sup>. La saisine et l'avis du Conseil de législation sont publics.

28. Les diverses commissions du *Riksdag* doivent aussi solliciter l'avis du Conseil de législation<sup>15</sup>, entre autres lorsqu'une commission s'interroge sur l'opportunité de proposer un amendement à une proposition de loi du Gouvernement ou qu'elle soulève un point de droit qui n'avait pas été déjà soulevé par le Gouvernement, soit en réponse à une proposition d'un membre à titre individuel, soit de sa propre initiative. La saisine du Conseil de législation par les commissions et la proposition finale de ces dernières pour décision par le *Riksdag* dans un rapport de commission sont publiques. La proposition formulée par un membre à titre individuel est publique lorsqu'elle est soumise au *Riksdag*.

29. De manière générale, les réunions des commissions se tiennent à huis clos<sup>16</sup>. Une commission peut cependant ouvrir sa réunion au public, en tout ou partie, pendant la période qu'elle consacre au recueil d'informations pour la préparation d'un sujet. Les commissions peuvent en outre inviter toute personne – y compris des lobbyistes – qu'elles jugent opportune afin de recueillir son point de vue sur la question à l'examen, sauf durant le processus de prise de décision. En général, les comptes rendus des réunions – qui identifient aussi les éventuels invités – sont aussi publics.

30. Les sessions de la Chambre sont en principe ouvertes au public<sup>17</sup>. Il est également possible de suivre les débats en direct grâce au service de webcast du *Riksdag*, ou de les écouter grâce à son service téléphonique. Certains débats sont aussi diffusés en direct à la radio et à la télévision. Le *Riksdag* peut néanmoins décider qu'une session se tiendra à huis clos, si nécessaire, pour des raisons liées à la sécurité du royaume ou du fait des relations avec un autre État ou une organisation internationale<sup>18</sup>. Si le Gouvernement doit faire une déclaration durant une session, il peut décider, pour les mêmes motifs, que celle-ci se tiendra à huis clos.

31. Les rapports des sessions de la Chambre sont accessibles au public. Un rapport verbatim est établi<sup>19</sup>. Nul ne peut s'exprimer en aparté, et, une fois le procès-verbal confirmé, aucune décision ne peut être modifiée. Les procès-verbaux des sessions et documents associés sont publiés sous forme papier, sauf si des dispositions spéciales imposent le secret. Un procès-verbal provisoire est disponible dès le lendemain, sous forme imprimée et sur la page d'accueil du *Riksdag*. On y trouve le détail des votes des partis sur les questions qui leur ont été soumises. Le procès-verbal définitif est publié après quelques semaines.

32. Lorsqu'ils votent en session de la Chambre, les votes des députés sont rendus publics. Le vote est ouvert<sup>20</sup>. Il est possible d'adopter une question par acclamation, mais les parlementaires ont le droit d'exiger et d'obtenir un vote. Si une décision requiert la majorité qualifiée, le vote est obligatoire<sup>21</sup>. Les informations concernant la manière dont chaque député a voté et quels députés étaient absents se trouvent dans les procès-verbaux du vote, disponibles après que celui a eu lieu.

---

<sup>14</sup> Chapitre 8, articles 20-22 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement.

<sup>15</sup> Chapitre 8, article 21 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement. Ce Conseil doit être consulté sur toute législation concernant ou pouvant concerner des questions constitutionnelles. Le Gouvernement et le *Riksdag* ont le droit d'ignorer l'avis du Conseil.

<sup>16</sup> Chapitre 4, article 13 de la loi sur le *Riksdag*.

<sup>17</sup> Chapitre 4, article 9 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement.

<sup>18</sup> Chapitre 2, article 4 de la loi sur le *Riksdag*.

<sup>19</sup> Chapitre 2, article 16 de la loi sur le *Riksdag*.

<sup>20</sup> Chapitre 5, article 6 de la loi sur le *Riksdag*.

<sup>21</sup> Chapitre 5, article 4 de la loi sur le *Riksdag*.

## Rémunération et avantages matériels

33. Selon le Bureau central des statistiques, en Suède le salaire annuel brut moyen s'établissait en 2010 à 238 000 SEK/environ 27 680 EUR.

34. En vertu de la toute dernière décision<sup>22</sup> du Conseil du *Riksdag* sur les rémunérations (une instance qui se compose de trois personnes choisies par le Conseil de direction du *Riksdag* pour une durée de quatre ans), le salaire mensuel d'un député s'établit à 59 800 SEK (environ 6 950 EUR). Les députés sont censés travailler à temps plein, même si aucune loi ou règle n'interdit ou ne restreint officiellement leur droit d'exercer des activités accessoires. Certains d'entre eux sont parvenus à mener des activités parallèles durant leur mandat (en tant qu'avocats, par exemple), et bon nombre cumulent également des mandats politiques supplémentaires, en tant que conseillers municipaux, par exemple. Cependant, les députés sont considérés en général comme travaillant à temps plein pour leur fonction au *Riksdag*. Ainsi, la Loi (1994 :1905) sur les conditions financières faites aux parlementaires part du présupposé qu'un parlementaire travaille 365 jours par an. Dans ce contexte, les autorités font référence aussi à la Commission sur la Constitution, qui a souligné que les activités d'un parlementaire ne sont pas menées seulement dans le cadre de ses fonctions parlementaires officielles, mais également en dehors – dans sa circonscription, au sein de l'organisation d'un parti, etc.<sup>23</sup>

35. Les parlementaires élus aux fonctions de vice-président du *Riksdag*, président ou vice-président de commissions parlementaires (ou de la Commission des affaires européennes) reçoivent un complément de rémunération de 30, 20 ou 15% de leur rémunération de base. Les parlementaires ayant d'autres fonctions au sein du *Riksdag* ou d'organismes ou organes sous la tutelle de ce dernier perçoivent également une rémunération spéciale. Une rémunération mensuelle (entre 1 et 27,5% du salaire de base des parlementaires, en fonction de la mission exercée) est versée pour des fonctions exercées au sein de la Banque centrale de Suède, du Conseil de direction du *Riksdag*, du Conseil parlementaire de la Cour des comptes suédoise, de la délégation suédoise auprès du Conseil nordique et de la Fondation du tricentenaire de la *Riksbank*. Des jetons de présence (entre 1,25 et 4% du salaire de base des parlementaires, en fonction de la mission exercée) sont accordés pour des fonctions au sein du Comité de surveillance des élections, du Conseil de discipline du *Riksdag* et de son Comité pour les appels<sup>24</sup>. Au surplus, en vertu de la Loi (1994 :1065) sur les conditions financières faites aux parlementaires, ceux-ci ont droit à des compensations financières telles que des allocations de subsistance, la prise en charge des frais de logements et le remboursement des frais de voyage.

36. Les voyages entrepris par un parlementaire en liaison avec ses missions au *Riksdag* sont considérés comme des déplacements professionnels donnant droit à des indemnités journalières, ainsi qu'à la prise en charge des frais de logement. Chaque parlementaire a le droit de voyager à l'étranger pour un montant total de 50 000 SEK (environ 5 815 EUR) pendant son mandat de quatre ans. Les députés présentent la demande de déplacement et le programme du voyage, qui sont autorisés par l'un des vice-présidents. Le but du déplacement doit être impérativement indiqué afin de déterminer si le voyage est effectué à des fins professionnelles ou non. Tous les justificatifs doivent être fournis pour obtenir le remboursement des dépenses. Tous les avantages, y compris le nombre et le coût des voyages (mais pas le mode de

<sup>22</sup> En vigueur à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2013.

<sup>23</sup> Voir rapport de la commission KU 1983/84:15 p. 3. Voir aussi Chapitre 4, article 10 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement, en vertu duquel un parlementaire ou un suppléant peut exercer son mandat de parlementaire nonobstant une fonction officielle ou autre obligation similaire lui incombant.

<sup>24</sup> La rémunération est fixée conformément à la Loi (1989 :185) sur la rémunération au *Riksdag*, au sein de ses organes et institutions. Dans certains cas, les parlementaires qui reçoivent une rémunération mensuelle conformément à cette loi ont également le droit d'être rémunérés (350 ou 700 SEK) pour des réunions qui se tiennent les lundis et vendredis ou durant les semaines où le *Riksdag* n'est pas en session.

déplacement et les dates), sont en principe librement consultables. Pour des raisons de sécurité, cependant, certaines informations telles que le mode de transport et la date du déplacement peuvent être gardées secrètes.

37. L'Administration du *Riksdag* fournit aux parlementaires l'équipement technique nécessaire pour mener leurs fonctions à bien au Parlement et couvre les frais de souscription et de téléphone. Elle est autorisée à dédommager les parlementaires qui utilisent des équipements techniques personnels pour leurs fonctions.

38. Lorsqu'un parlementaire habite à plus de 50 kilomètres du *Riksdag*, l'Administration du *Riksdag* assure gratuitement son logement lorsqu'il se rend au parlement. Les parlementaires qui bénéficient d'un logement personnel à Stockholm peuvent percevoir jusqu'à 8 000 SEK (environ 930 EUR) de dédommagement de frais. Si le logement est partagé avec la famille ou le conjoint, ce montant est réduit de moitié. Les copies du bail et de la quittance de loyer doivent être fournies. Le public peut consulter librement le détail des frais de logement ponctuels et dédommagement pour le logement personnel des parlementaires.

39. Les parlementaires bénéficient d'une assurance de groupe professionnelle, d'une couverture accidents du travail et d'une assurance de groupe pour leurs déplacements, au même titre que pour les fonctionnaires. Le *Riksdag* verse une prestation de pension en complément au régime général de retraite. Les droits à pension peuvent être cumulés pendant 30 ans au maximum, et sont calculés essentiellement sur la base du salaire mensuel versé. Les parlementaires qui quittent le *Riksdag* avant 65 ans après au moins trois ans de service continu ont droit à un revenu garanti, dont la durée et le montant sont calculés en fonction de l'âge et de la durée de service au Parlement. Les revenus provenant d'autres sources sont déduits du revenu garanti. Les parlementaires sont tenus de déclarer leurs revenus annuels, et les déclarations sont contrôlées pour garantir leur complétude. Tous les avantages sont déclarés publiquement.

40. Conformément au principe de l'accès du public aux documents officiels, toute personne est autorisée à consulter les documents conservés par les autorités suédoises. Les demandes d'avantages financiers et autres documents concernant la situation financière des membres du *Riksdag* sont donc accessibles au public. Le secret peut toutefois s'appliquer si des documents comportent des informations relatives à l'état de santé d'une personne ou à d'autres circonstances personnelles.

41. En vertu de la Loi (1999:1209), les partis représentés au *Riksdag* ont droit de recevoir des subventions publiques sous forme, entre autres, d'une assistance qui peut être constituée d'un soutien de base, pour des conseillers politiques, pour des déplacements etc.<sup>25</sup> Ainsi, le budget de fonctionnement pour le bureau d'un parlementaire est distribué par l'intermédiaire de son parti de rattachement. Le soutien de base se compose d'une part fixe (1 700 000 SEK – environ 197 700 EUR par an) et d'un complément (57 000 SEK – environ 6 600 EUR par siège au *Riksdag* et par an). Un groupe de partis constitué de ceux qui sont au Gouvernement a droit à une fois le montant fixe. D'autres groupes de partis ont droit à deux fois ce montant fixe. Le soutien pour les conseillers politiques est prévu pour couvrir les dépenses liées à l'assistance administratives et à la recherche pour les parlementaires. L'assiette de calcul représente un montant d'environ 55 200 SEK (environ 6 400 EUR) par conseiller politique et par mois<sup>26</sup>. Ce sont cependant les partis qui répartissent l'argent pour constituer un secrétariat répondant aux besoins et souhaits particuliers des parlementaires. Depuis 2013, un rapport sur le soutien financier obtenu en vertu de la Loi (1999:1209) doit être présenté chaque année à l'Administration du *Riksdag* au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet après la clôture de l'exercice financier. Une fois par période électorale, un examen plus approfondi

<sup>25</sup> Article 1 de la Loi (1999:1209) sur le soutien aux travaux des parlementaires et groupes de partis au *Riksdag*.

<sup>26</sup> Article 10 de la Loi sur le soutien aux travaux des parlementaires et groupes de partis au *Riksdag*.

de la manière dont le soutien a été utilisé et de la manière dont chaque parlementaire reçoit le soutien est mené.

42. Aucune restriction n'est posée aux sources de contributions supplémentaires pour le budget de fonctionnement des parlementaires, et ni eux, ni les partis politiques ne sont obligés de communiquer le type et la valeur de ces contributions<sup>27</sup>. Toutefois, pour recevoir un soutien public, le parti doit produire un rapport financier annuel qui doit être examiné par un commissaire aux comptes autorisé ou approuvé, conformément aux normes de bonne comptabilité<sup>28</sup>. Le rapport est rendu public lorsque la demande de soutien public est reçue par la Commission sur le soutien public. Cette dernière examine le dossier de demande avant que l'Administration du *Riksdag* n'effectue des versements au secrétariat national du parti demandeur<sup>29</sup> ; cependant, elle n'a aucune compétence pour examiner les rapports financiers annuels et les données communiquées.

### Principes éthiques et règles déontologiques

43. Il n'y a ni code de conduite, ni code d'éthique pour les parlementaires. Le Chapitre 2, article 12, de la Loi sur le *Riksdag* prévoit certaines règles de base concernant le comportement des parlementaires lors des sessions du *Riksdag*, à savoir que « les orateurs lors d'une session ne peuvent tenir des propos inappropriés à l'égard d'une autre personne, utiliser un langage personnellement insultant ou se comporter, en paroles ou en actes, d'une manière qui contreviendrait au bon ordre », et que « une personne ayant pris la parole doit limiter son intervention au sujet faisant l'objet de la délibération ». L'article 11 du même Chapitre régit les conflits d'intérêt<sup>30</sup>.

44. Après consultation des huit partis parlementaires, les autorités ont été informées par trois de ces derniers qu'ils avaient adopté des codes d'éthique ou autres lignes directrices ou documents concernant le comportement des membres du parti en général et des parlementaires affiliés à leur parti en particulier. L'un des partis a adopté un ensemble de lignes directrices d'éthique pour ses membres au *Riksdag*, qui doit être mis à jour à chaque nouvelle législature. Elles couvrent des thèmes tels que les activités accessoires, les conflits d'intérêts, le lobbying et l'acceptation de cadeaux. En cas de doute sur ces questions, les parlementaires sont censés consulter les dirigeants du groupe parlementaire du parti. Un autre parti dispose d'un code d'éthique qui s'applique à tous ses représentants, autrement dit aux parlementaires aussi, même s'ils ne sont pas spécifiquement mentionnés. Selon ce code, les responsables du parti ne doivent pas se mettre dans une situation où ils pourraient être suspectés de voir leurs actions politiques influencées par des intérêts privés. Le code est en cours de révision et il est prévu, en particulier, de faire explicitement mention aux risques d'éthique liés aux cadeaux, ainsi qu'à des situations où les intérêts économiques privés de responsables élus pourraient interférer avec leur rôle politique. Enfin, un autre parti a signalé avoir établi des lignes directrices pour les candidats aux élections et représentants élus qui englobent des principes généraux tels que la loyauté vis-à-vis du parti et de ses valeurs fondamentales ainsi que certaines règles spécifiques concernant des questions telles que le parrainage et l'acceptation de cadeaux.

45. Durant la visite dans le pays, l'EEG a été informée que l'introduction d'un code de conduite pour les parlementaires avait fait l'objet de discussions et qu'en définitive, il avait été jugé que ce code n'était pas nécessaire. Plusieurs parlementaires ont évoqué des lignes directrices internes pour l'éthique et la conduite établies par un certain nombre de partis politiques, faisant valoir qu'il serait logique que d'autres partis parlementaires

<sup>27</sup> Conformément à la Section 8, paragraphe 10, de la loi (1996:810) l'enregistrement des engagements et des liens économiques des parlementaires du *Riksdag*, un parlementaire doit cependant déclarer les avantages matériels permanents ainsi que l'assistance de secrétariat ou de recherche qui n'a pas été réglée par le parlementaire en personne et qui est en lien avec ses obligations parlementaires.

<sup>28</sup> Article 14 de la Loi (1972:625) sur le soutien financier de l'État aux partis politiques.

<sup>29</sup> Voir articles 13 et 14 de la Loi sur le soutien financier de l'État aux partis politiques.

<sup>30</sup> Voir paragraphe 47 ci-après.

suivent cet exemple. Un certain nombre d'autres interlocuteurs, cependant, étaient clairement partisans de l'établissement d'un code de conduite unifié pour les parlementaires qui poserait des règles communes claires spécifiques au Parlement. L'EEG est bien consciente de la tradition parlementaire établie de longue date dans le pays qui donne aux partis politiques un poids significatif et une large latitude d'autorégulation, cependant les préoccupations, valeurs et besoins des partis à titre individuel pourraient différer de ceux du Parlement. Elle est très favorable à ce que le Parlement dispose de son propre ensemble de normes communes d'éthique et de comportement, établi et publié par les parlementaires eux-mêmes – ou du moins avec leur participation. S'il semble que les parlementaires soient fortement sensibilisés aux dimensions éthiques de leur statut en tant que représentants élus, il a été reconnu qu'ils ont tendance à ne réagir qu'une fois que les questions posant problème ont été soulevées par les médias, au lieu de se montrer proactif. Du point de vue de l'EEG, le processus visant à développer un code de conduite sensibiliserait encore plus les parlementaires aux questions liées à l'intégrité, leur donnerait une orientation et démontrerait au public qu'ils sont désireux d'agir pour que l'intégrité reste forte. L'État de droit et la confiance publique dans les institutions parlementaires peuvent être renforcées lorsque les citoyens savent quel comportement ils seraient en mesure d'attendre de leurs représentants élus.

46. Sur le fond, un tel code n'a pas vocation à remplacer la législation existante qui impose des obligations aux parlementaires, mais la compléter et la clarifier. Il devra contenir les normes de base concernant les fonctions fondamentales des parlementaires et les restrictions à leurs activités, et devrait les rendre accessibles de manière plus appropriée. Pour qu'il soit utile aux parlementaires et étant donné que les dispositions juridiques pertinentes tendent à être plutôt vagues, il est crucial que le code de conduite donne aussi une orientation claire en matière de prévention des conflits d'intérêts et problèmes liés tels que l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités, les activités accessoires et les intérêts financiers, l'utilisation abusive d'informations et de ressources publiques, l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine et les comportements à adopter envers des tiers tels que les lobbyistes (pour cela, il devra inclure des études de cas et des scénarios possibles). De plus, des mesures complémentaires telles que la mise en place d'une formation spécifique et des prestations de conseils confidentiels sur les questions ci-dessus seraient un avantage supplémentaire. Au vu de ce qui précède et dans le droit fil du principe directeur numéro 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande (i) qu'un code de conduite pour les parlementaires soit adopté et rendu facilement accessible au grand public ; et (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques pour sa mise en œuvre telle que des initiatives de formation et de conseils spécifiques.** Plus particulièrement, l'EEG souhaite ajouter que les règles existantes en matière de conflits d'intérêts, d'acceptation de cadeaux et de déclarations de patrimoine doivent être encore plus développées, comme recommandé aux paragraphes 52, 55 et 65 ci-après.

