

Adoption : 22 mars 2019  
Publication : 3 mai 2019

Public  
GrecoEval5Rep(2018)4

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# SUÈDE

Adopté par le GRECO  
lors de sa 82<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2019)



**GRECO**  
Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption



**COUNCIL OF EUROPE**  
  
**CONSEIL DE L'EUROPE**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>5</b>
<b>III. CONTEXTE.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF).....</b>	<b>8</b>
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF .....	8
<i>Système de gouvernement .....</i>	<i>8</i>
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.....</i>	<i>9</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	11
<i>Principes éthiques et règles déontologiques.....</i>	<i>12</i>
<i>Sensibilisation.....</i>	<i>13</i>
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF.....	14
<i>Accès aux informations.....</i>	<i>14</i>
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois .....</i>	<i>14</i>
<i>Tiers et lobbyistes .....</i>	<i>15</i>
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	<i>16</i>
CONFLITS D'INTERETS.....	17
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	18
<i>Incompatibilités, activités auxiliaires et intérêts financiers.....</i>	<i>18</i>
<i>Contrats avec les autorités de l'État.....</i>	<i>19</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>19</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles, utilisation abusive de ressources publiques.....</i>	<i>19</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>20</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	21
<i>Obligations déclaratives .....</i>	<i>21</i>
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	<i>23</i>
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION.....	23
<i>Mécanismes de responsabilisation non pénale .....</i>	<i>23</i>
<i>Poursuites pénales et immunité .....</i>	<i>25</i>
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....</b>	<b>27</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	27
<i>Aperçu de différents services répressifs.....</i>	<i>27</i>
<i>Accès aux informations.....</i>	<i>29</i>
<i>Confiance du public envers les services répressifs .....</i>	<i>29</i>
<i>Syndicats.....</i>	<i>30</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE.....	30
<i>Politique, planification et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre .....</i>	<i>30</i>
<i>Code de conduite .....</i>	<i>31</i>
<i>Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption.....</i>	<i>32</i>
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins .....</i>	<i>34</i>
<i>Conseils, formation et sensibilisation .....</i>	<i>34</i>
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	35
<i>Conditions de recrutement et procédure de nomination.....</i>	<i>35</i>
<i>Procédure d'évaluation et promotion à un grade supérieur, mutations et cessation de fonctions.....</i>	<i>37</i>
<i>Salaires et avantages.....</i>	<i>38</i>
CONFLITS D'INTERETS.....	38
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	39
<i>Incompatibilités, activités auxiliaires et intérêts financiers.....</i>	<i>39</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>39</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>40</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles, contact avec des tiers .....</i>	<i>40</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>40</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	40

<i>Obligations déclaratives</i> .....	40
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	41
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	41
<i>Mécanismes de surveillance internes</i> .....	41
<i>Mécanismes de surveillance externes</i> .....	43
<i>Système de dépôt de plaintes</i> .....	44
<i>Obligation de signalement et protection des donneurs d'alerte</i> .....	45
<i>Poursuites pénales</i> .....	46
<i>Statistiques</i> .....	46
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>48</b>

## **I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

1. Le présent rapport évalue l'effectivité du cadre en place en Suède pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres et responsables gouvernementaux, ainsi que les experts politiques, le cas échéant) et les membres de la police nationale suédoise. Il a pour objectif d'accompagner la réflexion en cours dans le pays sur la manière de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilisation dans la vie publique.

2. La Suède obtient traditionnellement de très bons résultats dans les enquêtes internationales sur la perception de la corruption, et la pratique des pots-de-vin y est très rare. Cela dit, la corruption peut prendre d'autres formes que celle-là et plusieurs études ont montré qu'en Suède, elle réside surtout dans les conflits d'intérêts issus, entre autres, de « corruption amicale » et de « réseaux de vieux garçons ». La sensibilisation à ces formes de corruption gagnerait à être davantage encouragée et le cadre réglementaire devrait être recalibré pour se concentrer davantage sur la promotion de l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts. Le GRECO recommande d'élaborer une stratégie pour atteindre ces objectifs, en développant des codes de conduite et en veillant à ce qu'ils soient contraignants, ainsi qu'en mettant en œuvre une formation spécifique obligatoire sur ces questions pour les catégories de personnes concernées.

3. Le GRECO se félicite de la vaste portée de la politique de transparence et d'accès aux données de l'administration publique actuellement en vigueur en Suède. Cette transparence doit être étendue aux contacts des hauts fonctionnaires avec des tiers, y compris les lobbyistes ; il convient d'introduire des règles concernant ces contacts. La nouvelle loi sur les pratiques de pantouflage concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé est une mesure positive, qui tente d'apporter des solutions à un phénomène depuis longtemps identifié comme problématique en Suède. Comme il est encore trop tôt pour mesurer l'efficacité de cette loi, une évaluation indépendante de sa mise en œuvre devra être effectuée en temps utile et ses dispositions devront être adaptées en fonction des résultats de l'évaluation.

4. Le GRECO se félicite également que l'obligation pour les ministres et les secrétaires d'État de déclarer régulièrement leurs instruments financiers soit désormais inscrite dans la législation. Toutefois, le système peut encore être amélioré, notamment en ce qui concerne la déclaration des passifs significatifs et le contrôle renforcé des déclarations. Un mécanisme de contrôle et d'application du respect des règles de conduite par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif serait également bénéfique.

5. La police nationale suédoise a été réorganisée en 2015. L'insatisfaction à l'égard des salaires et des perspectives de promotion a amené de nombreux policiers à quitter la police. Ce problème a été résolu grâce à des ressources supplémentaires, à de nouveaux recrutements et à un nouveau projet de développement de carrière. La police nationale dispose de plusieurs outils et lignes directrices pour prévenir les risques, y compris en termes de corruption, mais ceux-ci doivent être consolidés dans un code de conduite unique, complété par des mesures d'application pratiques. Les conditions d'autorisation du personnel à pratiquer des activités auxiliaires doivent être rationalisées, et la déclaration de ces activités doit être rendue obligatoire et associée à un suivi efficace. La communication concernant les plaintes reçues à l'encontre d'agents de police et les mesures prises doit être renforcée, car il s'agit d'un outil essentiel pour maintenir la confiance des citoyens dans le fonctionnement de la police nationale. Enfin, le GRECO recommande que des conseils et une formation sur la protection des lanceurs d'alerte soient fournis à tous les employés de la police nationale.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la Suède a été évaluée dans le cadre des Premier (novembre 2000), Deuxième (octobre 2004), Troisième (août 2008) et Quatrième (mars 2013) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

7. L'objet de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités suédoises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le truchement du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités suédoises, qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La Suède devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

8. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Suède du 28 mai au 1<sup>er</sup> juin 2018, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Suède au Questionnaire d'Évaluation et d'autres renseignements reçus, notamment de la société civile. L'EEG était composée de M. Mikko HELKIÖ, Conseiller principal pour l'audit interne, Cabinet du Premier Ministre (Finlande), M. Seth JAFFE, Chef de la Division du droit et des politiques en matière d'éthique, Bureau américain pour l'éthique gouvernementale (États-Unis), M. Richard NESS, Inspecteur en chef du service anticorruption de Police Scotland (Royaume-Uni) et Mme Silvia THALLER, Procureur général, Parquet central chargé des infractions économiques et de la corruption (Autriche). L'EEG a bénéficié de l'assistance de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG s'est entretenue avec le ministre de la Justice et des Affaires intérieures, l'un des médiateurs parlementaires, le Chancelier de la Justice, et des membres de la Commission parlementaire sur la Constitution. Elle s'est également entretenue avec des représentants du Cabinet du Premier Ministre, des ministères de la Justice, des Finances et de l'Emploi, du Bureau des affaires administratives, du chef adjoint de la police, ainsi qu'avec divers représentants de la police nationale, de la Cour des comptes et du Ministère Public. Enfin, l'EEG a dialogué avec l'Agence suédoise de gestion publique, des représentants de Transparency International Suède et de l'Institut suédois de lutte contre la corruption, des universitaires et des chercheurs, ainsi qu'avec des représentants des médias et des syndicats de police.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site internet](#) du GRECO.