#### Conflit d'intérêts

47. Il n'y a pas de définition générale d'un conflit d'intérêts. L'article 11 du Chapitre 2 de la Loi sur le *Riksdag* précise que « nul ne peut être présent à une session de la Chambre lorsqu'une question en délibération le concerne lui personnellement ou un associé proche. », Et l'article 14 du Chapitre 4 de cette même loi dispose que « nul ne peut être présent à une réunion d'une commission lorsque une question en délibération le concerne personnellement ou l'un de ses proches associés ». Les autorités déclarent que les deux dispositions s'appliquent aux conflits d'intérêts issus d'intérêts privés ou d'activités de tiers avec qui le parlementaire est en association étroite (famille, associés d'affaires etc.). Toutefois, les situations qui pourraient donner lieu à des conflits d'intérêts ne sont pas spécifiées.

48. Les autorités font également référence à un commentaire sur la Constitution<sup>31</sup> selon lequel les dispositions susmentionnées qui disqualifient la participation à des sessions du *Riksdag* sont moins strictes que les dispositions correspondantes de l'article 13 du Chapitre 4 du code de procédure judiciaire et de l'article 11 de la loi sur la procédure administrative. En d'autres termes, un parlementaire est disqualifié uniquement si la question concernée est directement liée à sa personne. Ainsi, par exemple, un parlementaire qui est membre du conseil de direction d'un organe public peut participer à une décision destinée à allouer des fonds à ce dernier<sup>32</sup>. En ce qui concerne la définition de l'expression « en étroite association », elle n'est pas explicitement définie dans les travaux préparatoires de la loi sur le *Riksdag*, cependant, on peut faire des parallèles avec une disposition similaire de la loi sur les pouvoirs locaux – Chapitre 5, article 20 – qui interdit à un membre de traiter une question le concernant personnellement, concernant son épouse, un colocataire, des parents, les enfants ou des membres de sa famille ou quiconque avec qui la personne est étroitement liée. Enfin, les autorités évoquent le « Manuel parlementaire » compilé par l'Administration du *Riksdag*, qui est en cours de révision (la nouvelle version devrait être disponible dans le courant de l'automne 2013). Le Manuel propose également les règles susmentionnées sur la récusation et observe que très peu d'aspects des activités parlementaires concernent un parlementaire à titre personnel, puisque ces activités portent sur le contenu plus général de la législation, de décisions budgétaires etc. Cependant, même lorsqu'aucune récusation formelle s'est imposée, il peut être approprié, dans certaines circonstances et à la lumière de certaines conséquences politiques (éthiques), de ne pas participer à l'examen et à la décision d'une question parlementaire.

49. Il incombe à chaque parlementaire de déterminer s'il est confronté à un conflit d'intérêts et, si tel est le cas, de décider de ne pas participer à une session de la chambre ou une réunion d'une commission. Durant la visite dans le pays, il a été indiqué que de tels cas se produisaient effectivement dans la pratique, mais pas très fréquemment. Le parlementaire concerné s'abstiendra alors simplement de participer aux sessions ou réunions concernées ou informera la présidence concernée. Lorsqu'un parlementaire choisit de ne pas participer à l'examen d'une question du fait d'un conflit d'intérêts, son absence sera notée dans le procès-verbal, mais aucune raison ne sera mentionnée. Parmi les exemples fournis par les fonctionnaires travaillant avec les commissions parlementaires, depuis 2009, a été cité celui d'un membre de la commission des finances qui était également membre du Conseil général du *Riksdag* et qui a choisi de ne pas participer aux travaux préparatoires de la commission des finances sur une possible exemption de responsabilité pour le Conseil général du *Riksdag*. Dans un autre exemple, des membres de la commission sur la constitution, anciens ministres, n'ont pas participé à l'examen de questions dans lesquelles le Gouvernement dont ils avaient été membres avait été impliqué.

50. Le cadre juridique en vigueur ne prévoit pas de mécanisme pour signaler les conflits d'intérêts qui pourraient se poser dans le traitement d'une affaire spécifique par le *Riksdag*. Les autorités font référence à cet égard à la loi (1996:810) sur l'enregistrement des engagements et liens économiques des membres du *Riksdag*, en vertu de laquelle les parlementaires doivent déclarer des informations sur leurs activités en dehors du *Riksdag*<sup>33</sup>. Cette procédure vise à prévenir les conflits d'intérêts avant qu'ils ne se produisent.

51. L'EEG admet que l'interprétation et l'application des règles relatives à la récusation dans la loi sur le *Riksdag* sont une question très sensible. La récusation de parlementaires au motif qu'ils sont « concernés personnellement » peut renverser la structure majoritaire au Parlement. C'est pourquoi elle accepte l'application quelque peu prudente de ces règles et l'interprétation plutôt étroite du concept de « concernés

<sup>31</sup> Holmberg et al., Grundlagarna, 3rd ed., 2012, page 701 f

<sup>32</sup> Exemple tire du rapport de commission 1989/90:KU36 p. 28

<sup>33</sup> Voir paragraphe 62 ci-dessus.

personnellement ». Cela étant, les dispositions pertinentes dans leur forme actuelle, très générale, ne sont, à l'évidence, pas suffisantes pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts des parlementaires, et doivent être complétées pour prévenir toute confusion et sensibiliser les parlementaires au problème en jeu. Plusieurs interlocuteurs ont exprimé le besoin de règles plus précises. Par exemple, il semble y avoir une certaine zone grise s'agissant de discerner si un parlementaire engagé dans des affaires ou les activités d'une association est « concerné personnellement » au sens des règles de récusation. L'EEG est d'avis que la situation actuelle, ambiguë, appelle à une clarification des règles et à la mise à disposition des parlementaires d'orientation sur les types de conflits (avec des études de cas et des scénarios possibles) qui n'exigeraient pas nécessairement des amendements législatifs et pourraient être effectuées par d'autres instruments.

52. L'EEG juge que l'absence de mécanismes permettant de signaler des conflits d'intérêts potentiels et l'absence de règles sur la publicité ne sont pas satisfaisantes, en particulier du fait que la loi ne place aucune restriction aux activités d'affaires et intérêts financiers des parlementaires, et que ceux-ci peuvent avoir des fonctions supplémentaires<sup>34</sup>. Le régime actuel – qui ne prévoit que la récusation en cas de conflit d'intérêts avérés, à l'appréciation personnelle du parlementaire concerné – ne garantit pas un niveau satisfaisant de transparence. Du point de vue de l'EEG, l'obligation pour les parlementaires de déclarer publiquement les conflits d'intérêt réels et potentiels à mesure qu'ils se produisent en relation avec leur travail parlementaire permettrait de garantir une supervision correcte par les parlementaires et le public pour déterminer quand et comment les intérêts des parlementaires pourraient influencer sur le processus décisionnel. Au vu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande (i) qu'une clarification écrite (publique) de la signification des règles de récusation de la loi sur le Riksdag et des orientations sur l'interprétation de ces règles soient mises à disposition des parlementaires ; et (ii) qu'une obligation de divulgation ad hoc soit introduite lorsque, dans le cours des travaux parlementaires, un conflit entre les intérêts privés des parlementaires à titre individuel peut émerger en lien avec la question à l'examen.**

#### Interdictions ou limitations de certaines activités

##### *Cadeaux*

53. Il n'y a pas d'interdiction ou de restrictions juridiquement contraignantes à l'acceptation de cadeaux par des parlementaires, en dehors des dispositions applicables en droit pénal concernant la corruption. En vertu du Chapitre 10, article 5a du Code pénal, obtenir un pot-de-vin (autrement dit recevoir, accepter de recevoir ou demander un avantage indu pour la performance de son emploi ou fonction) par « quiconque est employé ou s'acquitte d'une fonction » – ce qui inclut donc un parlementaire – peut être puni d'une amende ou d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans (en cas de circonstances aggravantes, l'emprisonnement va de six mois à six ans, voir Chapitre 10, article 5c du Code pénal)<sup>35</sup>.

54. Le 31 janvier 2013, le Secrétaire général du *Riksdag* a demandé à l'Administration du *Riksdag* de mener une étude sur la possibilité d'enregistrer des cadeaux reçus par des parlementaires et employés au nom du *Riksdag* (ou de son Administration). Le 25 avril 2013, celle-ci a présenté des propositions pour le traitement de cadeaux qui avaient été préparées dans le cadre de l'étude. Elle propose l'enregistrement obligatoire de cadeaux

<sup>34</sup> Voir paragraphe 56 ci-dessus.

<sup>35</sup> Des amendements aux dispositions de lutte contre la corruption, visant à créer un cadre juridique plus efficace et plus compréhensible, sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012. Entre autres choses, toutes les dispositions relatives à la corruption ont été regroupées dans un seul chapitre (« Du détournement de fonds, de l'abus de confiance et de la corruption »), le champ des éventuels auteurs de délits de corruption a été étendu et de nouveaux délits, notamment le trafic d'influence, ont été introduits. La corruption active est désormais régie par le Chapitre 10, article 5b du Code pénal.

reçus par les employés du *Riksdag* ou de son Administration et l'enregistrement soit obligatoire soit volontaire des cadeaux reçus par des parlementaires au nom du *Riksdag* (hormis ceux ayant une valeur nominale, tels que des stylos) dans un registre public. Dans les deux cas de figure, ces cadeaux devraient être remis à l'Administration du *Riksdag*. De plus, une certaine forme de sanction devait être prévue, par exemple similaire à la sanction applicable au cas où un parlementaire ne soumet pas une déclaration patrimoniale, et dans ce cas le Président du *Riksdag* peut annoncer durant une session de la Chambre qu'un parlementaire ne s'est pas acquitté de ses obligations légales<sup>36</sup>. Sur la base de ces propositions, l'Administration du *Riksdag* avec des représentants des parlementaires travaille actuellement à la préparation de l'introduction d'un système permettant d'enregistrer les cadeaux. Jusqu'ici, aucune décision n'a été prise concernant la création de registres des cadeaux.

55. L'EEG, qui a discuté de la question avec un certain nombre d'interlocuteurs, se réjouit de l'initiative en cours. Elle admet qu'il n'est apparemment pas habituel que les parlementaires se voient offrir et acceptent des cadeaux, et que les parlementaires sont très prudents et ont, au fil des ans, fait preuve de plus de réticence à accepter même des cadeaux modestes ou autres avantages tels que des invitations, essentiellement du fait de l'intérêt médiatique pour ces questions. Dans le même temps, elle a relevé que les divers parlementaires avec qui la question a été abordée ont indiqué des seuils de valeurs différents pour déterminer quels cadeaux pouvaient être considérées comme acceptables (apparemment du fait de différences dans les réglementations intérieures des partis politiques), et qu'aucune réponse claire n'a pu être donnée concernant les types d'hospitalité ou de services que les parlementaires peuvent accepter. Plusieurs personnes interviewées étaient d'avis que des règles claires sur les cadeaux seraient utiles à la fois pour les parlementaires eux-mêmes et pour les auteurs des cadeaux. L'EEG soutient fermement ce point de vue et est persuadé que le processus de réforme actuelle est une bonne occasion d'éliminer les zones grises demeurant encore dans ce domaine. De son point de vue, il convient de traiter non seulement les cadeaux tangibles, mais aussi d'autres types d'avantages – tels que l'hospitalité, le remboursement des frais de déplacement et de logement par des tiers ou des invitations à des manifestations culturelles ou sportives. En outre, il convient d'établir une clarification précise de la nature des cadeaux et autres avantages qui peuvent être acceptables (si tel est le cas) et de la manière dont les parlementaires doivent se comporter lorsqu'on leur offre ou donne de tels avantages (en d'autres termes, déclaration d'offres, enregistrement des avantages et remise de ces derniers). En conséquence, **le GRECO recommande que des règles sur les cadeaux et autres avantages – y compris les avantages en nature – soient élaborées pour les parlementaires et que le public y ait facilement accès ; ces règles devraient, en particulier, définir quel type de cadeaux et autres avantages peuvent être acceptables et déterminer quelle conduite est attendue des parlementaires qui se voient remettre ou offrir de tels avantages**. De plus, il convient de veiller à ce qu'un mécanisme adéquat soit en place pour l'application de ces règles. La recommandation à cet effet a été formulée au paragraphe 72 ci-après.

#### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

56. Contrairement aux ministres<sup>37</sup>, les parlementaires ne sont soumis à aucune règle ou mesure interdisant ou restreignant l'occupation de postes ou fonctions ou l'engagement dans des activités accessoires en dehors du *Riksdag*, dans le secteur public

---

<sup>36</sup> Article 12 de la Loi sur l'enregistrement des engagements et implications économiques des membres du *Riksdag*. Voir paragraphe 68 ci-dessous.

<sup>37</sup> Conformément au Chapitre 6, article 2 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement, un ministre ne peut avoir d'autre emploi. Il ne peut pas non plus occuper de mandat ou exercer une quelconque activité qui pourrait saper la confiance du public à son égard.

ou dans le secteur privé, à titre lucratif ou non. Comme indiqué plus haut<sup>38</sup>, bon nombre de parlementaires occupent des fonctions politiques supplémentaires ; ils sont par exemple membres de conseils municipaux. De plus, certains parlementaires continuent de travailler comme avocats ou médecins, par exemple. Ces activités accessoires servent pour l'essentiel à entretenir les connaissances et les contacts nécessaires aux parlementaires pour reprendre l'exercice de leur profession d'origine à l'issue de leur mandat parlementaire. En revanche, selon les divers interlocuteurs interviewés par l'EEG, les liens entre parlementaires et grandes sociétés d'affaires sont rares.

57. Aucune règle ou mesure n'interdit ou ne restreint les possibilités d'emploi des parlementaires et leur possibilité de s'engager dans d'autres activités à but lucratif ou non, à l'issue de leur mandat. S'il est clair qu'un mandat parlementaire ne couvrira pas, en général, toute une carrière, l'EEG n'en reste pas moins préoccupée par le fait qu'un parlementaire pourrait appuyer une législation au Parlement en ayant à l'esprit des intérêts qui pourraient entrer en jeu une fois qu'il aura quitté ce dernier pour entrer ou revenir dans le secteur privé. Les autorités sont encouragées à réfléchir sur la nécessité d'introduire des règles ou lignes directrices adéquates pour ce type de situations.

*Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics de l'État, abus de ressources publiques, contacts avec des tiers*

58. Il n'y a ni interdiction ni restriction à la détention d'intérêts financiers par des parlementaires ou à la conclusion de contrats entre ceux-ci et les autorités publiques (les dispositions de la législation générale relative aux marchés publics s'appliquent). De plus, il n'existe pas de règles spécifiques sur l'abus de biens publics par les parlementaires. Les autorités déclarent que les occasions d'abuser directement du bien public pour un avantage personnel sont très limitées, puisque les parlementaires, à titre individuel, ne contrôlent ni ne décident de l'utilisation de montants significatifs d'argent public. Comme décrit plus haut<sup>39</sup>, l'aide publique est distribuée par le biais des partis.

59. Enfin, il n'y a pas d'interdiction ou de restrictions spécifiques concernant les contacts entre des parlementaires et des tiers qui pourraient s'efforcer d'influer sur leur décision. Les autorités évoquent dans ce contexte que la nouvelle disposition de l'article 5d, Chapitre 10, du Code pénal sur le trafic d'influence<sup>40</sup> – qui incrimine l'acte de recevoir, accepter de recevoir, demander, donner, promettre ou offrir tout avantage indu pour influencer sur la décision ou l'action d'une autre personne en lien avec l'exercice de l'autorité publique ou en lien avec un marché public – ne couvre pas l'incrimination d'activité au sein d'assemblées parlementaires (et en dehors). Dans les travaux préparatoires législatifs sur la disposition susmentionnée<sup>41</sup>, le Gouvernement a déclaré explicitement que le concept de trafic d'influence tel que défini dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173) est très large et couvre les activités des assemblées parlementaires.<sup>42</sup> Le Gouvernement est d'avis que la législation nationale ne devrait pas restreindre le droit fondamental d'une personne à exprimer son point de vue et à influencer sur les décideurs politiques, y compris par le biais d'un représentant rémunéré. Ainsi, la presque totalité des travaux politiques et liés au conseil – autrement dit de lobbying – échappe au secteur incriminé. En tenant compte de cette approche des autorités, l'EEG est persuadée que des mesures préventives sont nécessaires pour protéger le processus législatif de toute influence inappropriée. Il convient de mettre à la disposition des parlementaires des orientations claires concernant les contacts avec des tiers tels que les lobbyistes, notamment par le biais du code de conduite recommandé au paragraphe 46 ci-dessus.

<sup>38</sup> Voir paragraphe 34 ci-dessus.

<sup>39</sup> Voir paragraphe 41 ci-dessus.

<sup>40</sup> Entrée en vigueur le 1er juillet 2012.

<sup>41</sup> Voir projet de loi du Gouvernement 2011/12:79 p. 34.

<sup>42</sup> En ce qui concerne cette déclaration, l'attention des autorités est toutefois attirée sur le paragraphe 65 du rapport explicatif à la Convention pénale sur la corruption, selon lequel les formes de lobbying connues ne relèvent pas de la notion d'influence « abusive » au sens de l'article 12 de la Convention (trafic d'influence).

## *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

60. Selon le Chapitre 2, section 4, de la Loi sur le *Riksdag*, l'obligation de confidentialité s'applique aux parlementaires lors des réunions de la Chambre qui se tiennent à huis clos (la dernière occurrence de ce type remonte à 1945). De plus, le Chapitre 4, article 17, précise que « les parlementaires, suppléants ou fonctionnaires d'une commission ne peuvent sans autorisation évoquer publiquement une question que le Gouvernement, ou la commission, a décidé de garder secrète, en considération de la sécurité du Royaume pour tout autre raison d'importance exceptionnelle née des relations avec un autre État ou une organisation internationale.<sup>43</sup> ». Toutefois, si, au cours d'une session publique de la Chambre, un parlementaire fait une divulgation sur un sujet qui aurait dû demeurer secret, des poursuites ne peuvent être intentées à son encontre qu'après autorisation préalable du *Riksdag* par décision adoptée par au moins les cinq sixièmes des votes exprimés par les personnes participant au scrutin<sup>44</sup>.

61. L'usage abusif d'informations confidentielles est punissable en vertu du Chapitre 20, article 3, du Code pénal (« violation de la confidentialité professionnelle »), qui dispose que « toute personne qui divulgue des informations qu'elle est tenue de garder secrètes en vertu de la loi ou de tout autre instrument réglementaire, par arrêté ou du fait de dispositions prévues au titre d'un texte législatif ou réglementaire, ou qui utilise de manière illégale ce secret est, si l'acte n'est pas spécifiquement soumis à une autre sanction, condamnée pour violation de la confidentialité professionnelle à une amende ou à une peine d'emprisonnement d'un an au maximum. Quiconque, par négligence, commet un acte décrit au premier paragraphe est condamné à une amende. Cependant, dans des affaires d'importance très modeste, la sanction n'est pas imposée. »

## Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

62. En vertu des dispositions de la loi sur l'enregistrement des engagements et des liens économiques des parlementaires du *Riksdag*, les parlementaires sont tenus de déclarer les informations suivantes à l'Administration du *Riksdag* dans les quatre semaines suivant la première session de ce dernier après des élections (pour les suppléants, dans les quatre semaines de remplacement) et communiquer les informations nouvelles ou changements dans les informations en vigueur dans les quatre semaines :

- propriété de parts de capital dans une entreprise, d'actifs dans un partenariat ou dans une association économique ou d'actifs dans une entreprise étrangère équivalente ayant la personnalité morale, si leur valeur dépasse un certain montant (deux fois les « montants de base du prix<sup>45</sup> ») au moment de la déclaration,
- bien commerciaux possédés en tout ou partie par un parlementaire,
- emploi rémunéré qui n'est pas temporaire,
- contrat de nature économique avec un ancien employeur, par exemple portant sur les pensions et avantages annexes, et contrats de même nature avec un employeur actuel ou un principal incluant des accords qui entrent en vigueur après le départ du parlementaire du *Riksdag*,
- activité indépendante génératrice de revenus, menée par un parlementaire en sus des tâches dont il s'acquitte au *Riksdag*,

---

<sup>43</sup> Le Chapitre 10, article 12 de la Loi sur le *Riksdag* contient une disposition correspondante pour les membres de la Commission sur les questions européennes. De plus, le chapitre 10, article 2, de l'Instrument sur le fonctionnement du gouvernement précise qu'un membre du Conseil consultatif sur les affaires étrangères et quiconque est associé sous une forme ou une autre à ce Conseil doit faire preuve de prudence dans la communication sur d'autres sujets dont il aurait eu connaissance à ce titre, et que le Président du Conseil peut décider qu'une obligation de confidentialité inconditionnelle doit s'appliquer.

<sup>44</sup> Voir paragraphe 70 ci-après.

<sup>45</sup> En 2013, celui-ci était de 44 500 SEK (environ 5 200 EUR). Donc, pour 2013, le montant considéré était d'environ 10 400 EUR.

- participation en tant que membre d'un conseil ou exercice de la fonction d'auditeur dans une entreprise à capital social en actions, un partenariat, une association économique, une entité juridique équivalente étrangère, une organisation à but non lucratif dont l'objet social consiste à promouvoir les intérêts financiers des membres, une fondation réalisant des affaires ou une autre activité économique, ou une entité juridique étrangère équivalente,
- missions réalisées pour le Gouvernement central ou pour des conseils municipaux ou de comté, si les missions ne sont pas temporaires,
- avantage économique permanent et assistance de secrétariat ou de recherche en lien avec le champ de compétence d'un parlementaire, si le soutien n'est pas assuré par l'État, par le parlementaire ou par son parti de rattachement.

63. Les déclarations doivent être effectuées par écrit. À cette fin, l'Administration du *Riksdag* a établi un formulaire type<sup>46</sup> qui énumère les types d'engagement et de liens économiques ainsi que les données devant être enregistrées. Par exemple, lorsque des actions sont détenues dans une société, le nom de la société doit être enregistré, et, pour un emploi rémunéré, il convient de déclarer le type de fonction occupée et le nom de l'employeur.

64. Les informations contenues dans les déclarations des parlementaires sont conservées dans un registre public tenu par l'Administration du *Riksdag*. De manière générale, les informations doivent être enregistrées dans les trois semaines après leur communication par les parlementaires. Les données sont supprimées après la fin de la législature. Les données concernant des parlementaires qui quittent le *Riksdag* durant une législature sont supprimées au moment du départ. Les données qui ont été supprimées du registre sont archivées conformément aux dispositions relatives à la loi sur les archives (1990:782). Le registre n'est pas publié sur Internet, mais quiconque souhaite obtenir des données doit contacter un conservateur qui répondra à la demande en fournissant une copie des informations communiquées par le parlementaire. Le principe de l'accès du public aux documents officiels s'applique aussi aux informations contenues dans les documents archivés en vertu de la Loi sur les archives, ce qui signifie que ces derniers doivent être aussi rendus accessibles sur demande.

65. L'EEG prend acte de l'existence d'un régime de déclaration patrimoniale qui avait, dans un premier temps, été introduit sur la base du volontariat en 1996 et est devenu obligatoire en 2008. Il lui a été expliqué que les règles actuelles doivent être vues comme un compromis, étant donné qu'un certain nombre de personnalités politiques étaient à l'origine opposées à tout système de déclaration. Néanmoins, elle est convaincue que le régime mérite d'être encore affiné afin de parvenir à un degré de transparence satisfaisant. En particulier, elle relève que les parlementaires ne sont pas tenus de communiquer des informations quantitatives sur leurs actifs patrimoniaux et de leurs intérêts – ne serait-ce qu'une approximation de la valeur ou du nombre des actions ou des revenus. L'EEG est d'avis que ces informations faciliteraient davantage l'identification de conflits d'intérêts potentiels. Les informations actuellement disponibles sur le revenu total annuel d'un parlementaire au titre du droit fiscal en vigueur, auquel certains interlocuteurs ont fait allusion, n'est pas suffisant à cette fin. De plus, les parlementaires n'ont pas à indiquer les éventuelles créances ou obligations. Il est clair que le registre des intérêts serait plus utile s'il donnait une image aussi complète que possible des intérêts d'un parlementaire données, ainsi que de ses engagements et dettes, au moins lorsqu'elles sont importantes, car ce sont là des éléments significatifs de ces intérêts. Enfin, étant donné qu'aucune information n'est fournie sur les conjoints ou membres à charge de la famille, il existe un certain risque que les dispositions relatives à la transparence actuellement en vigueur soit court-circuitées par le transfert de biens à ces personnes ou que le système de prévention des conflits d'intérêts impliquant des « associés étroits » (autrement dit des membres de la famille) soit sapé. À cet égard,

<sup>46</sup> Le formulaire est basé sur le tableau inclus dans l'article 8 de la Loi sur l'enregistrement des engagements et implications économiques des membres du *Riksdag*.

l'EEG est pleinement consciente des difficultés associées qui peuvent se poser s'agissant de la protection de la vie privée des membres de la famille, mais elle est d'avis qu'un compromis raisonnable peut être trouvé en demandant aux parlementaires de communiquer des informations sur le patrimoine et les intérêts significatifs des conjoints et des membres à charge de la famille, sans pour autant qu'il soit nécessaire de rendre ces communications publiques. En conséquence, **le GRECO recommande que le régime existant de déclaration patrimoniale soit encore plus développé, en particulier (i) en incluant des données chiffrées sur les liens financiers et économiques des parlementaires ainsi que des données sur les obligations significatives les concernant ; et (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations pour qu'elles incluent également des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).**

#### Contrôle et application de la loi

66. Les informations sur l'utilisation de fonds publics, à savoir les avantages détaillés plus haut<sup>47</sup> dont bénéficient les parlementaires – tels que les indemnités de subsistance, la prise en charge des frais de logement et le remboursement des frais de déplacement – et l'aide publique (qui est distribuée par le biais des partis) doivent être communiquées par les parlementaires à l'administration du *Riksdag*, sur des formulaires standards. L'administration vérifie les informations qui ont été communiquées. Ces contrôles sont complétés par une supervision publique, en particulier par les médias. Durant la visite dans le pays, des représentants de l'administration ont indiqué que le public s'intéresse fortement aux salaires, avantages et dépenses des parlementaires et que les médias demandent souvent – et obtiennent – les informations à ce sujet. Les médias ont révélé des cas d'utilisation erronée du régime de dédommagement.

67. Les autorités font valoir que les règles relatives à la récusation contenues dans la loi sur le *Riksdag* visent à prévenir les conflits d'intérêts. Il n'y a pas de sanctions ni de mécanismes d'application en place et aucune règle ne permet l'annulation de décisions adoptées à une réunion en présence d'un parlementaire qui viole les règles.

68. Les autorités indiquent que les parlementaires respectent en général l'obligation de soumettre les déclarations de patrimoine. Ils sont informés, par oral et par écrit, de cette obligation lorsqu'ils entrent en fonction. Les informations sont également publiées sur l'intranet et sur le site Internet du *Riksdag*. Conformément à des modalités bien établies, un parlementaire qui ne communique pas les informations dans les délais impartis se voit rappeler à l'ordre, oralement et par courriel, par l'Administration du *Riksdag*. À la troisième relance, une copie est envoyée aux chefs de groupe du parti de rattachement du parlementaire. La sanction définitive est une déclaration du Président du *Riksdag*, lors d'une séance de la Chambre, selon laquelle un parlementaire ne s'est pas acquitté de ses obligations légales<sup>48</sup>. À ce jour, cependant, il n'a jamais été nécessaire d'appliquer cette procédure. Durant l'année législative, les parlementaires sont également invités vivement, à deux reprises, par courriel à confirmer de manière explicite que les données figurant dans le registre n'ont pas changé, ou à communiquer tout changement à cet égard.

69. Chaque parlementaire est responsable de l'exactitude des informations communiquées au registre. La loi ne prévoit pas de contrôle par l'Administration du *Riksdag*, ni de sanctions ou procédures spécifiques en cas d'informations incomplètes ou inexactes. Les autorités déclarent que les éventuelles ambiguïtés sont traitées si nécessaire, mais qu'aucun contrôle *ex officio* n'est réalisé, ni lors de la communication des informations, ni ultérieurement. Les personnes physiques ou morales mentionnées

<sup>47</sup> Voir paragraphes 36 à 41 ci-dessus. Voir la Loi (1994:1065) sur les conditions financières faites aux membres du parlement.

<sup>48</sup> Article 12 de la Loi (1994:1065) sur les conditions financières faites aux membres du parlement

dans les informations communiquées par le parlementaire, par exemple un client ou un employeur de ce dernier, doivent avoir la possibilité de formuler des observations sur les informations<sup>49</sup>. Ainsi, en cas d'objections concernant les informations, le parlementaire se voit ensuite donner la possibilité de les modifier ou compléter.

70. Les parlementaires sont passibles de poursuites pénales et de sanctions s'ils commettent des infractions telles qu'une fraude, un délit de corruption ou la violation de la confidentialité professionnelle. Les autorités n'indiquent, pour ces dernières années, que les deux affaires mentionnées plus haut de 1996 et 2001 qui ont abouti au limogeage des parlementaires concernés<sup>50</sup>. Le Chapitre 4, article 12, de l'Instrument sur le fonctionnement du gouvernement prévoit une immunité partielle pour les parlementaires. Premièrement, il n'est possible d'intenter des poursuites contre une personne détenant ou ayant détenu un mandat de parlementaire pour des déclarations ou actes effectués dans l'exercice de son mandat (autrement dit durant des sessions de la Chambre ou des réunions de commissions, ou au sein de certaines autres instances du *Riksdag*) que si le *Riksdag* y a au préalable consenti par une décision ayant recueilli au minimum les cinq sixièmes des votes exprimés. Un parlementaire ne peut être privé de liberté, ou empêché de se déplacer dans le Royaume, pour des déclarations ou actes effectués dans l'exercice de son mandat que si le *Riksdag* y a au préalable consenti. Deuxièmement si un parlementaire est suspecté dans toutes autres circonstances d'avoir commis un délit, les dispositions légales pertinentes concernant l'appréhension, l'arrestation ou la détention ne s'appliquent que si le parlementaire admet sa culpabilité ou est surpris en flagrant délit, ou si la sanction minimum pour l'acte délictueux est de deux ans d'emprisonnement.

71. L'EEG relève que la supervision de la conduite des parlementaires et d'autres possibles conflits d'intérêts les concernant est assurée, dans une large mesure, par l'attention du grand public et des médias qui, en particulier, obtiennent des informations figurant dans le registre des déclarations de patrimoine. Il a à cet égard été indiqué à plusieurs reprises à l'EEG que le grand public peut accéder facilement aux informations détenues par l'Administration du *Riksdag* et que la presse, en Suède, joue un rôle aussi important que proactif. Dans le même temps, certains interlocuteurs ont souligné que le contrôle ne peut pas reposer uniquement sur l'action des médias, mais qu'il devrait être complété par un mécanisme spécifique de monitoring et d'application des règles. Ils ont également déclaré que le rôle d'investigation de la presse est allé diminuant ces dernières années, du fait de contraintes financières. Par ailleurs, s'il semble que des informations sur les salaires et avantages des parlementaires attirent l'attention du public, les autorités indiquent que l'intérêt des citoyens pour d'autres informations telles que le contenu des déclarations de patrimoine des parlementaires est plutôt limité (l'administration reçoit environ deux demandes d'information par mois). L'EEG est convaincue que la supervision du public, qui joue un rôle central et indispensable dans la prévention de la corruption concernant la prise de décision politique, deviendrait encore plus efficace si elle s'accompagnait de sauvegardes administratives – surtout pour garantir que le public a accès aux informations adéquates. Gardant à l'esprit les recommandations ci-dessus visant à développer encore davantage les règles relatives à la conduite et aux obligations des parlementaires – en particulier pour ce qui est des conflits d'intérêts, des cadeaux et des déclarations de patrimoine –, l'EEG est persuadée qu'il est logique de demander une supervision et une application de ces normes, sous une forme ou une autre, par des organes compétents.

72. Cela étant, il est clair que la culture de transparence et de confiance qui règne en Suède devrait être respectée et qu'il conviendrait de ne pas créer de bureaucratie inutile. À l'évidence, il incombe aux autorités suédoises elles-mêmes de décider comment la supervision devrait être organisée au mieux. Du point de vue de l'EEG, un tel rôle pourrait, par exemple, être exercé efficacement par les organes parlementaires existants

<sup>49</sup> Article 10 de la Loi (1994:1065) sur les conditions financières faites aux membres du parlement

<sup>50</sup> Voir paragraphe 19 ci-dessus.

tels que les commissions pertinentes ou l'Administration du *Riksdag*. Enfin, pour qu'il soit crédible, le système devra prévoir l'imposition de sanctions appropriées en cas de violation de la loi comme la violation des règles sur la récusation et sur les cadeaux (qui doivent encore être établies) ou la non divulgation d'actifs et autres liens économiques. Au vu des paragraphes ci-dessus, **le GRECO recommande que des mesures appropriées soient prises pour garantir la supervision et l'application des règles existantes et qui n'ont pas encore été établies relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et aux déclarations de patrimoine par les parlementaires.** Ces modalités devront également être reflétées dans le code de conduite recommandé au paragraphe 46 ci-dessus.

#### Conseils, formation et sensibilisation

73. Après une élection générale, tous les nouveaux membres du *Riksdag* sont informés des lois et des règles qui s'appliquent aux parlementaires. Chacun d'entre eux reçoit un dossier d'information contenant les règles, les documents de politique, des fiches d'information etc. Les règles pour les parlementaires peuvent également être consultées sur le site Internet du *Riksdag*, et sont donc accessibles au grand public. L'Administration du *Riksdag* a compilé plusieurs manuels, notamment le « Manuel pour les membres » qui contient des informations sur l'influence indue concernant des parlementaires (en particulier, ce manuel fait référence aux dispositions du Code pénal relatives à la corruption) et le « Manuel du parlementaire » qui comprend des informations sur les règles relatives à la récusation applicables aux parlementaires. Les suppléants qui viennent au *Riksdag* durant la législature bénéficient d'un programme individuel de formation introductive contenant des informations équivalentes à celles mentionnées ci-haut. Le Service de soutien administratif aux parlementaires est chargé du programme du cours introductif. Les parlementaires peuvent également le contacter pour obtenir des conseils concernant les règles applicables.

74. Les informations rassemblées par l'EEG semblent suggérer que les sessions introductives destinées aux parlementaires sont par nature assez générales et traitent plus en profondeur la question des indemnités et du régime compensatoire que les questions d'intégrité. Il semblerait qu'aucune formation ne se concentre sur l'éthique et la conduite, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et questions connexes. Plusieurs interlocuteurs partageaient le point de vue que l'on pourrait faire davantage pour accroître la sensibilisation des parlementaires à ces questions et expliquer les règles – par exemple grâce à une formation dédiée qui pourrait être organisée un certain temps après des élections (plutôt qu'immédiatement après celles-ci, ou d'autres problèmes tendent à être plus pressants). Ceci est particulièrement pertinent au vu de l'élaboration des règles plus complètes et normes de conduite préconisées dans le présent rapport. Une recommandation visant à dispenser des orientations plus précises aux parlementaires, notamment par une formation et des conseils appropriés, a été formulée au paragraphe 46 ci-dessus.

#### **IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

75. La Loi sur le fonctionnement du Gouvernement (Chapitre 11, Administration de la justice) instaure le système judiciaire en Suède ; elle est renforcée par plusieurs autres textes législatifs, en particulier le Code de procédure judiciaire et la Loi (1971 :291) sur la procédure des tribunaux administratifs. Le statut des juges est régi en principe par les dispositions générales de la Loi sur l'emploi public (1994:260)<sup>51</sup>, telle que complétée par la loi plus spécifique (1994:261) concernant les juges et autres personnes déterminées par le Gouvernement (*Lag om fullmaktsanställning*). Les autorités expliquent que si les dispositions de la Loi (1994:261) sont en contradiction avec celles de la Loi sur l'emploi public, ce sont celles de la loi (1994:261) qui s'appliquent. En particulier, l'article 7 de cette loi établit que les sujets couverts par la loi ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en vertu des dispositions de ce texte. Pour le cas des juges, les dispositions pertinentes précisent qu'ils ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en vertu des dispositions de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement<sup>52</sup>.