### III. CONTEXTE

10. La Suède est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. La Suède présente un bilan positif en matière de mise en œuvre des recommandations formulées par le GRECO dans le cadre de la plupart des cycles d'évaluation : 100 % des recommandations formulées dans le cadre du premier cycle d'évaluation ont été pleinement mises en œuvre, tout comme 80 % des recommandations formulées dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation (une seule recommandation n'a pas été appliquée). En revanche, le troisième cycle d'évaluation du GRECO sur le thème « transparence du financement des partis politiques » s'est révélé être un véritable défi pour la Suède. Après des années de manque de transparence dans ce domaine et, par conséquent, de non-respect des recommandations du GRECO, la Suède a désormais mis en place une législation plus conforme aux normes européennes. En conséquence, près de 60 % des recommandations formulées dans le cadre du troisième cycle d'évaluation ont été suivies d'effet (quatre recommandations restent partiellement mises en œuvre). La situation est plus favorable en ce qui concerne le quatrième cycle d'évaluation : 75 % des recommandations ont été suivies (et 25% des recommandations restent partiellement mises en œuvre). La procédure de conformité pour ce cycle a donc pris fin en 2017.

11. La Suède est très bien placée au regard de son faible niveau de corruption perçu, tel qu'établi dans l'indice de Transparency International où elle occupe la 3<sup>e</sup> position en 2018<sup>3</sup>. Selon le Rapport 2017 sur la croissance inclusive et le développement (Forum économique mondial), elle se classe au troisième rang des 30 économies avancées luttant contre la corruption<sup>4</sup>. L'Eurobaromètre spécial de 2017 sur la corruption<sup>5</sup> place également la Suède parmi les pays de l'UE les moins touchés par la corruption. Selon cette enquête, 37 % des personnes interrogées en Suède estiment que la corruption est répandue dans le pays (moyenne de l'UE : 68 %). Le nombre effectif de personnes ayant été victimes ou témoins de corruption au cours des douze mois précédant l'enquête semble relativement faible avec un taux de 6 %, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE (5%) et en légère hausse par rapport à l'Eurobaromètre précédent. En outre, 11 % des répondants se sentent affectés par la corruption dans leur vie quotidienne (une légère diminution par rapport à l'enquête précédente et un taux sensiblement inférieur à la moyenne de l'UE qui est de 25 %). 42 % des personnes interrogées pensent que les pots-de-vin et les abus de pouvoir à des fins personnelles sont largement répandus parmi les hommes politiques au niveau national, régional ou local (moyenne de l'UE : 53 %), quand 12 % estiment que c'est un phénomène courant au sein des forces policières et douanières (moyenne de l'UE : 31 %).

12. Le dernier rapport d'évaluation du GRECO sur la Suède, adopté en 2013, faisait état d'une certaine « naïveté » à l'égard du phénomène de la corruption dans le pays, bien qu'une prise de conscience ait eu lieu ces dernières années par rapport au fait que, dans ce pays, la corruption se traduise principalement par des conflits d'intérêts plutôt que par des pots-de-vin. Les discussions qui ont eu lieu lors de la visite sur place ont confirmé ce point de vue. Chez certains interlocuteurs, l'EEO a constaté une compréhension tronquée de la corruption comme se limitant uniquement aux pots-

---

<sup>2</sup> Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / administration publique et corruption / utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption / transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

<sup>3</sup>[https://www.transparency.org/cpi2018?utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Corruption%20Perceptions%20Index%202018&utm\\_content=Corruption%20Perceptions%20Index%202018+CID\\_8e95cfb645990cf538daeb95c68e1829&utm\\_source=Email%20marketing%20software](https://www.transparency.org/cpi2018?utm_medium=email&utm_campaign=Corruption%20Perceptions%20Index%202018&utm_content=Corruption%20Perceptions%20Index%202018+CID_8e95cfb645990cf538daeb95c68e1829&utm_source=Email%20marketing%20software)

<sup>4</sup><http://reports.weforum.org/inclusive-growth-and-development-report-2017/scorecard/#economy=SWE>

<sup>5</sup><http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

de-vin – dont l’octroi et la réception sont bien sûr incriminés, tout comme le trafic d’influence et le financement par négligence de pots-de-vin (articles 5a-5e, chapitre 10 du Code pénal). Cependant, de nombreuses personnes ont également mentionné la « corruption amicale » (on entend par là des contacts amicaux entre personnes travaillant dans des agences gouvernementales, des entreprises ou d'autres organisations, et qui peuvent conduire au favoritisme au détriment des intérêts d’autrui) et les « réseaux de vieux garçons » (réseau informel de personnes facilitant les échanges entre des personnes haut placées au sein du gouvernement et dans les entreprises sur la base de relations non officielles)<sup>6</sup>, comme représentant un risque plus important que la corruption au sens strict, puisqu’à la fois plus fréquents et moins stigmatisés.

---

<sup>6</sup> [https://www.bra.se/download/18.12caa4f91440b31239f1fed/1395400931424/2013\\_22\\_Reported\\_Corruption\\_in\\_Sweden.pdf](https://www.bra.se/download/18.12caa4f91440b31239f1fed/1395400931424/2013_22_Reported_Corruption_in_Sweden.pdf)

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

13. La Suède est une monarchie constitutionnelle qui se réalise par un régime constitutionnel représentatif et parlementaire.

14. Selon les lois constitutionnelles suédoises<sup>7</sup>, le monarque est le chef du gouvernement du royaume, mais son rôle est dans une très large mesure uniquement symbolique et honorifique. Le chef de l'État ne participe pas aux processus décisionnels du gouvernement et ne signe pas non plus les décisions de ce dernier ; il ne nomme ni le Premier Ministre ni les autres ministres, et il n'est pas en mesure de les destituer. Le chef de l'État ne peut pas décider d'une nouvelle élection et ne joue aucun rôle dans les pouvoirs législatifs du Parlement suédois ; il ne peut, en aucun cas, disposer d'un droit de veto contre une décision parlementaire, quelle qu'elle soit.

15. Tel qu'approuvé par le GRECO, un chef d'État sera couvert par le 5<sup>e</sup> cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.

16. L'EEG prend note qu'en Suède, les fonctions du chef de l'État sont uniquement de nature symbolique et honorifique, il ne participe pas aux fonctions gouvernementales de manière active ou régulière. Selon la Constitution (chapitre 5 paragraphe 3), les seules prérogatives du chef de l'État sont d'être tenu informé par le Premier Ministre sur les affaires du royaume et de présider lorsque le gouvernement se réunit en Conseil d'État. Il en ressort que les fonctions du chef de l'État suédois n'entrent pas dans la catégorie « des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE), comme indiqué au paragraphe 15.

17. Le parlement suédois, le Riksdag, compte 349 membres élus tous les quatre ans. Il est unicaméral. Il promulgue les lois, approuve le budget de l'État, élabore la politique étrangère en collaboration avec le gouvernement et supervise ce dernier. Le parlement se charge également de nommer le Premier Ministre.

18. L'actuel gouvernement suédois est composé de 23 ministres (dont le Premier Ministre) – 11 hommes et 12 femmes. Les décisions concernant les questions gouvernementales sont prises collectivement par le gouvernement lors d'une réunion de Cabinet. Un ministre du gouvernement ne peut rendre à lui seul une décision gouvernementale de manière indépendante que dans des certains cas étroitement définis (voir chapitre 7 paragraphe 3 de la Constitution). Le Ministre de la Défense peut, sous la supervision du Premier Ministre, prendre des décisions indépendantes sur certaines

---

<sup>7</sup> La Constitution suédoise se compose de quatre lois fondamentales : l'Instrument de Gouvernement, la Loi de succession au trône, la Loi sur la Liberté de la presse et la Loi fondamentale sur la liberté d'expression. Les dispositions centrales sont contenues dans l'Instrument de Gouvernement, qui est entré en vigueur en 1975 et a été révisé plusieurs fois depuis lors. La dernière révision est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. La loi sur la liberté de la presse régit l'exercice de la liberté d'expression dans les médias imprimés et le principe d'accès public aux documents officiels. La loi fondamentale sur la liberté d'expression régit l'exercice de la liberté d'expression dans les médias non imprimés. La loi de succession au trône établit la manière dont le trône suédois est hérité.



questions spécifiques concernant l'application des règlements ou décisions gouvernementales spéciales dans le domaine de la Défense, celles-ci sont énumérées dans une loi distincte.