76. L'indépendance de la justice est consacrée par l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement. En vertu de son article 3, Chapitre 11, « ni le *Riksdag*, ni une autorité publique ne peut déterminer comment une juridiction doit juger une affaire individuelle ou appliquer une règle de droit dans une affaire particulière. Aucune autorité publique ne détermine non plus comment les responsabilités judiciaires doivent être réparties entre les juges. » Les autorités soulignent que nulle personne physique ou morale ne peut donner des directives à un juge dans une affaire individuelle.

77. Conformément à l'article premier du Chapitre 11 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement, la Cour suprême, les Cours d'appel et les tribunaux de district sont réputés être des tribunaux ayant juridiction générale. La Cour administrative suprême, les cours d'appel administratives et les tribunaux administratifs sont des tribunaux administratifs généraux. D'autres tribunaux sont établis conformément à la loi<sup>53</sup>. La Suède compte 46 tribunaux de district, 6 cours d'appel, 12 tribunaux administratifs et 4 cours d'appel administratives. Il n'existe pas de cour constitutionnelle.

78. De manière générale, les décisions de justice sont rendues par des juges permanents. Cette catégorie inclut, entre autres, les juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême ; les présidents, les juges de haut niveau et juges de cours d'appel et des cours d'appel administratives ; les juges de haut rang (présidents de tribunaux), les juges chevronnés (chefs de division) et les juges des tribunaux de district et des tribunaux administratifs. Outre ces « juges professionnels », la catégorie de juges permanents couvre également des juges techniques spécialisés dans les tribunaux traitant d'affaires foncières et de l'environnement. De nombreux juges permanents ont suivi une trajectoire de carrière spécifique au cours de laquelle ils ont commencé par travailler comme « juges non permanents » (« juges assistants », « juges cooptés » et « juges associés »)<sup>54</sup>. Les juges non permanents participent à l'élaboration des décisions de justice dans les tribunaux de district, les cours d'appel, les tribunaux administratifs et les cours d'appel administratives. Dans le présent rapport, les termes *juges* et *juges professionnels* doivent être compris comme couvrant les juges permanents et non permanents, sauf mention contraire.

---

<sup>51</sup> En vertu de l'article 1 de la Loi sur l'emploi public, la loi contient des dispositions spéciales concernant les employés du *Riksdag* et ses organes ainsi que des organes rendant compte au Gouvernement. Bien qu'il n'y ait aucune obligation que les cours et tribunaux ou les juges rendent compte au Gouvernement, l'Administration nationale des cours et des tribunaux doit soumettre chaque année un rapport à ce dernier.

<sup>52</sup> Voir paragraphe 101 ci-dessous.

<sup>53</sup> Voir partie sur les "juridictions spéciales", paragraphes 86 à 90.

<sup>54</sup> Voir paragraphe 94 ci-dessous.

79. De plus, dans les tribunaux de district et les tribunaux administratifs, d'autres catégories d'agents peuvent exécuter certaines fonctions judiciaires, à savoir les juristes assistants, les juristes rédacteurs (qui étaient auparavant employés en tant que juriste assistants) et d'autres agents chargés de tâches de rédaction. Les juristes assistants et juristes rédacteurs peuvent rendre des décisions dans certaines affaires civiles et pénales d'importance mineure. Toutefois, il leur est interdit de s'occuper d'une affaire pénale si la sentence escomptée est plus grave qu'une amende. Enfin, chaque tribunal de district, cour d'appel, tribunal administratif et cour d'appel administrative dispose d'un certain nombre de juges non professionnels, qui ne sont pas des praticiens qualifiés du droit. Si les juges non professionnels siègent dans un tribunal, ils devront communiquer leurs opinions en dernier<sup>55</sup>. Les juges non professionnels jouissent de l'intégralité des droits de vote et, dans les tribunaux de district et tribunaux administratifs, peuvent primer sur un juge professionnel. Les autorités déclarent que ce type de cas est très rare.

80. En 2012, la Suède comptait environ 1 136 juges permanents, 891 juges non permanents, 958 juriste assistants et 906 juristes rédacteurs et autres personnes exerçant une fonction similaire. Elle comptait environ 8 500 juges non professionnels.

81. L'administration centrale des cours et tribunaux relève du Gouvernement (ministère de la Justice). Ce dernier adopte les mandats pour chaque type de juridiction et publie des orientations annuelles en matière d'affectation de crédits, qui spécifient les objectifs à remplir, les informations attendues de l'Administration nationale des cours et des tribunaux durant l'exercice concerné (en d'autres termes les mesures prises pour réduire les durées de traitement dans les tribunaux), ainsi que les informations concernant le budget (tel que décidé par le *Riksdag*). Le Gouvernement peut également affecter des missions spécifiques à l'Administration nationale des cours et des tribunaux (par exemple évaluer les mesures de sécurité dans les tribunaux). L'Administration nationale des cours et des tribunaux, établie en 1975, est responsable essentiellement du soutien administratif et des services aux tribunaux et, à des fins administratives, de la direction de la coordination des activités concernant les juridictions, tout en respectant dans le même temps l'indépendance de la justice. Elle présente un rapport annuel au Gouvernement<sup>56</sup>. L'EEG a eu l'impression que l'administration actuelle des tribunaux et des cours fonctionne bien et que l'exécutif n'interfère pas avec l'activité judiciaire. Cela dit, durant les entretiens, il a été porté à son intention que les juges sont de plus en plus d'accord sur le fait qu'un organe judiciaire géré davantage par les juges eux-mêmes serait préférable. Dans ce contexte, l'EEG relève qu'il n'y a pas de Conseil de la magistrature ou équivalent en Suède. Elle souhaite attirer l'attention des autorités sur les normes internationales relatives à l'établissement d'un Conseil de la magistrature ou une autorité indépendante équivalente, chargé d'une large compétence pour les questions concernant le statut des juges ainsi que l'organisation et fonctionnement des institutions judiciaires<sup>57</sup>.

### *Cours et tribunaux généraux*

82. Les cours et tribunaux généraux connaissent des affaires pénales et civiles. Cinq tribunaux de district sont également chargés des affaires foncières et de l'environnement, et leur décision dans ces domaines sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel pour les litiges foncières et de l'environnement. Sept tribunaux de district sont également désignés comme tribunaux maritimes. Certains tribunaux de district connaissent également d'affaires liées à la liberté de la presse et la liberté d'expression,

<sup>55</sup> Voir par exemple le Chapitre 29, article 1 du Code de procédure judiciaire.

<sup>56</sup> Le rapport annuel, qui contient essentiellement des statistiques concernant par exemple les temps de traitement pour différents types d'affaires, est publié sur le site web de l'Administration nationale des cours et des tribunaux, voir <http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-National-Courts-Administration>

<sup>57</sup> Voir entre autres [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilité](#) ; [Avis n° 10 \(2007\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour une justice au service de la société](#).

avec la participation d'un jury pour arrêter la décision. L'un des tribunaux de district connaît aussi d'affaires liées au droit des brevets et à la propriété intellectuelle. Les décisions du tribunal dans ces affaires sont susceptibles d'appel devant une cour d'appel désignée.

83. Dans les tribunaux de district, les affaires pénales sont normalement jugées par un juge unique et trois juges non professionnels. Les litiges au civil sont normalement entendus par un juge unique ou trois juges. En cour d'appel, les affaires pénales sont tranchées par trois juges et deux juges non professionnels. Les affaires civiles sont jugées par trois ou quatre juges. Dans le règlement d'affaires liées au droit de la famille, des juges non professionnels normalement participent aux procédures tant devant les cours de district qu'en cours d'appel. À la Cour suprême, le nombre de juges participant à la décision finale varie. Normalement, ils sont cinq.

#### *Juridictions administratives*

84. Les tribunaux administratifs traitent d'affaires concernant l'administration publique. Trois d'entre eux sont également les juridictions pour les affaires de migration. Ils examinent les décisions prises par le Conseil suédois sur les migrations en ce qui concerne les étrangers et la citoyenneté. La cour d'appel pour les migrations est la cour de dernière instance.

85. Dans les tribunaux administratifs, les affaires sont tranchées par un juge unique ou par un juge professionnel et trois juges non professionnels. Dans les cours d'appel administratives, les affaires sont normalement jugées par trois juges, ou trois juges professionnels et deux juges non professionnels. À la Cour suprême administrative, le nombre de juges participant à la décision finale varie, mais normalement, ils sont cinq.

#### *Juridictions spéciales*

86. Le Tribunal des affaires économiques connaît, entre autres choses, des litiges relevant du droit de la concurrence et des pratiques commerciales.

87. Le Tribunal du travail traite des litiges entre employeur-employé. En temps normal, il est le tribunal de première et unique instance pour le contentieux du travail. Toutefois, certains litiges sont d'abord portés devant un tribunal de district, après quoi un appel peut être interjeté devant le Tribunal du travail, qui statue en deuxième tribunal de dernier ressort.

88. La Cour d'appel pour les brevets reçoit les appels interjetés à l'encontre de décisions du Bureau suédois des brevets et enregistrements en matière de brevets, de marques et de dessins de fabrique, etc. Les décisions du Tribunal peuvent être contestées devant la Cour suprême administrative.

89. Pour certains types de litiges concernant des baux et locations, il existe des tribunaux régionaux sur les baux et des tribunaux sur les questions locatives, que l'on décrit en temps normal comme des organes quasi-judiciaires ayant des pouvoirs similaires à ceux des tribunaux. Leurs décisions sont susceptibles d'appel devant une cour d'appel désignée.

90. Il existe des règles spéciales concernant la composition des juridictions spéciales, et la composition des cours et tribunaux traitant de certains types d'affaires, par exemple les litiges environnementaux et les affaires concernant le droit des brevets. Ainsi, les Tribunaux pour les affaires foncières et environnementales comptent un certain nombre de juges techniques et, dans les affaires concernant le droit des brevets, des membres spécifiquement nommés participent à la prise de décision ; ils ne sont des juristes de

formation, leur rôle consiste à mettre à disposition du tribunal des connaissances spécialisées.

#### Recrutement, carrière et conditions de service

91. Tous les juges permanents sont nommés par le Gouvernement<sup>58</sup>, pour un mandat de durée indéterminée, à l'issue d'un concours ouvert et sur recommandation de la Commission de proposition des juges conformément aux dispositions de la Loi (2010:1390) sur la nomination des juges permanents. La plupart des juges non permanents, à savoir les juges assistants et juges associés, sont employés jusqu'à nouvel ordre. D'autres juges non permanents sont employés pour une durée déterminée. Les cours et tribunaux sont responsables de l'emploi de la plupart des juges non permanents. Les juges non professionnels sont employés pour quatre ans.

92. Une instance publique indépendante, la Commission de proposition des juges, administre toute la procédure concernant la nomination des juges permanents, y compris les juges techniques. Elle est composée de neuf membres nommés pour quatre ans. Deux d'entre eux sont élus par le *Riksdag* en tant que représentants du public et sept par le Gouvernement (cinq devant être ou avoir été des juges permanents et deux des avocats en exercice en-dehors du judiciaire). La Commission de proposition des juges soumet des propositions au Gouvernement dans lesquelles elle argumente à l'appui de la candidature qu'elle juge la plus adaptée pour le poste. Le Gouvernement n'est pas lié par la proposition de la Commission, mais ne peut nommer une personne qui n'a pas été entendue au préalable par cette dernière. Le ministère de la Justice examine soigneusement la question, et le dossier est enfin présenté lors d'une réunion du cabinet pour décision. Il n'y a pas de motifs spécifiques pour lesquels le Gouvernement peut s'écarter de la proposition, mais les nominations doivent toujours reposer sur des facteurs objectifs. Dans la pratique, le Gouvernement a toujours suivi la proposition de la Commission, sauf dans deux cas. Durant les entretiens au cours de sa visite dans le pays, l'attention de l'EEG a été attirée sur ces deux occurrences (l'une dans les années 1980, l'autre en 2005/2006) où le Gouvernement a dérogé à la proposition initiale de la Commission, sélectionnant le deuxième sur la liste par ordre de mérite. Ni les propositions de la Commission de proposition des juges, ni la décision du Gouvernement ne sont susceptibles d'appel.

93. Les nominations des juges doivent reposer sur des facteurs objectifs seulement, tels que le mérite et la compétence<sup>59</sup>. Tous les juges légalement qualifiés doivent avoir la nationalité suédoise et avoir réussi les examens professionnels requis pour occuper une fonction judiciaire, ce type de fonction étant interdit à quiconque a été déclaré en faillite ou est représenté légalement par un « administrateur ». Normalement, durant la procédure de concours pour le poste de juge permanent, la Commission de proposition des juges obtient des références des employeurs passés et actuels des candidats. La Commission peut aussi donner à d'autres autorités et organisations, telles que l'Autorité de poursuite suédoise ou encore l'Association suédoise du barreau, la possibilité de s'exprimer. Le chef du tribunal concerné procède à un entretien avec le candidat et soumet ses observations à la Commission. Avant que cette dernière ne soumette sa proposition au Gouvernement, il est procédé à la consultation du casier judiciaire.

94. Bon nombre de juges permanents ont suivi une trajectoire professionnelle spécifique qui démarre après l'obtention de leur diplôme (Licence en droit), avec un passage de deux ans dans un Tribunal de district ou Tribunal administratif de comté en tant que juriste assistant, après quoi il est courant de passer au moins une année supplémentaire dans cette même fonction au près d'une Cour d'appel ou d'une Cour d'appel administrative, suivie d'au moins deux années en tant que juge assistant dans un Tribunal d'appel ou Tribunal administratif. La décision de recruter le candidat est prise

<sup>58</sup> Voir Chapitre 11, article 6, de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement.

<sup>59</sup> Voir Chapitre 11, article 6, de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement.

sur la base d'un dossier de candidature, de références et d'un entretien. La période de service en tant que juge assistant est suivie d'au moins un an en tant que membre coopté d'une Cour d'appel ou d'une Cour d'appel administrative. À l'issue de cette période de formation, le juriste assistant est nommé juge associé.

95. Les juges non professionnels sont élus par les conseils municipaux ou conseils de comtés. Tout ressortissant suédois majeur et qui n'est pas légalement représenté par un « administrateur » peut être élu à cette fonction. Les juges professionnels, responsables de tribunaux, procureurs publics, officiers de police, avocats et autres qui font profession de représenter des parties lors de procédures judiciaires ne peuvent être juges non professionnels. Ces derniers ne peuvent à la fois siéger dans une Cour d'appel et dans un Tribunal de district. Seuls ceux qui sont à même de remplir les obligations de cette fonction – sens du jugement, indépendance, obéissance à la loi et autres critères – peuvent être élus juges non professionnels. Les autorités ajoutent que les cours et tribunaux peuvent suspendre des juges non professionnels dont le comportement ou d'autres éléments pourraient potentiellement saper la confiance du public dans l'administration de la justice.

96. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont unanimement déclaré qu'à la suite des réformes constitutionnelles de 1975, qui ont abouti, entre autres choses, à l'établissement de la Commission de proposition des juges (dans laquelle siègent en majorité des juges) et à la suite d'autres réformes introduites ces dernières années, le processus de recrutement est très transparent et garantit que les nominations de juges légalement qualifiés sont basés sur des facteurs objectifs seulement. Le fait que, jusqu'ici, le Gouvernement ne se soit qu'à deux reprises écarté de l'avis initial rendu par la Commission de proposition des juges est bien la preuve de l'importance de cette dernière en pratique. En revanche, l'attention de l'EEG a été à plusieurs reprises attirée sur des préoccupations concernant l'élection, le rôle et la performance des juges non professionnels.

97. Tout d'abord, le fait que les juges non professionnels soient élus par les conseils municipaux et de comté – ce qui implique une influence politique – sans aucune implication de l'appareil judiciaire semble poser problème. Il semblerait qu'en pratique, les juges non professionnels soient en général proposés par des partis politiques. Sur place, il a été suggéré que la justice devrait être impliquée dans la nomination de ces juges, comme c'est le cas dans certains autres pays européens (en d'autres termes, les candidats pourraient être proposés par les conseils municipaux, mais les nominations effectuées par les chefs des tribunaux ou des commissions de nomination judiciaire), et que des vérifications spécifiques d'antécédents devraient être introduits pour éviter le recrutement d'extrémistes politiques, voire de criminels, par exemple. Deuxièmement, plusieurs praticiens rencontrés lors de la visite dans le pays étaient préoccupés par le nombre élevé (en tout 8 500) et le rôle important joué par les juges non professionnels. Étant donné qu'au fil du temps, il est devenu difficile de recruter un nombre suffisant de juges non professionnels adéquats, l'une des propositions avancées était qu'ils pourraient être retirés du règlement des affaires familiales et des cours d'appel. De plus, il a été suggéré qu'il conviendrait de revoir la situation actuelle où un juge non professionnel peut renverser la décision d'un juge légalement qualifié dans les tribunaux administratifs et dans des affaires pénales entendues dans les tribunaux de district. Enfin, un certain nombre d'interlocuteurs ont signalé la performance insatisfaisante des juges non professionnels et leur sensibilisation insuffisante aux règles régissant les conflits d'intérêt, qui pourrait tenir au fait qu'ils ne bénéficient pas d'une formation appropriée (actuellement, les juges non professionnels nouvellement élus ne se voient proposer qu'une session d'introduction d'une journée optionnelle organisée par la cour ou le tribunal concernés) et, là encore, par le fait qu'il n'y a pas suffisamment de candidats convenables, formés, pour remplir le grand nombre de postes à pourvoir. Des exemples récents ont été mentionnés montrant que des procès ont dû être rouverts au motif que

des juges non professionnels impliqués étaient membres d'un conseil municipal ou de la police et qu'il y avait manifestement conflit d'intérêt.

98. L'EEG, pleinement consciente de la tradition suédoise de longue date qui veut que des juges non professionnels participent à l'administration de la justice, comprend cependant les préoccupations susmentionnées. Elle note que, dans la pratique actuelle, les juges non professionnels ne représentent plus la société tout entière, mais plutôt un segment spécifique de la population puisqu'ils sont pour l'essentiel des retraités ayant un certain entregent politique – malgré les tentatives de recrutement de juges non professionnels plus jeunes. Globalement, l'EEG est d'avis que le régime existant nécessite une révision, et qu'il est particulièrement nécessaire de procéder à des contrôle d'environnement appropriés et d'assurer une formation obligatoire substantielle pour les juges non professionnels, notamment sur les questions d'éthique, le comportement attendu, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêt. À cet égard, l'EEG a été intéressée d'apprendre qu'une commission chargée de faire des propositions pour moderniser le système, récemment instaurée sous l'égide du ministère de la Justice, a présenté un rapport au Gouvernement en juin 2013 (SOU 2013:49). Le rapport contient des propositions concernant, entre autres, le recrutement et les élections ainsi que l'information et la formation des juges non professionnels. Il est maintenant à l'étude dans les services du Gouvernement. Étant donné les paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande que des mesures appropriées soient prises en vue d'assurer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels, entre autres en établissant des contrôles d'environnement spécifique dans le processus de recrutement et en organisant une formation obligatoire initiale et permanente, notamment sur les questions d'éthique, le comportement attendu, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêt et autres questions liées.**

99. Les instances chargées de la nomination des juges permanents sont également chargées de la promotion de ces derniers. Les procédures sont essentiellement les mêmes.

100. En vertu du Chapitre 11, article 7, paragraphe 2 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement, le transfert d'un juge permanent n'est possible que s'il est dicté par des considérations organisationnelles, et le juge ne peut être transféré qu'à une fonction judiciaire de même statut (en d'autres termes, le salaire et les tâches doivent être les mêmes ou substantiellement les mêmes). La loi exige que les juges permanents s'acquittent de missions dans une cour ou tribunal équivalent ou supérieur. Un juge permanent ne peut pas être transféré d'une juridiction générale à une juridiction administrative générale ou réciproquement. Les questions de transfert de juges permanents sont tranchées par le Gouvernement.

101. En principe, un juge permanent ne peut être démis de ses fonctions que pour l'un des motifs énumérés au Chapitre 11, article 7 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement, autrement dit si, par un acte criminel ou par négligence grave et répétée des devoirs de sa fonction, il a démontré qu'il est manifestement dans l'incapacité d'assumer cette dernière (selon la pratique établie, ces conditions sont remplies en particulier lorsqu'un juge commet un délit et se voit infliger une peine autre qu'une amende, en d'autres termes d'un emprisonnement) ; lorsqu'il a atteint l'âge de la retraite ; lorsque sa capacité de travail est diminuée, voire disparaît, et qu'il est de manière permanente dans l'incapacité de s'acquitter de ses missions de manière satisfaisante. En général, ces questions sont tranchées par une instance de l'État indépendante, la Commission disciplinaire nationale<sup>60</sup>. Toutefois, la Cour administrative suprême examine si un juge de la Cour suprême doit être retiré de ses fonctions, et réciproquement. Un juge non permanent peut être démis de ses fonctions s'il a

---

<sup>60</sup> Voir article 34 de la Loi sur l'emploi public. Voir paragraphe 129 ci-après.

gravement négligé ses obligations à l'égard de l'employeur. La Commission disciplinaire nationale tranche dans ce cas. Une cour ou un tribunal démettra de ses fonctions un juge non professionnel si celui-ci, en ayant commis un acte délictueux ou autrement, s'est montré manifestement incapable de les tenir. Une décision de démission des fonctions frappant un juge non professionnel est susceptible d'appel.

102. Le salaire mensuel des juges non permanents s'inscrit dans une fourchette allant de 30 000 SEK (environ 3 500 EUR) pour les juristes assistants à 38 800 SEK (environ 4 500 EUR) pour les juges associés. Pour les juges permanents, le salaire individualisé varie en fonction du niveau atteint dans la carrière. Ainsi, le salaire annuel moyen d'un juge de tribunal de district ou de tribunal administratif est de 683 754 SEK (environ 79 500 EUR) ; celui d'un juge chevronné chef de division dans ces mêmes juridictions est de 857 536 SEK (environ 99 700 EUR) ; celui d'un juge principal toujours dans ces mêmes tribunaux est de 973 652 SEK (environ 113 200 EUR) ; celui d'un juge haut gradé chef de division d'une cour d'appel est de 945 548 SEK (environ 111 000 EUR) ; celui d'un Président de Cour d'appel est de 1 141 000 SEK (environ 132 700 EUR) ; celui d'un juge de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême est de 1 146 774 SEK (environ 133 400 EUR). Les salaires sont réévalués périodiquement. Les juges n'ont droit à aucun autre élément de rémunération supplémentaire.

#### Gestion des affaires et procédure

103. Le principe de base est que les affaires sont assignées aux juges pour des motifs objectifs. Les affaires sont affectées par tirage au sort aux unités organisationnelles dans les tribunaux de district, les cours d'appel, les tribunaux administratifs et les cours d'appel administratives. Il est possible, de manière limitée, de s'écarter de ce système, par exemple pour traiter des affaires liées au sein de la même unité organisationnelle ou pour distribuer de manière équitable la charge de travail entre unités organisationnelles. Les affaires à la Cour suprême et à la Cour suprême administrative sont également affectées à des unités organisationnelles au sein de ces dernières, sans qu'il soit exigé que cette affectation se fasse par tirage au sort.

104. De manière générale, un juge peut être dessaisi d'une affaire uniquement s'il y a des raisons pour cela<sup>61</sup>.

105. Les procédures judiciaires doivent être menées dans un « délai raisonnable »<sup>62</sup>. La très grande majorité des affaires civiles sont résolues environ en sept mois (tribunaux de districts) et cinq mois (cours d'appel). La plupart des affaires pénales (hormis celles qui sont très prioritaires) sont résolues environ en cinq mois (tribunaux de districts) et sept mois (cours d'appel). Plusieurs garde-fous sont prévus pour veiller à ce que les juges traitent les affaires sans retard excessif. Ainsi, des dispositions sont en place en vertu desquelles la cour ou le tribunal concerné doit rendre son jugement au plus tard une semaine après la tenue d'une audition si l'accusé dans une affaire pénale est emprisonné. Des règles spéciales s'appliquent pour les délinquants juvéniles, qui prévoient par exemple que les affaires les concernant doivent être traitées rapidement.

106. Une partie à une affaire dispose d'un petit nombre de possibilités pour accélérer son traitement. Ainsi, si une partie estime que la procédure a été indûment retardée, elle peut faire appel de la décision du tribunal sur ce seul chef. Depuis janvier 2010, une partie a également le droit de demander que le tribunal qui connaît de son affaire accélère le traitement de cette dernière. Si une affaire ou une question judiciaire a été retardée de manière déraisonnable, la cour ou le tribunal doit, sur demande écrite d'une des parties à la procédure, déclarer que l'affaire ou la question judiciaire doit se voir accorder la priorité<sup>63</sup>. Une demande de déclaration de priorité doit être traitée

<sup>61</sup> Voir paragraphe 122 ci-après.

<sup>62</sup> Chapitre 2, article 11 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement.

<sup>63</sup> Voir article 1 de la Loi (2009:1058) sur la déclaration des priorités au tribunal.

rapidement. La décision de justice concernant la demande est publiée sur le site internet de l'Administration nationale des cours et tribunaux.

107. Il incombe au dirigeant d'une cour ou d'un tribunal d'intervenir lorsqu'il y a un risque sérieux qu'une affaire unique ne puisse être traitée dans un délai raisonnable. Si une décision n'est pas rendue dans un délai raisonnable, il est alors dans l'obligation de décider si l'affaire devra être entendue par un autre juge.

108. Les procédures judiciaires sont pour l'essentiel publiques. Si l'on peut s'attendre à ce que, lors d'une audition, les informations présentées puissent être considérées comme confidentielles au titre de la loi sur l'accès du public à l'information et le secret, la cour ou le tribunal peut, s'il considère que c'est là un élément d'une importance extraordinaire, décider que l'information ne sera pas diffusée, et ordonner que l'audition se tienne à huis clos dans la mesure où elle concerne l'information (par exemple si cette dernière concerne les circonstances personnelles d'une personne privée)<sup>64</sup>.

### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

109. Certains principes éthiques de base figurent dans l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement, en particulier au Chapitre 1, article 9, qui dispose que les tribunaux, ainsi que d'autres instances s'acquittant de fonctions d'administration publique, « s'attachent dans leurs travaux à garantir l'égalité de tous devant la loi et respectent l'objectivité et l'impartialité ». Le Code de procédure judiciaire prévoit en outre des dispositions liées à l'éthique, notamment au Chapitre 4, article 11<sup>65</sup>, qui fait obligation à tous les juges de prononcer le serment suivant avant de prendre leurs fonctions : « Moi (nom), je promets et j'affirme sur mon honneur et ma conscience que j'administrerai au riche comme au pauvre la justice en tous points au mieux de mes capacités et de ma conscience, et que je jugerai conformément au droit du Royaume de Suède ; que je ne manipulerai jamais le droit ni ne favoriserai une injustice au nom des liens de parentés, de mariage, par amitié, par envie, par mauvaise volonté ou par crainte, ni pour de l'argent ou des cadeaux, ni pour une quelconque autre raison sous quelque forme que ce soit ; ni ne déclarerai coupable qui est innocent, ou innocent qui est coupable. Ni avant, ni après le prononcé du jugement de la cour, je ne divulguerai aux parties en cause ou à des tiers les délibérations à huis clos de la cour. En tant que juge honnête et intègre, je m'engage à respecter tout ceci ».

110. En décembre 2009, le Gouvernement a chargé l'Administration nationale des cours et des tribunaux d'entamer des discussions au sein de la justice sur l'élaboration de règles éthiques pour les juges en vue de renforcer la confiance du grand public dans le système de la justice. Celle-ci a désigné un analyste (un ancien président de la Cour d'appel de Svea) qui, avec un groupe de travail qui avait été établi par la Confédération des juges suédois, a préparé un ensemble de trois documents intitulé « La bonne pratique judiciaire ». Tous les juges ont été invités à donner leur avis durant le processus de rédaction. Les documents sont organisés autour de quatre grands axes : indépendance, impartialité et égalité de traitement ; bonne conduite et traitement des autres ; bonne expertise ; et efficacité. Le principal document, intitulé « principes et questions », se compose de plus d'une centaine de questions ; il est prévu pour être évolutif. Il est complété par les documents « éthique et responsabilité » - qui comprend une synthèse des instruments internationaux traitant de la bonne pratique judiciaire et de lignes directrices sur l'éthique en vigueur dans d'autres pays - et « responsabilité officielle et supervision ». Ces documents sur l'éthique ont été inspirés, en particulier, par les Principes de Bangalore de 2002 sur la déontologie judiciaire.

---

<sup>64</sup> Chapitre 5, article 1 du Code de procédure judiciaire.

<sup>65</sup> Dont les juges permanents et non permanents, ainsi que les juges non professionnels.

111. Ces documents ont été publiés le 16 décembre 2011 ; ils peuvent être consultés sur le site internet de l'Administration nationale des cours et des tribunaux<sup>66</sup>. Ils sont conçus pour donner des orientations non contraignantes à tous les juges en vue de traiter différents dilemmes éthiques, pour servir de base de discussions sur des questions de déontologie et pour donner au grand public des informations sur ces questions du point de vue des juges. Les documents sont également prévus pour servir de matériel pédagogique dans la formation des juges.

112. Le Code de procédure judiciaire inclut des dispositions sur les conflits d'intérêts dans son Chapitre 4, article 13, qui régit la récusation d'un juge<sup>67</sup>, mais le concept de conflit d'intérêts n'est autrement pas décrit dans la loi.

113. L'EEG se réjouit de la récente adoption des documents sur « La bonne pratique judiciaire » et de leur publication sur le site de l'Administration nationale des cours et des tribunaux. Il est à noter que ces documents ont été préparés au sein des services judiciaires et qu'ils prennent en compte – et incluent directement – des normes internationales telles que les Principes de Bangalore ainsi que des lignes directrices d'autres pays concernant l'éthique. Cette initiative constitue une avancée significative en vue de doter l'ensemble des juges suédois d'orientations en matière de déontologie. L'EEG comprend l'approche délibérément retenue par les auteurs de ces textes, où le principal document intitulé « Principes et questions » propose une liste de questions plutôt que d'élaborer des règles et des instructions claires. Il a été expliqué à l'EEG qu'il s'agit d'aider les juges, non de brider leur liberté, et que les solutions à des cas de figure spécifiques devraient plus vraisemblablement être trouvées par un enchaînement de réflexions complexes plutôt que dans des règles strictes, outre que les avis sur ce qui caractérise un bon comportement éthique varient au fil du temps.

114. L'EEG accepte, sur le principe, ces explications mais est convaincue que des réponses à des questions d'éthique n'en sont pas moins nécessaires. Il est donc crucial que les documents susmentionnés soient complétés par des orientations supplémentaires pour les juges, par exemple sous la forme de conseils confidentiels au sein de l'appareil judiciaire, et dans tous les cas, par des activités de formation spécifiques – de préférence régulières – orientées sur la pratique (avec des exemples concrets). Du point de vue de l'EEG – point de vue également partagé par plusieurs interlocuteurs rencontrés lors de la visite dans le pays, il serait aussi souhaitable que l'organe judiciaire élabore, en complément aux documents sur « La bonne pratique judiciaire » des lignes directrices écrites » qui pourraient s'appuyer utilement sur des règles existantes (à savoir sur les conflits d'intérêts/récusation, les activités accessoires, les cadeaux, les contacts avec des tiers/la confidentialité) et contenir des exemples concrets, par exemple tirés de la jurisprudence, des déclarations des Ombudsmans parlementaires et du Chancelier de la Justice, de l'Administration nationale des cours et des tribunaux et de la Commission pour la proposition de juges. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande que les récents documents sur la « bonne pratique judiciaire » soient complétés par des mesures supplémentaires comprenant une formation spécifique pour toutes les catégories de juges, visant à donner une orientation appropriée sur les questions d'éthique, le comportement attendu, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêt et questions connexes.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

115. Les juges légalement qualifiés ne peuvent intervenir comme avocats ou conseillers juridiques en défense, sauf autorisation du Gouvernement (ou de l'autorité désignée par

<sup>66</sup> Voir <http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Rapporter/God-domarsed>

<sup>67</sup> Voir paragraphe 122 ci-dessous.

ce dernier)<sup>68</sup>. De plus, les juges ne sont pas autorisés à exercer des fonctions de tutelle<sup>69</sup> ou de mandataires fiduciaires<sup>70</sup>. Ils ne peuvent pas non plus exercer comme juges non professionnels. Enfin, les juges à la Cour suprême ou à la Cour administrative suprême ne sont autorisés à exercer aucune autre fonction.

116. En vertu des dispositions de la Loi sur l'emploi public relatives aux « activités accessoires », les employés de la fonction publique régis par cette loi, y compris les juges, ne sont pas autorisés à occuper un emploi, assumer une mission ou exercer une activité qui peut remettre en cause la confiance dans leur impartialité ou celle d'un autre employé ou peut nuire à la réputation de l'autorité qui les emploie<sup>71</sup>. Les autorités suédoises indiquent qu'en principe, le concept d'activité accessoire couvre tout type d'emploi ou de mission, rémunéré ou non, en-dehors de l'emploi principal.

117. Les juges permanents ont l'obligation de signaler à leur employeur (autrement dit au dirigeant de leur cour ou tribunal de rattachement<sup>72</sup>), par écrit et de leur propre initiative, les types d'activités accessoires qu'ils exercent. De plus, tous les juges (permanents et non permanents) doivent, sur demande de leur employeur, fournir à ce dernier toutes les informations nécessaires pour qu'il puisse se forger un avis sur l'activité accessoire. Les juges n'ont pas à obtenir d'autorisation préalable avant d'exercer une activité accessoire, cependant l'employeur peut décider qu'un juge doit cesser, ou ne pas entreprendre, une activité si elle est incompatible avec les dispositions de la Loi sur l'emploi public. Les juges ne peuvent interjeter appel d'une telle décision, mais peuvent en revanche intenter une action au titre de la Loi sur les litiges du travail (1974:371). Le Tribunal du travail est la plus haute juridiction dans ce type d'affaires.

118. L'Administration nationale des cours et des tribunaux recommande que les questions relatives aux activités accessoires soient traitées par écrit et que les informations relatives à ce type d'activités soient portées au dossier personnel du juge concerné. Les informations sont publiques, sur demande, à moins qu'elles ne soient classifiées conformément aux dispositions de la Loi sur l'accès du public aux informations et le secret. Tout citoyen peut demander des informations générales concernant une activité accessoire d'un juge, par exemple pour savoir si un juge a accepté une mission d'arbitrage.

119. Les autorités indiquent qu'en pratique, certains juges exercent des activités accessoires telles que des écrits/conférences universitaires ou durant des événements sociaux réunissant des juges et des avocats, des missions en tant qu'arbitres, des fonctions au sein de commissions du Gouvernement etc. Selon la pratique établie de la Commission pour la proposition de juges, les juges ne doivent pas exercer d'activités au sein d'entreprises ou de sociétés à but lucratif, sauf pour les sociétés familiales. Les autorités n'ont pas connaissance d'affaires récentes dans lesquelles des juges se seraient vus interdire d'exercer une activité accessoire. La Commission pour la proposition de juges a connu un cas cependant qui a abouti à un dialogue entre elle et le juge concerné, à l'issue duquel ce dernier n'a pas accepté l'activité accessoire (une fonction de directeur au sein d'une société dont son frère était propriétaire).

120. L'EEG reconnaît que la Suède a mis en place un mécanisme pour éviter des situations où des juges exerceraient des activités accessoires qui pourraient porter atteinte à la confiance des citoyens dans leur impartialité. Cela dit, certains interlocuteurs de l'EEG ont relevé un nombre limité de cas – qui ont attiré l'attention des médias – où

<sup>68</sup> Chapitre 12, article 3 et Chapitre 21, article 3 du Code de procédure judiciaire.

<sup>69</sup> Chapitre 19, article 8 du Code de la famille.

<sup>70</sup> Chapitre 7, article 1 de la Loi sur la faillite.

<sup>71</sup> Voir article 7 à 7d de la Loi sur l'emploi public.