19. Le Premier Ministre est le chef des Services du gouvernement suédois<sup>8</sup>. Certains ministres sont à la tête de ministères ; à ce titre, ils sont responsables de l'activité et des conditions internes au sein de leurs ministères respectifs. L'Ordonnance avec instruction à l'intention des Services du gouvernement suédois (1996:1515) régit, entre autres, les pouvoirs de décision du Premier Ministre et des ministres dans les domaines qui ne sont pas du ressort du gouvernement, mais qui doivent être réglés par les Services du gouvernement suédois.

20. En Suède, une particularité de l'administration publique et du pouvoir exécutif est que l'exécution des politiques gouvernementales est également assurée par quelques 400 agences gouvernementales et administrations publiques, telles que l'Autorité pour la planification d'urgence de l'électricité, l'Autorité douanière et la police nationale. Leurs cadres supérieurs (directeurs généraux) sont nommés par le gouvernement, qui surveille leurs activités et à qui ils doivent rendre des comptes. Le gouvernement décide de la gouvernance, de l'organisation et de la gestion de ces agences et les directeurs généraux ont une obligation générale d'obéissance au gouvernement dans son ensemble et non pas à un ministère en particulier. Les agences gouvernementales sont par ailleurs largement autonomes dans leur fonctionnement et leur prise de décision, sans que le gouvernement ait le pouvoir d'intervenir, en raison du principe constitutionnel selon lequel les ministres ne sont pas autorisés à donner des instructions aux agences gouvernementales sur les décisions dans les cas individuels touchant à l'exercice de l'autorité publique sur un individu, une autorité locale ou touchant à l'application de la loi ; on parle du principe de « non-ingérence dans les affaires des autorités publiques indépendantes ». Avec ce système particulier, le gouvernement offre donc une marge de manœuvre considérable en termes de prise de décision autonome aux dirigeants des agences gouvernementales. Ces dernières disposent, dans une large mesure, de leurs propres règles et politiques d'intégrité.

21. Le GRECO a déjà inclus les agences gouvernementales dans son Rapport d'Évaluation du Second Cycle sur la Suède, qui traite notamment de la prévention de la corruption dans l'administration publique. Il s'abstient donc d'adresser des recommandations à leurs directeurs généraux. Toutefois, étant donné que ces agents ont certaines hautes fonctions exécutives dans le cadre de la mise en œuvre des politiques gouvernementales, il y est fait référence par rapport à des questions spécifiques à plusieurs reprises dans ce rapport.

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

22. Le Premier Ministre est élu par le parlement. Après une élection générale, le Président du Riksdag s'entretient avec les chefs des partis représentés au parlement et désigne ensuite un candidat au poste de Premier Ministre. Cette candidature est ensuite soumise au vote du parlement. La nomination est confirmée, à moins qu'une majorité absolue des membres ne vote « non », dans ce cas elle est rejetée et le Président doit trouver un nouveau candidat. Dans les faits, le parlement peut ainsi consentir à la nomination d'un Premier Ministre sans voter « oui ».

23. Les ministres sont nommés et peuvent être révoqués par le Premier Ministre. Toutefois, le parlement peut, à la majorité absolue, exprimer un vote de censure à l'encontre d'un seul ministre, forçant ainsi à sa démission. Si un vote de défiance est émis contre le Premier Ministre, c'est tout le gouvernement qui est révoqué. Le gouvernement dispose alors d'une semaine pour déclencher des élections extraordinaires, faute de quoi la procédure de nomination d'un nouveau Premier Ministre recommence.

---

<sup>8</sup> Les Services du Gouvernement se composent du Cabinet du Premier Ministre, des différents ministères et du Bureau des affaires administratives.

24. Les secrétaires d'État (au mois de juin 2018, il y en avait environ 30) sont de hauts fonctionnaires dont la nomination, de nature politique, se fait par le gouvernement, conformément à la loi, selon des motifs de fond tels que le mérite et les compétences. Ils sont attachés au ministre qu'ils servent et doivent quitter leur poste lorsque que ce dernier cesse ses fonctions. Leurs tâches résident principalement dans la planification, la coordination et la supervision au sein de leurs ministères respectifs et en lien avec d'autres institutions publiques. Ils jouent également un rôle de conseil auprès des ministres. En cas d'indisponibilité d'un ministre pour une réunion du Cabinet, un secrétaire d'État n'est pas autorisé à le remplacer. Il ne peut pas prendre part aux décisions du gouvernement, et ne peut pas rendre compte des affaires gouvernementales. Les secrétaires d'État peuvent toutefois remplacer des ministres dans certains contextes représentatifs. Ils assurent également la liaison avec le parlement et ses commissions. Compte tenu de la dimension politique de leur nomination, de leur rôle de conseil auprès des ministres, de leur rôle de liaison avec le parlement, et tel que déterminé par le GRECO dans des rapports antérieurs, les secrétaires d'État doivent être considérés comme des PHFE.

25. Les experts politiques (au mois de juin 2018, il y en avait 165) sont nommés par le ministère dans lequel ils serviront, uniquement en fonction de leurs mérites et compétences, conformément à la loi. Comme les secrétaires d'État, leur poste est lié à celui du ministre qu'ils servent et leurs fonctions prennent fin en même temps que celles de ce dernier. Ils sont par ailleurs soumis aux mêmes règles et réglementations que les autres fonctionnaires. Les experts politiques préparent des réponses aux lettres adressées aux ministres, ont un rôle de conseil et/ou d'intermédiaire entre les agents des Services du gouvernement et les ministres, ainsi que dans les relations avec les médias et le monde politique. Les autorités ont insisté sur le fait que, contrairement aux titulaires de hautes fonctions de l'exécutif, les experts politiques ne sont pas indépendants et ne sont pas en charge du processus de prise de décision. Toutefois, certains interlocuteurs de l'EEG ont souligné que dans la situation de gouvernement minoritaire en vigueur au moment de la visite sur place, le rôle des experts politiques ayant des responsabilités liées au Parlement et aux partis politiques était particulièrement important, par exemple pour obtenir la majorité pour certains projets de loi. L'EEG note également qu'en pondérant les initiatives et en transmettant des idées au ministre compétent, ils peuvent influencer le fonctionnement et le processus décisionnel de l'exécutif. Par conséquent, au vu de leurs fonctions, de leur mandat et de leur ancienneté, et conformément à la pratique du GRECO dans les rapports précédents, l'EEG estime que les experts politiques de haut niveau qui sont à même d'influencer le fonctionnement et le processus décisionnel de l'exécutif devraient être considérés comme des PHFE aux fins du présent rapport.

26. La rémunération des ministres est déterminée par une autorité parlementaire, la Commission sur la rémunération et les indemnités des ministres du Cabinet. Le salaire mensuel du Premier Ministre est actuellement de 168 000 SEK (environ 16 000 euros) et le salaire mensuel des autres ministres s'élève à 133 000 SEK (environ 12 600 euros)<sup>9</sup>. Les salaires des secrétaires d'État sont actuellement fixés à 100 700 SEK (environ 9 500 euros), sauf pour le secrétaire d'État du Premier Ministre dont le salaire est actuellement de 112 200 SEK (environ 10 600 euros). Les salaires des experts politiques sont fixés individuellement selon les exigences de leurs fonctions et les qualifications et l'expérience des titulaires de ces fonctions.

27. Le Premier Ministre peut disposer de deux résidences officielles, la Maison Sager à Stockholm et le Manoir Harpsund. Le bénéfice de la résidence officielle du Premier Ministre n'est pas imposable tant qu'il possède également une résidence privée (chapitre 11, paragraphe 10 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu [1999:1229]).

28. Sous certaines conditions, les membres du cabinet qui ne vivent pas à Stockholm ont droit à des compensations pour l'augmentation de leur coût de la vie. Elles peuvent prendre la forme d'une augmentation de salaire de 4 400 SEK (environ 418 euros) par mois, d'une indemnité pour frais de

---

<sup>9</sup> Le revenu brut annuel moyen en Suède en 2017 était de 404 400 SEK (environ 39 538 euros).

logement ne dépassant pas 8 000 SEK, soit environ 760 euros par mois, et d'une indemnité pour un maximum d'un aller-retour hebdomadaire vers leur domicile. Ces compensations sont imposables.