<sup>72</sup> La Commission de proposition des juges est compétente pour les questions concernant les emplois incidents des juges principaux dans les tribunaux de district et tribunaux administratifs, et le Gouvernement pour ce qui est des présidents des cours d'appel et cours d'appel administratives ainsi que pour les emplois incidents des président ou présidente de la Cour suprême et Cour administrative suprême.

des juges dans les juridictions supérieures gagnaient davantage grâce à des activités accessoires (en particulier des arbitrages) que grâce à leur emploi principal. Si la Commission pour la proposition de juges a posé certaines restrictions à ce type d'activités (les juges ne peuvent accepter de missions d'arbitrage par l'une des parties concernées), il a été fait valoir que des limitations supplémentaires et une transparence accrue seraient bienvenues. Étant donné qu'aucune préoccupation n'a été avancée concernant des cas de comportement corrompu de la part de juges et du fait que la justice est en général considérée comme une institution suscitant une grande confiance, l'EEG n'estime pas utile d'adresser une recommandation concernant les activités accessoires. Dans le même temps, il est clair que des réformes dans ce domaine pourraient contribuer à garantir que la justice, non seulement soit exempte de corruption et de conflits d'intérêts, mais soit aussi perçue comme telle par le grand public. Les autorités sont encouragées à réfléchir à des mesures possibles pour garantir que les activités accessoires des juges – et en particulier les activités d'arbitrage – sont compatibles avec le statut judiciaire, et qu'elles ne les empêchent pas d'exercer convenablement leurs devoirs judiciaires ni n'entraînent de conflits d'intérêts. Ces mesures pourraient passer, par exemple, par la publication d'informations plus détaillées sur les activités accessoires ou par l'établissement de plafonds appropriés applicables à la rémunération qu'un juge peut tirer annuellement de ce type d'activités et au nombre d'heures hebdomadaires qu'il peut y consacrer.

121. Il n'existe pas de règles spécifiques interdisant ou restreignant la possibilité que des juges soient employés sur certains postes/fonctions ou exercent d'autres activités après avoir cessé d'exercer des fonctions judiciaires, en-dehors de la règle qui veut qu'ils ne puissent être avocats s'ils ont déjà traité la question en tant que juge<sup>73</sup>. L'EEG n'a pas constaté de problème particulier à ce sujet en Suède. Cela dit, c'est là un domaine sensible où des conflits d'intérêts peuvent parfaitement surgir, et qui mérite que les autorités le suivent avec attention. Certes, il est clair que les anciens juges doivent pouvoir avoir la possibilité de poursuivre une activité juridique après avoir cessé leurs fonctions judiciaires, cependant l'élaboration de règles/lignes directrices adéquates couvrant le passage des juges dans le secteur privé serait utile pour prévenir les conflits d'intérêt et les risques de corruption sous la forme de promesses d'un emploi lucratif.

#### *Récusation et retrait*

122. Les conditions relatives à la récusation sont précisées au Chapitre 4, article 13 du Code de procédure judiciaire, applicable à tous les juges (permanents, non permanents et non professionnels), en vertu duquel un juge ne peut connaître d'une affaire dans les cas suivants :

1. il est partie à l'affaire, a un intérêt dans la question en cause ou peut attendre un avantage ou un inconvénient extraordinaire de l'issue de l'affaire ;
2. lui et l'une des parties sont, ou ont été, mariés ou sont liés par des liens du sang ou par mariage en ligne ascendante ou descendante, ou sont de la même famille, ou sont ou ont été liés par mariage avec un frère ou une sœur de l'autre, ou ont une relation similaire avec l'une des parties ;
3. il est lié selon la relation prévue au point 2 à quelqu'un qui a un intérêt dans l'affaire en cause ou peut attendre un avantage ou un inconvénient extraordinaire de l'issue de l'affaire ;
4. lui-même ou l'un des parents visés au point 2 est tuteur, garant ou administrateur ou sert de représentant légal d'une partie, ou est membre du conseil de direction d'une société, d'une entreprise en partenariat, d'une association ou de toute autre société similaire, fondation ou institution similaire qui est partie à l'affaire, ou, lorsqu'une commune ou groupement similaire est partie à l'affaire, est membre du conseil de direction chargé de l'administration publique de la fonction concernée par l'affaire ;

---

<sup>73</sup> Chapitre 12, article 4 du Code de procédure judiciaire.

5. lui-même ou tout parent visé au point 2 est lié sous la forme visée au point 4 à un tiers qui a un intérêt dans l'affaire en cause ou peut attendre un avantage ou un inconvénient extraordinaire de l'issue de l'affaire ;
6. il est l'adversaire d'une partie, sauf toutefois si la partie a cherché à le faire récuser ;
7. en tant que juge ou membre d'un autre tribunal, il a rendu une décision concernant la question en cause, ou si, pour une autorité autre qu'une cour ou un tribunal, ou en tant qu'arbitre, il a traité l'affaire ;
8. en cas d'audience principale dans une affaire pénale, avant cette audience, il a tranché la question de la culpabilité de l'accusé ;
9. il a participé à la procédure en tant qu'avocat, ou conseil, de l'une des parties, ou en tant que témoin ou expert ; ou
10. il existe d'autres circonstances spéciales qui risquent de saper la confiance dans son impartialité dans l'affaire en cause.

123. Les autorités indiquent qu'en pratique, les cas de récusation ne sont pas fréquents, mais il n'y a pas de statistiques. Un juge peut être récusé, par exemple, s'il perçoit un salaire de l'une des parties ou s'il occupe une fonction ayant un lien de dépendance par rapport à une partie, s'il est membre de l'organisation ou association qui est partie à la procédure ou s'il a auparavant adopté une position concernant l'affaire en cause.

124. Une question de récusation peut être soulevée par le juge lui-même ou pour une partie dans une affaire particulière.<sup>74</sup> Si un juge a connaissance de toutes circonstances pouvant entraîner une récusation, il est obligé de le divulguer de son propre chef. Si une partie souhaite soulever une question de récusation, elle doit le faire à sa première apparition au tribunal ou avant son premier mémoire écrit après avoir pris connaissance des circonstances pertinentes. Le juge ne peut pas participer à la décision concernant une éventuelle récusation, sauf si sa présence est essentielle pour un quorum et qu'il n'est pas possible dans les délais de se faire remplacer par un autre juge.

125. La décision de ne pas récuser le juge est susceptible d'appel. Si une cour d'appel vient à conclure qu'un juge d'un tribunal de district aurait dû être récusé, la cour d'appel suspend le jugement ou la décision et renvoie l'affaire au tribunal de district. Les autorités signalent deux cas récents dans lesquelles des juges non professionnels de tribunaux de district ont été considérés comme récusables. La cour d'appel a, dans les deux cas, suspendu le jugement du tribunal de district et renvoyé l'affaire devant celui-ci. Enfin, il convient de noter qu'une fois qu'un arrêt dans une affaire pénale a acquis la force de chose jugée, l'accusé peut bénéficier d'un acquittement pour vice de forme si un juge légalement qualifié a été récusé et qu'il n'apparaît pas sans ambiguïté que cette récusation est indifférente pour l'issue de l'affaire<sup>75</sup>.

### *Cadeaux*

126. Il n'existe pas de règles détaillées portant spécifiquement sur l'acceptation de cadeaux par des juges. Les autorités renvoient à cet égard aux délits de corruption visés au Chapitre X du Code pénal («Du détournement, de l'abus de confiance et de la corruption »)<sup>76</sup>. Elles déclarent en outre qu'il découle du principe de l'indépendance de la justice qu'un juge ne peut accepter aucun cadeau lié à quelque chose qui a été fait, qui doit être fait ou qui ne doit pas être fait en lien avec l'exécution de ses devoirs judiciaires. Durant les entretiens menés avec l'EEG, il est ressorti unanimement une tolérance zéro en ce qui concerne l'octroi de cadeaux des juges et le message permanent que cela n'est pas pratiqué en Suède.

---

<sup>74</sup> Voir Chapitre 4, articles 14 et 15 du Code de procédure judiciaire

<sup>75</sup> Chapitre 58, article 3 du Code de procédure judiciaire.

<sup>76</sup> Voir paragraphe 53 ci-dessus.

## *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

127. La question du secret de certaines informations est pour l'essentiel régie par la Loi sur l'accès public à l'information et le secret - en d'autres termes, les informations concernant les circonstances personnelles d'une partie privée, les informations classifiées que le tribunal reçoit d'un autre tribunal ou d'une autorité publique, certaines informations concernant une audience d'examen en tribunal enregistrée sur vidéogrammes, les informations qui ont été présentées durant une audition à huis clos, des informations qui ont émergé durant les délibérations à huis clos du tribunal et certaines parties de jugement ou de décision d'un tribunal sont visées. La violation de la confidentialité professionnelle est punissable en vertu du Chapitre 20, article 3 du Code pénal<sup>77</sup>.

## Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

128. Les juges ont l'obligation de déclarer toutes circonstances pouvant être considérées comme entraînant la récusation dans une affaire particulière et de notifier à leur employeur les activités accessoires (voir ci-dessus). Toutefois, il n'y a pas d'obligation spécifique, de devoir ou de réglementations exigeant des juges et de leurs familles qu'ils soumettent des déclarations de patrimoine, et il n'y a pas eu non plus de discussions récentes en vue d'introduire ce type d'obligations. Étant donné qu'aucune préoccupation n'a été exprimée en ce qui concerne des cas de comportements corrompus par des juges et vu que la justice est de manière générale perçue comme une institution dans laquelle le public a une grande confiance, l'EEG ne considère pas nécessaire d'adresser une recommandation à cet égard. Cela étant, elle note que certains interlocuteurs étaient favorables à l'introduction de déclarations de patrimoine obligatoires, qui irait dans l'esprit de la politique générale de transparence, et elle encourage les autorités à envisager un tel outil, par exemple concernant les intérêts significatifs - en d'autres termes, le fait d'occuper des postes et fonctions ou de s'engager dans des activités accessoires, en particulier s'il y a rémunération, ou encore de détenir des parts dans des entreprises publiques ou privées - pour les juges de haut rang.

## Contrôle et application de la loi

### *Organes de contrôle*

129. Les questions relatives aux mesures disciplinaires sont tranchées par la Commission disciplinaire nationale, qui est compétente pour les agents publics de haut rang, y compris les juges et les procureurs. En revanche, lorsqu'il s'agit de juges non professionnels, ce sont les responsables des tribunaux de rattachement qui tranchent. La Commission décide également lorsqu'un juge doit être démis de ses fonctions, en particulier si celui-ci a commis un acte criminel ou s'est rendu coupable de négligences graves répétées à l'égard de ses fonctions officielles, et est manifestement incapable de remplir ses fonctions<sup>78</sup>. La Commission se compose de cinq membres qui sont désignés par le Gouvernement pour un mandat de durée indéterminée. Le président et le vice-président doivent être des juristes expérimentés ayant une expérience professionnelle en tant que juges permanents. Seul les Ombudsmans parlementaires, le Chancelier de la Justice et l'employeur des personnes concernées ont le droit de saisir la Commission pour que celle-ci entame une procédure. Les décisions de la Commission sont publiques. Elles ne sont pas susceptibles d'appel. Elles peuvent, cependant, faire l'objet d'une ouverture de procédure devant un tribunal de district ou le tribunal du travail pour litige lié au travail.

130. Des règles spéciales s'appliquent lorsqu'un juge est raisonnablement suspecté d'avoir commis un délit pénal au cours de sa carrière professionnelle. La Commission

<sup>77</sup> Voir paragraphe 61 ci-dessus.

<sup>78</sup> Voir paragraphe 101 ci-dessus.

disciplinaire nationale peut proposer qu'un juge soit poursuivi. Des poursuites juridiques à l'encontre de juges de la Cour suprême ou de la Cour suprême administrative ne peuvent être intentées que par les Ombudsmans parlementaires ou le Chancelier de la Justice, les deux seules instances compétentes pour poursuivre les juges de ces deux juridictions.

131. Les Ombudsmans parlementaires, au nom du *Riksdag*, et le Chancelier de la Justice, au nom du Gouvernement, supervisent les cours et tribunaux et les juges afin de veiller à la bonne application des lois et règlements et de s'assurer que ceux-ci remplissent leurs obligations en tous points<sup>79</sup>. Le Chancelier de la Justice examine également les réclamations pour dommages et intérêts intentées à l'encontre de l'État, par exemple en cas de violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. Les deux institutions ont le droit d'entamer des procédures disciplinaires à l'encontre de juges pour infractions administratives. Elles peuvent également formuler des recommandations contraignantes et des commentaires et conseils critiques, par exemple en ce qui concerne l'obligation de traiter les affaires sans retard excessif. En revanche, elles ne peuvent réviser ou modifier les décisions d'un tribunal. Les Ombudsmans parlementaires et le Chancelier de la Justice peuvent répondre aux réclamations du public, mais également se saisir directement pour entamer des investigations.

#### *Sanctions et mesures*

132. Conformément à l'article 14 de la Loi sur l'emploi public, une mesure disciplinaire pour infractions administratives/négligence dans ses fonctions peut être infligée à un juge qui, intentionnellement ou par négligence, ne remplit pas de manière adéquate les devoirs de sa charge. Si la négligence, eu égard aux circonstances, est vénielle, il est possible de ne pas prononcer de sanctions. Il existe deux types de mesures disciplinaires : l'avertissement et la retenue sur salaire. Plusieurs mesures disciplinaires ne peuvent pas être imposées de manière simultanée. En ce qui concerne la retenue sur salaire, elle est limitée à 30 jours au plus et la déduction journalière est plafonnée à 25% du salaire.

133. Comme indiqué plus haut, plusieurs dispositions de droit pénal peuvent trouver à s'appliquer, en particulier celles relatives aux délits de corruption et délits connexes visés au Chapitre 10 du Code pénal (« Du détournement de fonds, de l'abus de confiance et de la corruption »), ainsi que celles visant la violation de la confidentialité professionnelle telle que prévu au Chapitre 20, article 3 du Code pénal. Les juges ne bénéficient pas d'immunités. Les accusations qui seraient portées à l'encontre de juges dans le domaine pénal sont traitées par les juridictions pénales ordinaires<sup>80</sup>.

#### *Informations statistiques*

134. Il a été indiqué à l'EEG durant les entretiens que la Commission disciplinaire nationale doit examiner trois à cinq affaires par an concernant des juges ou procureurs. De manière générale, ce type d'affaires entraîne une décision concernant une mesure coercitive qui a été prise de manière négligente, sans fondement juridique suffisant. Ce type d'affaire se termine en général par un avertissement à l'encontre du juge qui l'a traité. Ces dernières années, deux juges ont été démis de leurs fonctions, dont un pour manquements répétés aux obligations de sa fonction.

---

<sup>79</sup> Voir paragraphe 23 ci-dessus.

<sup>80</sup> Dans les juridictions générales, les cours d'appels servent de juridiction de première instance pour les affaires de responsabilité ou de plaintes privées basées sur des infractions pénales commises dans l'exercice de ses fonctions par un juge d'une juridiction inférieure. La Cour suprême sert de tribunal de première instance pour les affaires concernant un juge ou juge de cour d'appel. Voir chapitre 2, paragraphe 1, et chapitre 3, article 3, paragraphe 1 du Code de procédure judiciaire.

135. De plus, selon les informations statistiques fournies par les autorités, durant la période allant de 2008 à 2012, les Ombudsmans parlementaires ont reçu en moyenne chaque année 394 plaintes concernant des tribunaux généraux (soit à l'encontre de juges individuels, soit à l'encontre de tribunaux eux-mêmes), dont 27 (en moyenne) ont abouti à une critique par les Ombudsmans à l'issue de l'examen des affaires. Durant la même période, le Chancelier de la Justice a examiné en moyenne 212 plaintes par an concernant les tribunaux, dont 3 (en moyenne) se sont conclues par une critique par le Chancelier. Les autorités indiquent qu'au cours des années en question, aucune affaire n'a donné lieu à des soupçons de corruption ou d'irrégularités similaires. Enfin, le Chancelier de la Justice a tranché dans un certain nombre de réclamations pour dommages dus à des allégations d'erreur ou d'omission de la part des cours et tribunaux. En 2012, des dommages ont été accordés dans 26 affaires. Un nombre beaucoup plus important (235) a été enregistré en 2010, apparemment du fait de procédures trop longues.

136. Outre l'examen des plaintes, les Ombudsmans et le Chancelier de la Justice inspectent chaque année un certain nombre de tribunaux et d'autres autorités publiques. Ces inspections peuvent les amener à entamer leur propre enquête. Durant la période allant du 1er juillet 2011 au 30 juin 2012, les Ombudsmans ont inspecté trois tribunaux de district et rendu neuf décisions concernant ces juridictions. Dans l'une d'entre elles, ils ont conclu qu'un juge avait rendu de manière injuste des décisions sur une base non fondée et ont transféré l'affaire à la Commission disciplinaire nationale, qui a prononcé une mesure disciplinaire (avertissement). En 2012, le Chancelier de la Justice a inspecté un tribunal de district et a critiqué la longueur de la durée de ses procédures dans certaines affaires judiciaires.

137. Les autorités signalent qu'aucune statistique n'est disponible sur l'application pratique des règles relatives aux conflits d'intérêts et questions connexes en ce concerne les juges (telles que des règles sur la récusation et les activités accessoires) pour ces dernières années. Elles précisent que, par exemple, si un juge ne s'acquitte pas de son obligation de notifier à l'employeur les activités accessoires, il peut être soumis à des mesures disciplinaires (avertissement ou retenue sur salaire), et qu'il n'y a pas eu d'affaire de ce type récemment. Enfin, les autorités indiquent ne pas avoir connaissance de délits pénaux récents commis par des juges qui relèveraient des dispositions de droit pénal.

138. L'EEG a l'impression que les juges font preuve d'un niveau élevé d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance et qu'il n'y a que très rarement des cas de conduite répréhensible. La gamme de mécanismes de contrôle, à savoir le contrôle interne par les tribunaux, le contrôle externe par les Ombudsmans parlementaires et le Chancelier de la Justice, ainsi que l'application des règles par la Commission disciplinaire nationale et le système de justice pénale, fournissent une protection indépendante contre toute conduite répréhensible de la part des juges. Il semblerait que les sanctions possibles en cas de violations ou d'inexécution des devoirs de sa charge par un juge, à savoir les avertissements et retenues sur salaire, ainsi que les sanctions pénales, soient dissuasives et efficaces. En particulier, l'EEG reconnaît que les Ombudsmans parlementaires et le Chancelier de la Justice jouent un rôle important et proactif dans la supervision du comportement des juges. Ces deux institutions, non seulement réagissent aux plaintes des citoyens, mais s'autosaisissent, de leur propre initiative, par exemple à la suite de rapports dans les médias et à la suite d'inspections régulières de cours et de tribunaux. Leur activité est en outre marquée par des normes de transparence élevées, puisque les plaintes qui leur parviennent, les décisions prises à leur encontre, ainsi que le rapport annuel d'activité, sont publiés sur leur site Internet.