29. Les ministres ne reçoivent pas d'indemnités lorsqu'ils voyagent, mais ils ont droit à une compensation pour leurs propres frais de déplacement.

30. Des dispositions concernant les salaires des membres du Cabinet, les indemnités de départ, les indemnités de déplacement, etc. se trouvent dans la Loi sur les salaires et indemnités des ministres du Cabinet (1991:359).

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

31. En Suède, il n'existe aucune stratégie anticorruption spécifique. Les autorités signalent que les Services du gouvernement ont décidé que les politiques de prévention et de lutte contre la corruption devraient être intégrées dans les différents ministères en coopération étroite entre les différentes composantes des Services du gouvernement. De nombreux principes fondamentaux de la Constitution visent à lutter contre les conflits d'intérêts et les diverses formes de corruption. Par exemple, les règles relatives aux incompatibilités interdisent aux ministres d'exercer tout emploi, toute fonction ou activité susceptible de compromettre la confiance du public à leur égard (chapitre 6, paragraphe 2 de l'Instrument de Gouvernement). La Constitution interdit également aux ministres et au gouvernement de donner des instructions à l'administration publique sur la manière de traiter les cas individuels concernant l'exercice de l'autorité publique ou l'application de la loi (« règle de non-ingérence dans les affaires des autorités publiques indépendantes », chapitre 12, paragraphe 2 de l'Instrument de Gouvernement). En outre, le principe constitutionnel de l'accès du public aux documents officiels est d'une portée considérable et est essentiel à la prévention de la corruption, car il garantit un degré élevé de transparence de toutes les activités publiques, y compris celles du gouvernement.

32. La Suède n'a pas d'agence ou de commission distincte de lutte contre la corruption pour la même raison selon laquelle elle n'a pas de stratégie spécifique (voir ci-dessus). Les actions des ministres font l'objet d'un examen annuel par la Commission constitutionnelle parlementaire suédoise. En outre, l'Unité nationale de lutte contre la corruption du Ministère Public est compétente pour enquêter et engager des poursuites dans les affaires de corruption et les affaires connexes impliquant des personnes occupant une position dominante dans la société.

33. La Suède se place aux premiers rangs de la plupart des études internationales sur la perception de la corruption (voir la section « contexte » du présent rapport). D'ailleurs, les entretiens menés sur place par l'EEG ont montré que la corruption en tant que telle n'est guère un problème. Cependant, cette dernière peut prendre d'autres formes et plusieurs études ont révélé qu'en Suède, la « corruption amicale », les « réseaux de vieux garçons » et les conflits d'intérêts sont plus fréquents<sup>10</sup>. Ces formes de corruption sont aggravées par certains facteurs de risque, comme le manque de sensibilisation, la réticence ou la crainte à s'exprimer à l'encontre de personnalités éminentes, l'abondance de règles et de directives informelles qui créent de potentiels conflits à la norme et la culture de l'efficacité, qui encourage à faire des économies plutôt que de suivre les règles et procédures appropriées.

34. De nombreux responsables gouvernementaux avec lesquels l'EEG s'est entretenue ont fait preuve d'une compréhension tronquée de ce qui peut être qualifié de corruption, et ont donc préconisé un processus assez circonscrit pour en atténuer les effets par des mesures anticorruption. Pour eux, la corruption équivaut essentiellement à des pots-de-vin et ils semblaient sous-estimer l'importance de la promotion de l'intégrité parmi les PHFE. L'EEG estime que les réglementations et politiques suédoises de lutte contre la corruption sont trop étroitement axées sur la prévention des

---

<sup>10</sup> Voir la note de bas de page n° 6.

pots-de-vin et qu'elles sont insuffisantes pour lutter pleinement contre d'autres formes de corruption. Il s'agit de mesures réactives qui ne sont pas conçues pour promouvoir de façon proactive l'intégrité et l'importance de la prévention des conflits d'intérêts. L'EEG a également appris que les situations de conflits d'intérêts concernant des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif étaient souvent mises en évidence par les médias suédois.

35. L'EEG est d'avis que le cadre réglementaire suédois applicable aux PHFE doit être recalibré pour se concentrer davantage sur la promotion de l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts. Bien qu'un certain nombre de lignes directrices et d'autres documents sur l'éthique soient à la disposition des PHFE, comme nous le verrons plus loin, dans la pratique, une grande discrétion leur est laissée sur la manière d'agir, ce qu'ils doivent accepter, ce qu'ils doivent divulguer, etc. Il est donc particulièrement important que ces fonctionnaires soient pleinement conscients, au quotidien, des implications éthiques de leurs actions. La situation doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie afin de se concentrer sur les mesures préventives visant à renforcer l'intégrité des PHFE dans les domaines où les risques de conflits d'intérêts et de corruption semblent particulièrement présents. **Le GRECO recommande l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie, fondée sur une analyse des risques, afin de promouvoir l'intégrité et améliorer la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et de la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.** Une telle stratégie permettrait de mieux faire comprendre qu'en Suède, la corruption est une problématique qui ne se limite pas aux pots-de-vin, de réaffirmer les valeurs d'un processus décisionnel gouvernemental impartial et d'accroître la visibilité. Promouvoir l'intégrité favoriserait également la crédibilité des diverses agences gouvernementales, telles que la police nationale. Par conséquent, les autorités suédoises gagneraient à envisager une stratégie nationale plus large couvrant, par exemple, l'ensemble de l'administration publique.

#### *Principes éthiques et code de conduite*

36. En 2004, des lignes directrices en matière d'éthique ont été élaborées par les Services du gouvernement, elles sont régulièrement mises à jour. Elles contiennent des sections sur les fondements éthiques, l'accès du public à l'information et la confidentialité, les activités extérieures, l'interdiction des délits d'initiés et l'obligation de déclarer les avoirs en instruments financiers, les situations d'influences extérieures et autres conflits d'intérêts, les cadeaux et avantages ainsi que l'utilisation personnelle de l'équipement de l'employeur. Elles s'appliquent à tous les employés des Services du gouvernement et sont communiquées sur demande au public.

37. Les Services du gouvernement ont également publié en 1987 un mémorandum (révisé en 1998) sur les conflits d'intérêts et les activités auxiliaires des ministres, ainsi que des lignes directrices sur les cadeaux aux ministres (2008). Ces documents n'ont pas de statut officiel en tant que sources de droit et ne sont pas formellement contraignants pour les ministres, mais on s'attend néanmoins à ce que ces derniers les suivent.

38. L'EEG salue les lignes directrices en matière d'éthique appliquées dans les Services du gouvernement et les autres documents relatifs à l'éthique mis à la disposition des ministres et des autres PHFE. Ces documents, qui gagneraient à être fusionnés en un seul instrument consolidé, fournissent des orientations utiles, sont bien illustrés et sont tenus à jour. L'EEG regrette toutefois que ces directives en matière d'éthique ne soient pas formellement contraignantes. Comme l'ont confirmé certains des interlocuteurs de l'EEG, une large latitude est accordée aux PHFE pour déterminer si un conflit d'intérêts est suffisant pour justifier des activités d'atténuation. Comme nous le verrons ci-dessous, ce pouvoir discrétionnaire est accordé à des fonctionnaires qui ne sont pas tenus de recevoir une formation sur ce qui peut constituer des conflits potentiels. De nombreuses personnes rencontrées par l'EEG au cours de la visite ont également souligné que si de multiples orientations éthiques et mesures préventives visant à protéger l'intégrité sont disponibles en Suède, dans la pratique, il n'existe aucun suivi permettant d'évaluer l'efficacité du système. L'EEG partage cette préoccupation et estime que des principes éthiques contraignants sembleraient non seulement

plus efficaces en matière de conformité, mais offriraient également des critères permettant de mesurer l'efficacité du dispositif d'intégrité. Ils aideraient également à formuler et à mettre en œuvre une stratégie de promotion de l'intégrité, comme il est recommandé ci-dessus. **Le GRECO recommande (i) que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à des règles de conduite contraignantes et (ii) de consolider ces règles en un code de conduite unique, rendu facilement accessible au public.** Ce code pourrait très bien inclure les lignes directrices en matière d'éthique des Services du gouvernement et d'autres documents évoqués plus haut.

### *Sensibilisation*

39. Il n'existe aucune formation ciblée sur les questions d'éthique et d'intégrité à l'intention des ministres et des autres PHFE. Les ministres, secrétaires d'État et experts politiques reçoivent des informations sur ces questions de la part des hauts fonctionnaires de leurs ministères respectifs lorsqu'ils prennent leurs fonctions et ils peuvent s'adresser à eux pour obtenir des conseils complémentaires.

40. Cependant, il n'existe pas non plus de dispositif de conseil structuré dans lequel les PHFE pourraient aborder les dilemmes d'intégrité individuels au fur et à mesure de leur apparition. Un mécanisme permettant de discuter de ces questions et de trouver des conseils, y compris sur une base confidentielle, apparaîtrait comme une garantie supplémentaire importante dans un système qui accorde une large marge de pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires eux-mêmes dans le traitement des dilemmes éthiques, des conflits d'intérêts, etc.

41. Le modèle suédois de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption parmi les PHFE et autres fonctionnaires est fortement délégué. Chaque agence dispose de son propre ensemble de principes éthiques et la responsabilité de les faire connaître incombe au directeur de l'agence. Cela dit, la nécessité de renforcer les capacités horizontales s'est faite sentir ces dernières années et l'Agence suédoise de gestion publique a été chargée de promouvoir une bonne gouvernance, afin de compléter et de soutenir les efforts des différentes agences. Elle a élaboré des matériels de sensibilisation, tels que des exemples de dilemmes éthiques, qui sont disponibles sur son site internet et elle organise des séminaires à la demande des agences sur divers aspects d'une bonne gouvernance. Elle a également mis en place début 2017 un réseau de lutte contre la corruption dans le cadre duquel les agences peuvent se réunir quatre fois par an pour partager leurs expériences en matière de prévention et d'enquête. La participation à ces activités est purement volontaire et l'Agence suédoise de gestion publique a jusqu'à présent essentiellement apporté son soutien aux petites agences publiques et non aux Services du gouvernement.

42. L'EEG note qu'il est actuellement possible pour les ministres et autres PHFE d'être nommés et de remplir leur mandat sans jamais recevoir de formation spécifique sur l'intégrité. Bien que plusieurs ensembles de lignes directrices et de matériels sur l'éthique soient disponibles et diffusés aux PHFE lors de leur prise de fonction, ils ne peuvent se substituer directement à une sensibilisation plus proactive, comme des séances d'information, des formations et des conseils.

43. L'EEG a souligné plus haut qu'étant donné que, dans la pratique, une grande marge de manœuvre est laissée aux PHFE sur la manière d'agir face à des dilemmes éthiques, il est particulièrement important qu'ils soient informés de ces dilemmes et des conséquences de leurs actions. **Le GRECO recommande (i) de dispenser systématiquement une formation spécialisée sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, dès le début de leur mandat et régulièrement pendant toute sa durée ; et (ii) d'établir un mécanisme de conseil confidentiel sur les questions d'intégrité, destiné à ces fonctionnaires.**

## **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

### *Accès aux informations*

44. En Suède, le principe constitutionnel de l'accès du public aux documents officiels se situe au cœur du système juridique et est considéré comme la principale mesure de prévention de la corruption. Selon ce principe, le public a droit à la transparence et à l'accès à l'information sur les activités de l'État et des collectivités locales. Ce principe est exprimé de différentes manières dans la législation constitutionnelle suédoise, notamment par le droit à la liberté d'expression, le droit des fonctionnaires de rendre publiques certaines informations et la divulgation de documents officiels. Une section des Lignes directrices en matière d'éthique des Services du gouvernement rappelle l'importance de ce principe constitutionnel.

45. Les documents relatifs aux affaires gouvernementales doivent, en règle générale, être considérés comme des documents publics et sont donc accessibles à tous, sauf s'ils sont classifiés en vertu de la loi. Cela signifie que tout document ou décision finalisé, ainsi que les documents relatifs aux décisions sont normalement mis à la disposition du public dès leur réception ou leur production, à condition qu'aucune disposition relative à la confidentialité ne s'applique à tout ou partie du contenu du document. Il en va de même pour les lettres, courriels et autres documents entrants et sortants. La Loi relative à l'accès du public à l'information et au secret précise les cas dans lesquels les documents officiels sont secrets. La confidentialité ne peut s'appliquer, conformément à la loi, que pour des motifs spécifiques, par exemple, pour des raisons de sécurité nationale ou de relations avec d'autres États ou organisations internationales.

46. Les procès-verbaux des réunions du Cabinet sont publiés sur le site internet du gouvernement. Tous les projets de loi promulgués sont publiés. Les autres décisions gouvernementales sont diffusées sur le site internet du gouvernement à des degrés divers, en fonction, par exemple, de l'intérêt public attendu. Ces documents sont à disposition permanente du public, sur demande.

### *Transparence du processus d'élaboration des lois*

47. Concernant le processus de planification des affaires gouvernementales, y compris les questions législatives, une exigence générale de planification du processus est inscrite dans la Constitution. Le gouvernement doit obtenir les informations nécessaires et les avis écrits des autorités compétentes. Cela peut inclure les avis des municipalités et des associations, et les particuliers doivent également avoir la possibilité d'être entendus (chapitre 7, paragraphe 2 de l'Instrument de Gouvernement). Cette exigence de planification du processus signifie que les agences, les organisations et les particuliers ont normalement un aperçu du processus législatif et sont invités à exprimer leurs opinions sur une proposition législative à un stade relativement précoce. Ceci est généralement fait par l'intermédiaire d'un comité d'enquête indépendant, nommé par le gouvernement qui le charge d'analyser les questions devant faire l'objet d'une loi. Ce comité produit un rapport qui est envoyé pour commentaires aux organes pertinents, qui peuvent être des agences du gouvernement central, des autorités locales ou d'autres entités, parmi lesquelles des ONG. Un projet de loi est ensuite rédigé par le gouvernement sur la base du rapport du comité d'enquête et des commentaires. Le mandat et le rapport du comité d'enquête, ainsi que les commentaires sur ce rapport, sont des documents publics. Depuis quelques années, ils sont de plus en plus souvent publiés directement sur le site internet du gouvernement. Le projet de loi est également public. Il est généralement publié sur le site internet du gouvernement et il l'est toujours sur celui du parlement<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/?doktyp=prop>

48. Au cours de la préparation d'un projet de loi, le gouvernement doit en règle générale obtenir l'avis du Conseil législatif avant que le projet ne soit soumis au Parlement, à moins qu'il puisse justifier devant le Parlement que cela n'est pas nécessaire. Le Conseil législatif est composé de juges de la Cour suprême et de la Cour suprême administrative et donne son avis sur la constitutionnalité, la légalité et le respect de l'État de droit d'un projet de loi. Le projet de loi proposé et la position du gouvernement à ce stade du traitement de la question législative (c.-à-d. après consultation publique mais avant la présentation au Parlement) deviennent des documents publics. Lorsqu'il n'est pas nécessaire de saisir le Conseil législatif, un projet de loi devient public lorsque le Gouvernement décide de le soumettre au Parlement.

49. La Suède est bien connue pour la transparence généralisée de son administration publique. Les informations fournies confirment que la transparence et l'accès aux données gouvernementales sont très étendus, y compris en ce qui concerne le processus législatif. L'EEG salue cette politique. Tous les documents reçus par les ministères, y compris les informations des lobbyistes ou les invitations par exemple, doivent être enregistrés. Un journal retraçant l'ensemble du trafic de courriels doit être conservé pendant 14 jours et être fourni aux journalistes sur demande. L'accès à l'information peut également être demandé de manière anonyme. Les ministères doivent fournir ces informations sans délai<sup>12</sup>.