139. Dans le même temps, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités sur certaines préoccupations, liées au statut et aux ressources de ces institutions, qui ont été exprimées par certains interlocuteurs lors des entretiens dans le pays. Premièrement, le

Chancelier de la Justice ne dispose pas des ressources financières et humaines nécessaires pour s'acquitter des missions nombreuses et variées qui sont les siennes. Il a été relevé, par exemple, que par manque de personnel (30 personnes seulement au moment de la visite), le Chancelier ne peut mener qu'un très petit nombre d'inspections (en 2012, 4 en tout et une seule concernant un tribunal). Deuxièmement, les Ombudsmans parlementaires sont élus (par le Parlement) pour un mandat de quatre ans seulement - contrairement au Chancelier de la Justice, qui est nommé (par le Gouvernement) pour une période de temps indéterminée. Durant la visite, il a été fait valoir qu'une période de service indéterminée pour les Ombudsmans serait un avantage certain pour consolider leur indépendance. Enfin, le GRECO regrette que des recommandations faites par les Ombudsmans et le Chancelier de la Justice soient non contraignantes. Gardant à l'esprit le rôle essentiel confié aux Ombudsmans parlementaires et au Chancelier de la Justice s'agissant de la supervision des fonctionnaires en général et des juges en particulier, les autorités pourraient souhaiter prendre en considération les suggestions susmentionnées en vue de renforcer davantage ces deux institutions.

#### Conseils, formation et sensibilisation

140. L'École nationale de la magistrature suédoise, qui fait partie de l'Administration nationale des cours et des tribunaux, est chargée de la formation des juges. Tous les juges, quelle que soit leur ancienneté, y compris les juges techniques - mais pas les juges non professionnels -, se voient proposer en permanence des cours et des sessions de formation dans différents pans du droit. Normalement, les juges nouvellement nommés participent aux sessions de l'École pendant une période plus longue. L'École propose des sessions non obligatoires entre autres sur le rôle d'un juge et le fonctionnement des cours et des tribunaux, qui prévoient des modules sur l'indépendance et l'intégrité, les règles d'éthique et de déontologie des juges et les valeurs de base. L'École est également chargée de la formation obligatoire des juges non-permanents et, dans ce cadre, propose également des modules sur les questions susmentionnées.

141. Les autorités indiquent que les juges peuvent obtenir des conseils sur des questions de déontologie, notamment en ce qui concerne la récusation et les activités accessoires, dans les documents susmentionnés sur « La bonne pratique judiciaire » et en s'inspirant de l'évolution législative, de la jurisprudence ainsi que des recommandations et des commentaires et conseils critiques des Ombudsmans parlementaires et du Chancelier de la Justice. S'agissant des activités accessoires, les juges peuvent également contacter l'Administration nationale des cours et des tribunaux et la Commission de proposition des juges pour obtenir des informations. Les deux institutions ont également publié une note sur les activités accessoires, accessible sur leur site Internet, qui s'appuie sur les décisions de la Commission dans ce domaine.

142. L'EEG relève que des sessions de formation optionnelles sont prévues pour les juges, et que certaines couvrent également les questions de déontologie. Toutefois, il semblerait qu'aucune formation ne se concentre plus spécifiquement sur l'éthique et les comportements, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et les questions connexes. Certes, l'EEG reconnaît que, selon les divers interlocuteurs qu'elle a rencontrés dans le pays, les juges ont un sens très fort de l'intégrité, mais elle note également que des débats sur les questions éthiques ont pris de plus en plus d'importance ces dernières années et doivent se poursuivre, vu la complexité de l'époque dans laquelle nous vivons. Du point de vue de l'EEG, un programme de formation spécifique pour toutes les catégories de juges doit être élaboré, en tenant compte des documents récemment adoptés sur « La bonne pratique judiciaire ». Des recommandations visant à fournir davantage d'orientations aux juges professionnels et non professionnels, y compris au moyen d'une formation spécifique, ont été formulées aux paragraphes 98 et 114 ci-dessus. Enfin, l'EEG souhaite souligner une fois encore qu'en Suède, il n'y a pas d'organe

indépendant spécial servant de garde-fou pour l'indépendance et l'intégrité de la justice (Conseil de la magistrature), qui pourrait également être chargé des services de conseil<sup>81</sup>. Les autorités pourraient souhaiter explorer les possibilités d'établir un organe indépendant de ce type ou de charger un organe approprié dans le cadre institutionnel existant de s'acquitter des fonctions consultatives concernant les juges qui souhaitent des conseils sur des questions d'éthique et de comportement.

---

<sup>81</sup> Voir [Avis n° 10 \(2007\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour une justice au service de la société.](#)

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

143. Le ministère public se compose de l'Autorité suédoise de poursuite et de l'Autorité suédoise chargée de la criminalité économique. Ces autorités sont considérées comme des autorités de poursuite indépendantes, sous la tutelle du ministère de la Justice, et qui jouissent de leur autonomie par rapport aux cours et tribunaux ainsi que par rapport à la police et à d'autres autorités répressives. Conformément au Chapitre 12, article 2 de l'Instrument sur le fonctionnement du Gouvernement, aucune autorité publique, ni le Parlement, ne peut déterminer comment une autorité administrative quelconque - y compris les autorités au sein des services de poursuite - devrait trancher dans une affaire particulière concernant l'exercice de l'autorité publique à l'égard d'un sujet privé, ou l'application de la loi. Cela signifie que ni le Gouvernement ni le ministre de tutelle ne sont autorisés à donner des consignes au ministère public dans une affaire donnée.

144. Toutes les autorités publiques et par voie de conséquence le ministère public aussi rendent compte au Gouvernement et doivent agir conformément aux décrets de ce dernier, qui fixent des règles plus ou moins détaillées concernant l'organisation et les missions de l'autorité concernée. Le Gouvernement diffuse également des directives annuelles concernant les budgets pour chaque autorité publique et peut aussi publier des décisions plus spécifiques et *ad hoc* à une autorité publique concernant ses objectifs et ses résultats. Le rôle du ministère de la Justice à l'égard du ministère public consiste donc à donner des indications, entre autres relatives au budget, et à établir les priorités dans la lutte contre la criminalité.

145. Le ministère public est régi par les dispositions du Chapitre 7 du Code de procédure judiciaire (« Procureurs publics et services de police »). En ce qui concerne le statut des procureurs, les dispositions générales de la Loi sur l'emploi public s'appliquent.

146. L'Autorité de poursuite compte 39 bureaux des procureurs, dont 32 sont de niveau local, 3 de niveau international, et 4 de niveau national (en ce concerne cette dernière catégorie, l'un de ses bureaux traite de la lutte contre la corruption, le deuxième des soupçons de criminalité au sein de la police, le troisième des affaires liées à la sécurité nationale et le quatrième des délits contre l'environnement). L'Autorité chargée de la lutte contre la criminalité économique enquête et poursuit les affaires de crimes économiques tels que les fraudes fiscales, les délits comptables, les abus sur les marchés et la fraude liée aux intérêts financiers de l'Union européenne. L'Autorité est dirigée par un Directeur général. Jusqu'à juillet 2013, elle disposait de bureaux à Stockholm, à Göteborg et à Malmö, elle a désormais une compétence nationale dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique. L'Autorité de poursuite compte quelques 900 procureurs, et l'Autorité de lutte contre la criminalité économique 90.

147. Le Procureur général est le chef de l'Autorité de poursuite, dont il supervise les activités. Il/elle est le procureur le plus chevronné du Service<sup>82</sup>. En tant que responsable de l'Autorité de poursuite, il/elle est également chargé(e) de veiller à ce que l'Autorité de poursuite publie les instructions nécessaires pour garantir que l'application de la loi est exercée de manière uniforme par les procureurs. Ces instructions (appelées «ÅFS») sont contraignantes pour tous les procureurs et contiennent des dispositions allant de la localisation géographique des bureaux des procureurs aux instructions relatives à l'enregistrement des affaires.

---

<sup>82</sup> Chapitre 7, article 2 du Code de procédure judiciaire.

## Recrutement, carrière et conditions de service

148. Le Procureur général et son adjoint sont nommés par le Gouvernement pour une durée indéterminée. Le Procureur général et le Directeur des ressources humaines doivent satisfaire à un contrôle de sécurité avant d'être nommés. La majorité des procureurs au sein de l'Autorité de poursuite démarrent leur carrière comme stagiaires. Après une période probatoire de deux ans, en fonction de leurs performances, ils peuvent être employés en tant qu'assistants du procureur pour 24 mois. Là encore, en fonction de leurs performances, ils peuvent ensuite devenir procureurs avec un contrat de durée indéterminée. La plupart des juristes expérimentés peuvent commencer leur carrière dans le Service de poursuite en tant que procureurs temporaires. Après une période probatoire de 6 à 12 mois, ils peuvent ensuite être employés sur un contrat de durée indéterminée.

149. Les critères formels de recrutement des procureurs sont la citoyenneté suédoise, un mastère en droit et deux années de service en tant que juriste assistant dans un tribunal. La décision de recruter un candidat ne doit s'appuyer que sur des circonstances objectives telles que les mérites et les compétences<sup>83</sup>. La procédure de recrutement des procureurs stagiaires comporte des tests professionnels et psychologiques et des entretiens détaillés qui se tiennent au Bureau local du procureur, plus des contrôles standards (en particulier, le casier judiciaire est contrôlé) ainsi qu'un contrôle des références ; de manière générale les références sont demandées à au moins deux anciens employeurs et aux tribunaux de district où les candidats ont travaillé en tant que juriste assistants. La décision de recruter ou non un candidat en tant que procureur stagiaire est prise par le Directeur des ressources humaines et ne peut être contestée.

150. L'Autorité chargée de la lutte contre la criminalité économique est une autorité très spécialisée qui ne recrute pas de procureurs stagiaires, mais pour l'essentiel des procureurs ayant plusieurs années d'expérience professionnelle au sein de l'Autorité de poursuite, selon la procédure applicable pour les promotions.

151. Les nominations sur des postes de promotion sont faites par le Procureur général ou, dans le cas de l'Autorité chargée de la lutte contre la criminalité économique, par le Directeur général, sur avis de la Commission consultative sur le ministère public. La Commission est nommée par le Gouvernement et se compose de 10 membres : 6 émanent de l'Autorité de poursuite, un de la Police, un des cours et tribunaux et deux sont des représentants du personnel. La décision de nominations à un poste de promotion est susceptible d'appel devant une autorité indépendante (*Statens överklagandenämnd*).

152. La décision de muter un procureur à un autre Bureau est habituellement prise par le Directeur des ressources humaines. Les autorités indiquent que ce type de décision est en pratique toujours basé sur une demande du procureur concerné.

153. Les procureurs peuvent travailler jusqu'à l'âge de 67 ans. Ils peuvent être démis de leurs fonctions par la Commission disciplinaire nationale en cas de violation de la loi qui ternisse gravement l'image du ministère public.

154. Le salaire annuel brut au sein du ministère public va de 360 000 SEK (environ 45 900 €) pour un procureur stagiaire à 1 206 000 SEK (environ 140 300 €) pour le Procureur général. Le salaire d'un procureur nouvellement nommé s'élève à 468 000 SEK (environ 54 400 €) et augmente après quelques années de service. Un procureur chevronné touche 588 000 à 720 000 SEK (environ 68 400 à 83 700 €) et un procureur en chef 840 000 à 936 000 SEK (environ 97 700 à 108 900 €). Le salaire varie en

---

<sup>83</sup> Article 4 de la loi sur l'emploi public.

fonction de la fonction réellement exercée et est lié à la performance et aux compétences. Les procureurs n'ont droit à aucun autre élément de rémunération.

#### Gestion des affaires et procédure

155. Le Procureur en chef, autrement dit le chef du Bureau du procureur, répartit les affaires pénales. Les critères de répartition peuvent tenir compte d'une compétence ou spécialisation ou dépendre de la charge de travail de chaque procureur, qui est également prise en compte.

156. Conformément au Chapitre 7, article 5, du Code de procédure judiciaire, le Procureur général et les procureurs de plus haut rang peuvent reprenre des missions ou des affaires qui seraient en temps normal de la responsabilité d'un procureur de grade inférieur. Cette règle est la base qui permet une procédure de révision - une pratique bien établie au sein du ministère public, qui a été affinée au fil des années (voir plus loin) - et d'autres formes de supervision des affaires individuelles.

157. Au sein de l'Autorité de poursuite, trois Centres pour le développement des poursuites<sup>84</sup>, dirigés par des Directeurs du ministère public, ont l'autorité nécessaire pour réviser les décisions prises par des procureurs subordonnés dans les 39 bureaux de procureur. De même, les Directeurs du ministère public au sein de l'Autorité chargée de la lutte contre la criminalité économique ont l'autorité nécessaire pour réviser les décisions prises par les procureurs dans les bureaux relevant de cette autorité. Les décisions prises par les Directeurs du ministère public peuvent être révisées par le Procureur général, y compris à la demande d'un procureur dont la décision a été révisée, mais le Procureur général ne le fait que très rarement en pratique. Lorsqu'un directeur du ministère public révisé la décision prise par un procureur subordonné, il assume la responsabilité de l'affaire qui, en pratique, est le plus souvent renvoyée au procureur public en chef du Bureau du procureur pertinent pour être confiée à un autre procureur.

158. Pour l'essentiel, toutes les décisions prises par des procureurs dans les affaires pénales peuvent être soumises à révision, soit à la suite d'une plainte, soit d'office. Les autorités indiquent que les décisions qui sont le plus communément révisées sont des refus d'ordonner une enquête et les décisions visant à clore l'enquête. D'autres exemples incluent les décisions de ne pas poursuivre et les décisions concernant des mesures coercitives. Durant les entretiens, l'EEG a été informée que, chaque année, environ 2 500 affaires sont traitées par les centres de développement des poursuites, et que dans environ 10 % des cas des décisions prises par des procureurs sont révisées.

159. En vertu des instructions émises par le Procureur général (ÅFS 2007:5), le procureur a pour responsabilité de superviser ses affaires et de s'assurer qu'elles sont traitées sans retard excessif par la police. En cas de retard, le procureur doit en informer le procureur en chef, qui doit demander au chef de la police de résoudre le problème, ce qui implique parfois de confier l'enquête à un autre officier de police. Le procureur en chef supervise également le temps de traitement des affaires pénales (via des systèmes informatiques et/ou les rapports manuels des procureurs).

#### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

160. Il n'existe actuellement ni code de conduite ni code de déontologie pour les procureurs. Les autorités signalent qu'en 2000, le Procureur général adjoint a présenté un rapport sur les questions d'éthique, qui a servi de base à des discussions intensives au sein du Parquet mais n'a pas abouti à des principes éthiques formels ou règles de

---

<sup>84</sup> Ces Centres ont pour missions et compétences de promouvoir le développement méthodologique et juridique (diffuser des manuels pour les procureurs) dans divers domaines de droit pénal et aussi de traiter les demandes de révision des décisions prises par les procureurs employés dans les Bureaux du ministère public.

comportement. En octobre 2012, le Procureur général a instauré un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions sur des lignes directrices déontologiques et des règles de comportement. La moitié des 15 membres du groupe de travail étaient des procureurs de différents niveaux, au nombre des autres membres figuraient des représentants des ressources humaines, de l'Autorité de lutte contre la criminalité économique, du Service des relations publiques et des deux principaux syndicats. Le groupe de travail a pris en compte les normes internationales et nationales, l'expérience d'autres autorités suédoises et les avis recueillis au sein du ministère public. Le 28 mars 2013, il a présenté un rapport au Procureur général qui propose huit principes éthiques (État de droit, indépendance des procureurs, professionnalisme exigé dans les contacts avec des tiers, ouverture et perspicacité, nécessité de préserver les ressources publiques, respect de la confiance du public lorsqu'on envisage accepter des cadeaux, égalité de traitement au sein du ministère public et comportement à l'extérieur du service) avec un commentaire d'accompagnement. Le rapport traite également de la question de la nécessité ou non d'un code de conduite et conclut que le besoin le plus important est celui de lignes directrices pour les procureurs en ce qui concerne leur temps libre et leurs services à l'étranger. Le document fait maintenant l'objet de consultations internes au sein du ministère public et de discussions sur le futur développement du projet de lignes directrices d'éthique. L'objectif est d'achever l'examen général du cadre d'éthique au cours du premier semestre de 2014.

161. Le Code de procédure judiciaire inclut des règles sur les conflits d'intérêts dans les dispositions relatives à la récusation pour des affaires isolées (voir ci-après), mais le concept de « conflit d'intérêts » n'est par ailleurs pas décrit par la loi.

162. L'EEG se réjouit de la récente initiative visant à élaborer un ensemble des principes éthiques pour les procureurs, qui prend en compte les normes internationales. De ce point de vue, l'adoption d'un tel document de référence pour la profession transmettrait sans aucun doute un message positif au public en montrant que le ministère public et les services de poursuite appliquent et respectent des normes élevées d'éthique et de comportements à la fois. Même si l'absence de document n'a apparemment pas créé de difficultés concrètes majeures pour les procureurs dans l'exécution de leurs fonctions, il semble clair que cela pourrait devenir un outil très utile pour les sensibiliser encore plus aux questions d'éthiques et règles de comportement, tout en informant le public des normes attendues<sup>85</sup>. Il serait aussi important de coupler le développement des principes éthiques avec des orientations plus détaillées sur le concept de conflit d'intérêts - avec des exemples pratiques et des solutions adéquates pour les résoudre - et sur les questions annexes (autrement dit sur la récusation, les activités accessoires, cadeaux, les contacts avec des tiers et la confidentialité). La présentation pourrait par exemple peut prendre la forme d'un document complémentaire, de conseils confidentiels au sein du ministère public et, dans tous les cas, d'activités de formation spécifiques - de préférence régulières - de nature concrète (avec des exemples pratiques). En conséquence, **le GRECO recommande (i) qu'un ensemble de normes éthiques claires soit rendu applicable à tous les procureurs et facilement accessible au public et (ii) que des mesures complémentaires, dont des activités de formation spécifiques - visant à offrir une orientation adéquate en matière d'éthique, de comportements attendus, de prévention de la corruption et de conflits d'intérêts et questions annexes - soit mises à disposition de tous les procureurs.**

---

<sup>85</sup> Voir aussi le principe 35 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, qui demande aux États de veiller à ce que dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs publics soient tenus par des codes de conduite. L'explication des motifs de la Recommandation explique en outre que ces codes ne devraient pas être un document formel et statique mais plutôt un ensemble raisonnablement flexible de prescriptions concernant l'approche que doivent adopter les procureurs, visant clairement à délimiter ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas dans leur conduite professionnelle.

## Interdictions ou limitations de certaines activités

### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

163. Les procureurs ne peuvent pas servir d'avocat ou de conseil pour la défense, à moins d'y avoir été autorisés par le Gouvernement (ou par l'autorité que celui-ci a désignée)<sup>86</sup>.