50. Cela dit, l'EEG a également entendu parler de certaines appréhensions liées à des situations où des informations sous forme d'échanges par courrier électronique n'avaient pas été enregistrées correctement et n'avaient donc pas été communiquées à la presse, ce qui a entraîné de graves critiques dans les médias. Des plaintes ont été déposées auprès du médiateur parlementaire et de la Commission constitutionnelle, qui ont tous deux critiqué le ministère concerné. Bien que cette critique n'ait eu aucune conséquence juridique et qu'aucune sanction n'ait été prise, l'EEG note que le médiateur parlementaire a été très précis dans ses critiques, signalant la manière dont le ministère avait traité l'enregistrement des courriels et les procédures pour fournir ces informations aux médias dans un délai raisonnable. Le médiateur conclut sa décision<sup>13</sup> en supposant que des mesures seront prises pour résoudre le problème, c'est-à-dire pour adapter le traitement des informations électroniques d'une manière qui ne viole pas les règles sur le droit d'accès à l'information publique. L'EEG se félicite que le ministère des Affaires Etrangères ait lancé en 2018 un plan d'action pour répondre aux critiques du médiateur. Ce plan comprend des activités de formation sur la manière de traiter les documents officiels, le développement de meilleures routines d'enregistrement et l'examen des possibilités de solutions logicielles améliorées. Elle note cependant que le rapport d'avancement de décembre 2018 sur ce plan d'action appelait à de nouveaux efforts pour assurer un développement positif continu. Elle a aussi constaté d'autres problèmes similaires dans d'autres agences gouvernementales après la visite d'évaluation. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que les procédures d'enregistrement et de traitement des informations publiques fournies sous forme électronique par les Services du gouvernement soient adaptées afin de satisfaire pleinement aux exigences générales relatives à l'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques.**

#### *Tiers et lobbyistes*

51. Dans de nombreuses démocraties européennes, l'accent porte de plus en plus sur le lobbying en tant que modèle commun, et la Suède ne fait pas exception à la règle. On y observe également une tendance à ce que d'anciens fonctionnaires deviennent des lobbyistes. Dans ce contexte, l'EEG note qu'il n'existe pas de règles règlementant les contacts des PHFE avec des tiers et des lobbyistes,

---

<sup>12</sup> Il n'est pas nécessaire que le document soit publié immédiatement, mais il n'est pas permis de le retarder inutilement. Le Chancelier de la Justice a décidé que plus d'une semaine de retard dans la remise d'une copie d'un document officiel ne pouvait être acceptée que dans des cas exceptionnels (décision du 5 février 2002, dnr 193001-30).

<sup>13</sup> Médiateur parlementaire, JO 2018/19 art. 298

ni de règles spécifiques de transparence concernant ces contacts, qui viendraient compléter les règles générales sur l'accès aux informations publiques.

52. L'EEG s'est étonnée du manque de transparence dans ce domaine, étant donné l'efficacité des mesures de transparence mises en œuvre pour prévenir les conflits d'intérêts et la corruption en Suède, dans d'autres domaines. Bon nombre des interlocuteurs rencontrés sur place ont constaté qu'il s'agissait d'une lacune importante et ont exprimé le besoin d'une plus grande transparence et d'une meilleure réglementation concernant les réunions des PHFE avec les lobbyistes qui tentent d'influencer les décisions politiques du gouvernement. Ils ont également souligné le fait qu'il existe de nombreux exemples de politiciens influents et de ministres qui deviennent lobbyistes après avoir quitté leurs fonctions, ce qui accroît le besoin d'une telle transparence. En gardant à l'esprit les normes européennes dans ce domaine<sup>14</sup>, l'EEG estime qu'il est important de s'attaquer à ce problème pour maintenir la confiance du public dans les processus démocratiques en garantissant l'intégrité du processus décisionnel gouvernemental. La principale préoccupation est double, à savoir le comportement des fonctionnaires à l'égard des lobbyistes et le niveau de transparence autour de ces contacts. **Le GRECO recommande (i) d'introduire des règles et des directives sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif s'engagent dans des contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les décisions et processus gouvernementaux ; et (ii) de communiquer des informations suffisantes sur le but de ces contacts, telles que l'identité des personnes avec lesquelles (ou au nom desquelles) les réunions ont lieu et le(s) sujet(s) précis de la discussion.** Ces mesures devraient également concerner les experts politiques et les directeurs généraux des agences gouvernementales, le cas échéant.

#### *Mécanismes de contrôle*

53. Le Bureau d'audit interne des Services du gouvernement effectue des audits de toutes les activités des Services du gouvernement suédois, des commissions et des délégations à l'étranger. Il examine de façon indépendante la manière dont les Services du gouvernement effectuent leur gestion et leur surveillance internes, et s'assure que les exigences en matière de comptabilité financière sont respectées. Toutefois, les décisions du gouvernement ne sont pas examinées. Le Bureau d'audit interne rend compte de ses constatations et conclusions au Secrétaire permanent du Bureau des affaires administratives des Services du gouvernement.

54. Le gouvernement rend des comptes au Parlement et les mécanismes de contrôle parlementaire se composent d'un certain nombre de mécanismes qui agissent au nom du parlement et qui sont indépendants du gouvernement et les uns des autres :

55. La Cour des comptes est dirigée par trois auditeurs généraux nommés par le parlement. La Cour des comptes procède à l'examen annuel des états financiers de l'État, du gouvernement et des autorités administratives. Elle peut également décider de procéder à des audits de gestion du gouvernement, des Services du gouvernement et des autorités administratives. Celles-ci visent principalement les conditions liées au budget national, à la mise en œuvre et aux résultats des activités et obligations du gouvernement en général, mais peuvent également faire référence aux réalisations quotidiennes du gouvernement.

56. Les médiateurs parlementaires sont également élus par le parlement et sont directement supervisés par lui. La tâche principale des médiateurs est de veiller au respect de la loi, en particulier au respect par les autorités publiques, dont le gouvernement, des dispositions de l'Instrument de Gouvernement concernant leur impartialité et leur objectivité, ainsi que des libertés et droits fondamentaux des citoyens. Les enquêtes du médiateur sont ouvertes à la suite de plaintes individuelles ou initiées *ex officio*. Cette institution effectue également des inspections régulières des

---

<sup>14</sup> En particulier, la [Recommandation CM/Rec\(2017\)2 du Comité des Ministres sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique](#).



autorités publiques. Elle émet des avis, mais remplit également le rôle de procureur extraordinaire. Les médiateurs peuvent engager une procédure contre un fonctionnaire ayant commis une infraction pénale. Ils peuvent également transmettre des affaires pour action à une autorité ordinaire de contrôle, mais ne prononcent pas de sanction.

57. Les députés ont le droit de poser des questions aux ministres et d'adresser des interpellations au gouvernement, selon une procédure établie. Les questions écrites doivent recevoir une réponse dans un délai d'une semaine et les interpellations dans un délai de deux semaines.

58. La Commission constitutionnelle parlementaire est également un mécanisme de contrôle important en ce qui concerne l'exercice des fonctions des ministres. Cette commission permanente est composée de députés, nommés au prorata de la représentation de leur parti politique au Parlement. Son rôle est examiné ci-après dans la section traitant des « mécanismes de responsabilité non pénale ».

### **Conflits d'intérêts**

59. Les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts sont contenues dans la Constitution et la Loi sur la procédure administrative ; par ailleurs, les Services du gouvernement ont publié un mémorandum sur le sujet.

60. L'Instrument de Gouvernement contient une disposition sur les incompatibilités et les activités accessoires (voir ci-dessous). En outre, le chapitre 1, paragraphe 9 de l'Instrument de Gouvernement établit qu'une personne qui exerce une fonction administrative publique doit toujours tenir compte du fait que tous les individus sont égaux devant la loi, et doit agir avec objectivité et impartialité. Cette disposition s'applique également aux PHFE et les décisions gouvernementales qui contreviennent à ces principes peuvent être suspendues par la Cour suprême administrative.

61. Outre ces principes constitutionnels, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts énoncées aux articles 11 et 12 de la Loi sur la procédure administrative (1986:223) et, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2018, aux articles 16-18 de la nouvelle Loi sur la procédure administrative (2017:900), s'appliquent par analogie aux affaires gouvernementales, conformément aux pratiques constitutionnelles établies et aux déclarations faites par la Commission constitutionnelle parlementaire. Toutefois, ces dispositions s'appliquent directement aux décisions prises par les Services du gouvernement, ainsi qu'aux décisions prises par les autres autorités administratives. L'article 16 de la nouvelle Loi sur les procédures administratives contient une liste des motifs conduisant à la récusation du fonctionnaire concerné. Ces principes sont développés dans un mémorandum sur les conflits d'intérêts et les activités auxiliaires des ministres publié par les Services du gouvernement, adopté en 1987 et révisé en 1998.

62. Le mémorandum explique qu'il incombe au ministre de veiller à ce qu'aucune problématique à l'égard de laquelle il a pris position dans un autre contexte (ou dans laquelle le ministre pourrait être considéré en conflit d'intérêts pour d'autres raisons) ne soit soulevée à une réunion particulière du Cabinet. S'il existe un doute quant à l'existence d'une situation de conflit d'intérêts, il doit amener le ministre à se récuser du processus décisionnel. Cela s'applique indépendamment du fait que le ministre agisse en tant que rapporteur ou qu'il participe à la décision en tant que membre du gouvernement.

63. Le mémorandum insiste particulièrement sur les « conflits d'intérêts entre deux agences » (tels que définis à l'article 11, paragraphe 3, de la Loi sur la procédure administrative et à l'article 16, paragraphe 3 de la nouvelle Loi sur la procédure administrative). Cela se produit lorsque la décision d'une agence gouvernementale fait l'objet d'une contestation devant le gouvernement et qu'un fonctionnaire du ministère a participé au processus de décision de l'agence en tant que membre de

sa direction. Le mémorandum mentionne que la Commission constitutionnelle a soulevé à plusieurs reprises la question des conflits d'intérêts concernant les secrétaires d'État. La Commission a, entre autres, souligné qu'il est important que les secrétaires d'État ne se livrent pas à de telles activités auxiliaires dans des agences gouvernementales subordonnées, car cela pourrait entraîner un conflit d'intérêts entre deux agences.

64. L'EEG a été informée que des discussions ont eu lieu au sein des Services du gouvernement concernant une éventuelle mise à jour du mémorandum sur les conflits d'intérêts et les activités auxiliaires des ministres, dont la dernière révision remonte à 1998. Une telle action n'a pas été jugée nécessaire, car les Services du gouvernement diffusent et utilisent régulièrement les conclusions de la Commission constitutionnelle sur les conflits d'intérêts. Néanmoins, se référant à ses conclusions et à la recommandation figurant au paragraphe 38, l'EEG encourage les Services du gouvernement à compléter le mémorandum par toutes nouvelles conclusions et interprétations de la Commission constitutionnelle sur cette question, afin de garantir qu'elles soient facilement accessibles dans un texte mis à la disposition de tous les PHFE.

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités auxiliaires et intérêts financiers*

65. Selon le droit constitutionnel, un ministre ne peut occuper aucun autre emploi dans le secteur public ou privé. Il ne peut ni exercer une fonction ni se livrer à une activité susceptible de compromettre la confiance du public à son égard (chapitre 6, paragraphe 2 de l'Instrument de Gouvernement). Les travaux préparatoires sur l'Instrument de Gouvernement précisent que « en règle générale, il serait inapproprié pour un ministre d'avoir des engagements au sein d'une entreprise, d'une association ou d'une institution dont les activités sont principalement à but lucratifs. Toutefois, il est impossible d'appliquer une telle règle sans exception. Par ailleurs, d'autres catégories d'engagements peuvent également avoir des répercussions négatives importantes sur la confiance du public dans une personne qui occupe un poste de ministre ».

66. Le mémorandum sur les conflits d'intérêts et les activités auxiliaires des ministres publié par les Services du gouvernement indique aux ministres si une activité extérieure donnée est compatible avec le poste de ministre et quelles sont les mesures à prendre en cas de conflit d'intérêts. En fin de compte, c'est au ministre lui-même qu'il revient de décider si un engagement donné est préjudiciable ou non à la confiance du public. Ce faisant, il peut demander l'avis du Bureau des affaires administratives des Services du gouvernement.

67. Les Lignes directrices en matière d'éthique des Services du gouvernement, qui s'appliquent à tous les employés, contiennent une section sur les activités auxiliaires qui traite notamment, des conférences et de l'enseignement ainsi que des missions politiques et à but non lucratif. Elles soulignent que l'interdiction des activités extérieures qui compromettent la confiance du public s'applique également à l'apparence de conflit d'intérêts, sans que l'employé ait réellement agi de façon inappropriée.

68. Il n'existe aucune restriction spécifique concernant la détention d'intérêts financiers. Toutefois, la détention d'un intérêt financier donné peut dans certains cas être considérée comme un conflit d'intérêts selon la Loi sur la procédure administrative.

69. L'EEG rappelle ses conclusions antérieures sur la trop grande marge de manœuvre laissée aux PHFE pour décider si elles doivent ou non agir face à un conflit d'intérêts potentiel ou réel, et comment le faire. Tout en appréciant la philosophie qui sous-tend le système actuel, l'EEG est convaincue qu'il pourrait être amélioré en sensibilisant davantage les PHFE aux conflits d'intérêts et en veillant à ce que les règles de conduite qui leur sont applicables soient contraignantes. À cet égard, il est fait référence aux recommandations formulées aux paragraphes 35, 38 et 43.

### *Contrats avec les autorités de l'État*

70. Il n'existe pas de restrictions spécifiques sur la question particulière de la conclusion de contrats entre les PHFE et les autorités étatiques. Cela dit, les règles générales sur les conflits d'intérêts et les règles sur les marchés publics sont applicables à de telles situations et l'EEG n'a pas rencontré de doutes à cet égard.

### *Cadeaux*

71. Les lignes directrices des Services du gouvernement concernant les dons aux ministres du Cabinet sont en place depuis 2008. Selon ces dispositions, les dons liés aux fonctions de ministre appartiennent à l'État suédois et doivent être inscrits dans un registre spécial tenu par chaque ministère, sauf si leur valeur est insignifiante. Chaque don reçoit un numéro de série et le registre comprend une description, une photo des objets de valeur, le donateur et le bénéficiaire, le contexte dans lequel le don a été reçu et l'endroit où le don est conservé. Les Lignes directrices indiquent également comment les cadeaux doivent être manipulés, entreposés, utilisés et détruits.

72. Certains dons doivent également être inscrits dans d'autres registres pertinents, tels que le registre des œuvres d'art du gouvernement ou le système comptable du gouvernement (si leur valeur dépasse 10 000 SEK et qu'ils ont une durée de vie utile d'au moins trois ans). Les registres de cadeaux répondent au principe de l'accès du public aux documents officiels.

73. Les cadeaux sous forme d'argent, de cartes de membre annuelles, de laissez-passer gratuits, de bons de réduction, etc. doivent être refusés.

74. Pour les cadeaux reçus dans d'autres contextes, la règle générale prévoit qu'ils appartiennent également à l'État suédois. Toutefois, le ministre peut les garder s'ils n'ont aucun lien avec ses fonctions ou sa position politique. Il est également important de déterminer s'il existe un risque que le cadeau soit considéré comme un pot-de-vin. En cas de doute, le ministre doit consulter le directeur général des affaires administratives.

75. Il convient également d'évaluer si les invitations ont été remises à un ministre en raison de ses fonctions ou pour d'autres raisons. Le gouvernement peut avoir intérêt à être représenté lors de diverses manifestations sociales. Dans ce cas, c'est le ministre responsable du domaine auquel se rapporte l'événement qui doit représenter le gouvernement.

76. Les Lignes directrices ne font aucune mention de personnes autres que les ministres eux-mêmes, mais dans certains cas, un don fait à un proche d'un ministre peut être considéré comme un don indirect au ministre.

77. Les Lignes directrices en matière d'éthique des Services du gouvernement, qui s'appliquent aux PHFE autres que les ministres, contiennent également une section sur les cadeaux et avantages ; celle-ci définit les conditions pour lesquelles un avantage doit être considéré comme inapproprié. Les cadeaux d'une valeur supérieure à 300-400 SEK (environ 30-40 euros) ne doivent pas être acceptés et les cadeaux en argent doivent être refusés. Les cadeaux qui ne peuvent être refusés pour des raisons de courtoisie doivent être déclarés au Bureau des affaires administratives, au directeur général aux questions juridiques ou au directeur général des affaires administratives, selon le lieu de travail du destinataire. Ces dons deviennent la propriété de l'État.