164. Les dispositions de la Loi sur l'emploi public concernant les « activités accessoires » - qui sont interdites si elles risquent de saper la confiance dans l'impartialité de l'employé concerné ou de tout autre employé ou si elles pourraient nuire à la réputation de l'autorité de rattachement – telles que détaillées dans le Chapitre sur « Prévention de la corruption des juges » s'appliquent aussi aux procureurs<sup>87</sup>. En particulier, l'employeur a l'obligation d'informer ses employés de ce que constitue une activité accessoire interdite. En réponse à une demande de l'employeur, l'employé doit donner les informations dont ce dernier a besoin pour évaluer les activités accessoires de l'employé. Cependant, les procureurs n'ont pas l'obligation légale, de leur propre initiative, de demander la permission ou de signaler l'activité accessoire.

165. Conformément au Règlement intérieur du ministère public, la procédure suivante s'applique lorsqu'un procureur demande l'autorisation d'exercer une activité en-dehors de son activité professionnelle. Le procureur en chef du Service des procureurs pertinent présente la demande et son avis sur la question au bureau du Procureur général. Le chef du Service des ressources humaines décide si l'activité doit être autorisée. Une décision refusant à un procureur le droit d'exercer une activité accessoire peut être révisée par un tribunal au titre de la législation sur l'emploi et des litiges relatifs à l'emploi.

166. Il a été indiqué à l'EEG qu'un petit nombre de procureurs seulement exerce des activités accessoires et qu'il n'y a pas de problèmes en pratique. Il a été indiqué que les procureurs ont ainsi été autorisés à exercer des activités de formateurs ou de conférenciers mais que, par exemple, l'autorisation de siéger au conseil de direction d'une entreprise ou d'accepter tout autre emploi qui pourrait créer des conflits d'intérêts ne serait pas accordée. Les autorités indiquent que, ces dernières années, l'engagement d'un procureur dans des activités accessoires a été remis en question dans 12 affaires. Pour 8 d'entre elles, les procureurs ont été autorisés à poursuivre leurs activités. Dans les 4 autres, il a été demandé aux procureurs concernés de mettre fin à l'emploi ou activité visés.

167. Aucun règlement n'interdit aux procureurs d'accepter des postes ou fonctions spécifiques, ou de s'engager dans d'autres activités rémunérées ou non, lorsqu'il quitte le ministère public. L'EEG n'a pas jugé ceci particulièrement occupant en Suède. Cela dit, cela reste un domaine sensible où les conflits d'intérêts peuvent tout à fait surgir, et qui mérite d'être suivi de près par les autorités. S'il est clair que les anciens procureurs doivent avoir la possibilité de continuer à pratiquer le droit après avoir quitté leurs fonctions, des règles ou lignes directrices adéquates pour les juges ou les procureurs qui passent dans le secteur privé pourraient être un outil utile en vue de prévenir les conflits d'intérêts.

### *Récusation et retrait*

168. Conformément au Chapitre 7, article 6 du Code de procédure judiciaire, des circonstances similaires à celles qui entraîneraient la récusation d'un juge<sup>88</sup> (par rapport

---

<sup>86</sup> Chapitre 12, article 3 et Chapitre 21, article 3 du Code de procédure judiciaire.

<sup>87</sup> Voir articles 7 à 7c de la loi sur l'emploi public.

<sup>88</sup> Voir Chapitre 4, article 13 du Code de procédure judiciaire. Voir paragraphe 122 ci-dessus.

à un délit particulier) entraîneraient aussi la récusation d'un procureur qui ne pourrait alors participer à l'enquête préliminaire ou aux poursuites d'un délit. Les autorités ajoutent que le contenu détaillé des règles sur la récusation a été élaboré en s'appuyant sur la jurisprudence et l'interprétation par le biais de la doctrine juridique. Bien que récusé, dans certaines circonstances exceptionnelles, un procureur a le droit de prendre des mesures qui ne peuvent pas être ajournées. Par exemple, un procureur d'astreinte de nuit peut prendre les décisions nécessaires, même lorsqu'il est récusé.

169. Les autorités déclarent qu'un procureur a l'obligation de notifier au tribunal, à l'accusé ou à sa défense des circonstances qui pourraient entraîner sa récusation. Le procureur peut également se retirer volontairement de l'affaire s'il est récusé. Les dispositions du Code de procédure judiciaire sont complétées par des instructions émises par le Procureur général (ÅFS 2012:2) et prévoient qu'une demande de récusation d'un procureur pourra être traitée par un Directeur des poursuites à l'un des centres de développement des poursuites (le cas échéant, auprès de l'Autorité de lutte contre la criminalité économique). La récusation peut être examinée par le Procureur général. Dans son cas personnel, celui-ci détermine lui-même s'il doit se récuser. Enfin, il convient de noter qu'après qu'un arrêt dans une affaire pénale a acquis la force de chose jugée, l'accusé peut bénéficier d'un acquittement pour vice de forme si un procureur a été récusé et qu'il n'apparaît pas sans ambiguïté que cette récusation est indifférente pour l'issue de l'affaire<sup>89</sup>.

170. L'EEG a été informée durant les entretiens que les cas de récusation ne se posent pas souvent, ils sont environ une dizaine par an.

#### *Cadeaux*

171. Les autorités se réfèrent à cet égard aux délits de corruption prévus par l'article 10 du Code pénal (« Du détournement de fonds, de l'abus de confiance et de la corruption »)<sup>90</sup>. Elles indiquent en outre que le Procureur général a émis des lignes directrices (ÅMR 2007:2) concernant la représentation et les avantages, qui impose une prudence stricte aux procureurs lorsque ceux-ci se voient offrir tous types d'avantage, même en dehors de l'exercice de leurs fonctions officielles. Ce document souligne la latitude très limitée dans le périmètre de laquelle les procureurs peuvent recevoir des cadeaux, ainsi que la règle cardinale selon laquelle un procureur ne peut recevoir aucun type d'avantage, quelle qu'en soit la valeur, si cet avantage peut se révéler lié à la gestion de l'affaire. Le procureur qui se voit offrir un avantage doit rendre compte de l'offre à son superviseur. Celui-ci doit faire remonter toutes les offres inappropriées au Bureau du Procureur général qui décidera ensuite si la question devrait être transmise au Service national de lutte contre la corruption. Durant les entretiens, l'EEG a entendu que, en termes de cadeaux aux procureurs, la Suède applique la tolérance zéro, et que ces pratiques ne sont ni acceptables ni communes dans le pays.

#### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

172. Si un tiers souhaite communiquer des informations dans une affaire, le procureur doit veiller à ce que l'information soit également communiquée au suspect et/ou à sa défense<sup>91</sup>. Les autorités ajoutent que le procureur ne devrait avoir aucun contact avec des tiers en dehors de contacts qui sont motivés par l'enquête. Si un tiers souhaite apporter des informations à l'enquête, le procureur doit veiller à ce que cela se fasse de manière adéquate, ce qui exige souvent implication de la police afin de prendre des dispositions aussi transparentes que possible pour le suspect et celui qui assure sa défense.

---

<sup>89</sup> Chapitre 58, article 3 du Code de procédure judiciaire.

<sup>90</sup> Voir paragraphe 53 ci-dessus.

<sup>91</sup> Voir Chapitre 23, article 18 du Code de procédure judiciaire.

173. En ce qui concerne les règles sur l'utilisation abusive d'informations confidentielles, les autorités font référence - tout comme elle est l'ont fait pour les juges - aux dispositions sur le secret de la Loi sur l'accès du public aux informations et le secret, ainsi qu'au délit pénal de violation de la confidentialité professionnelle, qui est punissable aux termes de l'article 3 du Chapitre 20 du Code pénal<sup>92</sup>.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

174. Comme pour les juges, il n'y a pas de condition, d'obligation ou réglementations spécifiques obligeant les procureurs et leurs familles à soumettre des déclarations de patrimoine. Toutefois, les procureurs sont obligés de faire connaître toutes circonstances pouvant être considérées comme entraînant la récusation dans une affaire particulière, et de notifier à leur employeur les activités accessoires, offres de cadeaux (voir plus haut).

175. Les autorités ajoutent que, conformément à une décision du Gouvernement du 25 mars 2010, certains procureurs de haut rang et autres employés de l'Autorité chargée de la lutte contre la criminalité économique sont obligés de déclarer leurs actifs financiers, étant donné qu'ils ont accès à des informations relatives aux marchés.

176. Puisqu'aucune préoccupation n'a été exprimée concernant la possibilité de comportements corrompus par des procureurs, et que le ministère public est en général perçu comme une institution en laquelle le public a une grande confiance, l'EEG ne juge pas nécessaire de formellement recommander l'introduction de déclarations de patrimoine obligatoires pour les procureurs. Cela dit, elle note que certains interlocuteurs étaient favorables à l'extension de l'actuel régime de publication applicable aux procureurs et autres employés de l'Autorité chargée de la lutte contre la criminalité économique afin d'y inclure certains procureurs de l'Autorité de poursuites, autrement dit ceux qui travaillent au sein du Service national suédois de lutte contre la corruption. Les autorités peuvent souhaiter envisager une telle réforme, qui va dans le droit fil de la politique générale de transparence, par rapport par exemple aux intérêts significatifs détenus par certains procureurs de haut rangs (autrement dit lorsqu'ils occupent des postes ou fonctions ou s'engagent dans des activités accessoires, en particulier si elles sont rémunérées, ou lorsqu'ils possèdent des parts dans des entreprises publiques ou privées).

#### Contrôle et application de la loi

177. Les procureurs sont contrôlés pour garantir qu'ils agissent conformément au cadre législatif. La supervision est assurée par le Service de contrôle du Bureau du Procureur général, par les Directeurs du ministère public et par des organismes externes de supervision (les Ombudsmans parlementaires et le Chancelier de la Justice). La gestion des affaires d'un procureur peut être contrôlée par le Service de contrôle du Bureau du Procureur général s'il est nécessaire de garantir la confiance du public dans le Service de poursuites et pour faciliter l'éventuelle soumission de l'affaire à la Commission disciplinaire nationale. La supervision d'une affaire individuelle peut également être menée, s'il semble y avoir des motifs de critiques de la part de Procureur général, même si les motifs ne qualifieraient pas l'affaire comme une affaire disciplinaire à porter devant la Commission disciplinaire. Le ministère public a le droit mais également le devoir de signaler toute question qui pourrait aboutir à des sanctions disciplinaires à la Commission concernée. En outre, les Ombudsmans parlementaires et le Chancelier de la Justice ont le droit de signaler une affaire<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Voir paragraphes 61 et 127 ci-dessus.

<sup>93</sup> Voir paragraphe 129 ci-dessus.

178. Comme pour les juges<sup>94</sup>, la Commission disciplinaire nationale est compétente pour imposer des mesures disciplinaires, à savoir des avertissements et des retenues sur salaire, à un procureur qui, intentionnellement ou par négligence, néglige ses fonctions, et pour démettre un procureur de ses fonctions. Les allégations de comportements pénalement répréhensibles portées à l'encontre de procureurs - autrement dit concernant la corruption ou un délit connexe visés par le Chapitre 10 du Code pénal ou la violation de la confidentialité professionnelle visée par le Chapitre 20, article 3, du Code pénal - sont traitées par les juridictions pénales ordinaires<sup>95</sup>. Les procureurs ne jouissent pas d'immunités.

179. Comme indiqué plus haut<sup>96</sup>, selon les informations statistiques fournies par les autorités, en moyenne, la Commission disciplinaire nationale traite entre trois et cinq affaires par an concernant des juges et des procureurs. De plus, durant la période de 2008 à 2012, les Ombudsmans parlementaires ont reçu en moyenne chaque année 258 plaintes concernant des procureurs à titre individuel ou les services de poursuite, dont 29 (en moyenne) se sont soldées par une critique des Ombudsmans à la suite de l'examen des affaires. Durant la même période, le Chancelier de la Justice a examiné en moyenne chaque année 78 plaintes concernant les procureurs, dont une (en moyenne) s'est soldée par une critique du Chancelier. Il a également tranché dans un certain nombre de réclamations pour dommages et intérêts du fait allégations d'erreur ou d'omission qui auraient été commises par les services de poursuites. En 2012, 8 affaires se sont soldées par l'octroi d'un dédommagement.

180. Aucune violation par les procureurs des règles décrites dans les sections précédentes - sur les activités accessoires, la récusation, les cadeaux, l'usage abusif d'informations confidentielles - qui aurait abouti à une responsabilité pénale ou disciplinaire n'a été détectée récemment. Il n'y a pas de cas où des procureurs auraient été démis de leur fonction ou de délits pénaux récent commis par des procureurs qui tomberaient sous le coup des dispositions susmentionnées du droit pénal.

181. L'EEG a le sentiment que les procureurs conservent un niveau élevé d'intégrité et sont conscients de leur rôle et de leurs obligations en tant que représentants de l'État. Il semblerait que les sanctions disponibles en cas d'écarts de conduite par le procureur soient dissuasives et efficaces, tout comme elles le sont pour les juges.

#### Conseils, formation et sensibilisation

182. Durant la formation initiale obligatoire pour les procureurs (15 semaines durant les deux premières années de leur carrière en tant que procureurs assistants), plusieurs modules sur le rôle du procureur et les questions d'éthique sont dispensés. Les Ombudsmans parlementaires donnent également des conférences sur leur rôle de supervision. Durant l'intégralité de la période de formation, les questions d'éthique sont discutées en même temps que des thèmes spécifiques. Les questions d'éthique sont également traitées dans la formation permanente non obligatoire pour les procureurs dans certains domaines spécifiques, à savoir la criminalité économique ou les abus à l'égard des enfants.

183. Les procureurs peuvent obtenir des conseils sur les conflits d'intérêts et questions connexes en s'adressant aux divers services du Bureau du Procureur général, principalement le Service des ressources humaines, le Service juridique ou le Service

---

<sup>94</sup> Pour plus de détails, voir articles 14 à 19 et 34 de la loi sur l'emploi public. Voir aussi les paragraphes 129 et 132 ci-dessus.

<sup>95</sup> Conformément aux instructions émises par le Procureur général (ÅFS 2006:12), les investigations criminelles concernant des procureurs et autres employés du parquet sont traitées par un Service des crimes lié à la Police nationale, qui fait partie de l'Autorité de poursuite où servent uniquement des procureurs de rang élevé, avec le soutien de policiers spécialisés au Service des enquêtes internes de la Police nationale.

<sup>96</sup> Voir paragraphe 135 ci-dessus.

économique. De plus, les procureurs peuvent consulter des documents écrits diffusé par le Procureur général et son Bureau, en particulier les lignes directrices (ÅMR 2007:2) sur la représentation et les avantages, un manuel plus détaillé sur le même thème et les lignes directrices (ÅMR 2011:4) sur la rémunération des procureurs qui participent en tant que conférenciers à des missions de formation extérieures et les circonstances dans lesquelles cette activité est autorisée. Les documents susmentionnés sont facilement accessibles pour tous les procureurs sur l'intranet.

184. L'EEG note il n'y a actuellement ni programmes de formation dédiés se consacrant spécifiquement aux conflits d'intérêts et aux questions éthiques plus larges, ni conseils spécialisés et spécifiques sur les questions d'éthique et conflits d'intérêts au sein du ministère public. Bien qu'elle reconnaisse que les points de vue exprimés lors des entretiens dans le pays font ressortir des niveaux d'intégrité élevés chez les procureurs, elle note aussi - comme elle l'a fait pour ce qui est des juges et des fonctionnaires des autorités suédoises en général - que la sensibilisation et le débat sur l'éthique et les conflits d'intérêts ont pris, au fil des ans, de plus en plus importance et doivent se poursuivre. Du point de vue de l'EEG, une information plus spécifique et des conseils dédiés au sein du ministère public seraient utiles pour la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption. Une recommandation visant des mesures pratiques de ce type a été faite au paragraphe 162 ci-dessus.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

185. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Suède :

### *Concernant les parlementaires*

- i. **(i) qu'un code de conduite pour les parlementaires soit adopté et rendu facilement accessible au grand public ; et (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques pour sa mise en œuvre telle que des initiatives de formation et de conseils spécifiques** (paragraphe 46) ;
- ii. **(i) qu'une clarification écrite (publique) de la signification des règles de récusation de la loi sur le *Riksdag* et des orientations sur l'interprétation de ces règles soient mises à disposition des parlementaires ; et (ii) qu'une obligation de divulgation ad hoc soit introduite lorsque, dans le cours des travaux parlementaires, un conflit entre les intérêts privés des parlementaires à titre individuel peut émerger en lien avec la question à l'examen** (paragraphe 52) ;
- iii. **que des règles sur les cadeaux et autres avantages – y compris les avantages en nature – soient élaborées pour les parlementaires et que le public y ait facilement accès ; ces règles devraient, en particulier, définir quel type de cadeaux et autres avantages peuvent être acceptables et déterminer quelle conduite est attendue des parlementaires qui se voient remettre ou offrir de tels avantages** (paragraphe 55) ;
- iv. **que le régime existant de déclaration patrimoniale soit encore plus développé, en particulier (i) en incluant des données chiffrées sur les liens financiers et économiques des parlementaires ainsi que des données sur les obligations significatives les concernant ; et (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations pour qu'elles incluent également des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques)** (paragraphe 65) ;
- v. **que des mesures appropriées soient prises pour garantir la supervision et l'application des règles existantes et qui n'ont pas encore été établies relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et aux déclarations de patrimoine par les parlementaires** (paragraphe 72) ;

### *Concernant les juges*

- vi. **que des mesures appropriées soient prises en vue d'assurer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels, entre autres en établissant des contrôles d'environnement spécifique dans le processus de recrutement et en organisant une formation obligatoire initiale et permanente, notamment sur les questions d'éthique, le comportement attendu, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêt et autres questions liées** (paragraphe 98) ;
- vii. **que les récents documents sur la « bonne pratique judiciaire » soient complétés par des mesures supplémentaires comprenant une formation spécifique pour toutes les catégories de juges, visant à**

**donner une orientation appropriée sur les questions d'éthique, le comportement attendu, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêt et questions connexes** (paragraphe 114) ;

*Concernant les procureurs*

**viii. (i) qu'un ensemble de normes éthiques claires soit rendu applicable à tous les procureurs et facilement accessible au public et (ii) que des mesures complémentaires, dont des activités de formation spécifiques - visant à offrir une orientation adéquate en matière d'éthique, de comportements attendus, de prévention de la corruption et de conflits d'intérêts et questions annexes - soit mises à disposition de tous les procureurs** (paragraphe 162).

186. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités suédoises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 avril 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

187. Le GRECO invite les autorités suédoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.



---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).

---