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles, utilisation abusive de ressources publiques*

78. Conformément aux dispositions pénales générales, l'utilisation d'informations confidentielles peut dans certains cas constituer une violation de la confidentialité ou un délit d'initié. Les Lignes

directrices en matière d'éthique des Services du gouvernement contiennent une section sur « l'accès du public et la confidentialité » et une autre sur « l'interdiction des délits d'initiés ».

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

79. Jusqu'à tout récemment, il n'y avait pas de réglementation applicable aux ministres et aux autres PHFE, concernant les activités post mandat. Cette absence de réglementation concernant les fonctionnaires avait déjà été relevée par le GRECO lors de son deuxième cycle d'évaluation en 2005, mais la recommandation visant à combler cette lacune n'avait toujours pas été appliquée au moment où le GRECO a clôturé la procédure de conformité pour ce cycle en 2009.

80. La question du « pantouflage » fait l'objet d'un débat public en Suède depuis plusieurs années. Un rapport sur « le pantouflage au sein du gouvernement central - quand les politiciens et les fonctionnaires changent de camp » publié en 2012 par un groupe d'experts relevant du ministère des finances, a montré que la mobilité vers le secteur privé avait été considérable, tant pour les ministres que pour les secrétaires d'État pendant la période 1998-2010, notamment en direction de diverses sociétés de conseil. Le rapport conclut que le pantouflage a un impact majeur sur la confiance dans le secteur public et propose l'introduction de restrictions.

81. Une nouvelle Loi sur les restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé (2018:676) a été adoptée par le Parlement le 23 mai 2018 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018. La loi s'applique aux ministres et secrétaires d'État en fonction au moment de son entrée en vigueur. En conséquence, tout emploi, affectation ou activité en dehors du secteur public qu'un ministre ou un secrétaire d'État souhaite exercer après son mandat doit être déclaré à un organe spécialisé devant être créé par le Parlement. Cet organe se compose de cinq membres et de trois députés choisis par le Parlement parmi d'anciens juges, ministres et secrétaires d'État. Son nouveau président est l'ancien Chancelier à la justice. Cet organe est en mesure d'imposer une période de carence et des restrictions pour une durée d'un an maximum, si un risque est clairement identifié en matière de préjudice financier pour l'État, d'avantage injuste pour une partie privée ou de perte de confiance du public dans l'État. L'organe doit rendre sa décision, qui est publique, dans un délai de trois semaines. Si aucune décision n'est prise, la personne concernée peut exercer l'emploi, l'affectation ou l'activité déclaré. Les ministres et les secrétaires d'État ont le droit de faire réexaminer les décisions, mais il n'y a pas de droit d'appel. Aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des dispositions de la loi.

82. L'EEG salue l'adoption de la Loi sur les restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé, qui tente d'apporter des solutions à un phénomène depuis longtemps identifié comme problématique en Suède. De nombreuses sources ont indiqué au cours de la visite qu'il n'est pas rare que des ministres deviennent des lobbyistes peu de temps après avoir quitté le gouvernement et d'autres ont informé l'EEG de scandales récents où d'anciens PHFE ont quitté le gouvernement pour des fonctions dans des secteurs où ils étaient auparavant chargés de fonctions réglementaires.

83. Les médias et les représentants de la société civile ont salué la nouvelle loi comme un premier pas dans la bonne direction, mais ont exprimé quelques doutes quant à son efficacité, étant donné qu'elle n'était pas encore opérationnelle. En outre, l'EEG a compris que certaines questions avaient été soulevées concernant des caractéristiques de la nouvelle loi, telles qu'une année de carence, qui était considérée comme une période de restriction trop courte, et qu'il manquait un mécanisme d'application assorti de sanctions en cas de violation. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'examiner la possibilité que la loi s'applique également à un plus large éventail de fonctionnaires, tels que les directeurs généraux des agences gouvernementales et les experts politiques des ministères, car ces fonctionnaires sont également concernés par la question du pantouflage. En conclusion, l'EEG se félicite de l'effort de réglementation engagé dans ce domaine, mais il semblerait qu'il faille réfléchir davantage à son efficacité une fois qu'elle sera mise en œuvre

depuis un certain temps. Les autorités suédoises indiquent que le moment le plus opportun pour procéder à cette réflexion serait après les prochaines élections générales de 2022. Par conséquent, **le GRECO recommande une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la Loi sur les restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé (concernant en particulier les personnes sujettes à la loi et la durée de la période de restriction), et sa modification, le cas échéant, en fonction des résultats obtenus.** La formation et les conseils à fournir aux PHFE conformément à la recommandation iii (paragraphe 43) devraient inclure des informations sur la nouvelle loi.

84. Enfin, en ce qui concerne les experts politiques, l'EEG note que ceux qui souhaitent continuer à travailler pour l'administration publique après la fin de leur contrat doivent postuler aux postes vacants de la même manière que les autres candidats.

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

#### *Obligations déclaratives*

85. La Loi sur l'obligation de déclaration des avoirs en instruments financiers pour certains fonctionnaires (2018:1625) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et a remplacé la loi (2000 :1087) sur l'obligation de déclarer la possession de certains instruments financiers. Cette nouvelle loi vise à inscrire dans la législation l'obligation pour les ministres, les secrétaires d'État et certains fonctionnaires de déclarer leurs instruments financiers, étant donné que ces instruments étaient déclarés auparavant sur la base d'une décision gouvernementale. Les obligations de déclaration sont également étendues aux instruments financiers détenus indirectement par les fonctionnaires.

86. Selon la Loi (2018:1625), les ministres doivent déclarer la possession de leurs instruments financiers aux Services du gouvernement. Les membres de la direction des autorités publiques (y compris les directeurs généraux) sont également tenus de déclarer ces instruments si l'autorité détient des informations d'initiés. Le gouvernement peut adopter des règlements spécifiant lesquels de ses agents devront soumettre une déclaration, en fonction de leur accès à des informations d'initiés. La décision en ce sens est prise par le chef de chaque ministère pour ses agents.

87. Les instruments financiers comprennent entre autres les actions, les obligations, les actions de fonds de titres et les obligations privées. Une holding doit être déclarée même si son administration a été confiée, par exemple, à un mandataire externe. L'obligation de déclaration ne s'applique pas au système de retraite par primes, ni dans certains cas aux économies réalisées dans le cadre d'assurances volontaires privées. En revanche, les fonds communs de placement et autres titres détenus par l'intermédiaire de comptes pour les plans d'épargne-pension individuels (IPS) et les comptes d'épargne-placement (ISK) doivent être déclarés.

88. La liste des biens détenus par les ministres est établie par le directeur général aux questions juridiques du Cabinet du Premier Ministre. Dès que possible après leur entrée en fonction, les ministres doivent déclarer les instruments financiers en leur possession à ce jour. Ils doivent ensuite faire état de leurs avoirs en cours, sur une base annuelle. Tout changement de propriété résultant d'une acquisition, d'une cession ou d'un transfert doit être déclaré dans les sept jours.

89. Les déclarations concernant les avoirs ou les changements d'avoirs doivent contenir des renseignements sur l'ensemble des avoirs du ministre en instruments financiers, la valeur de l'ensemble des avoirs à la date de la déclaration ou à la date à laquelle le changement a été apporté et la façon dont les avoirs (en nombre et en valeur) sont répartis entre diverses sociétés, fonds mutuels, etc.

90. Les ministres se sont également engagés à rendre compte de certains autres éléments, à savoir : 1) l'activité commerciale dans les entreprises ou sous d'autres formes ; 2) les accords avec un

employeur précédent concernant le paiement continu de salaires, pensions, cotisations de retraite et autres ; 3) les accords avec des employeurs ou clients actuels ou futurs concernant des postes, mandats ou arrangements similaires, autres que pour son propre parti et ses organisations ; 4) les postes et mandats pendant les quatre années précédant sa nomination au cabinet, autres que ceux effectués pour son propre parti et ses organisations.

91. La liste des portefeuilles et des participations des ministres est fournie au public sur demande, conformément à une entente entre les ministres. L'EEG a été informée que la presse demande régulièrement l'accès à ces listes et les compare aux déclarations fiscales des ministres qui sont également publiques.

92. Bien que formellement parlant, les ministres ne sont tenus de déclarer que leurs propres avoirs en instruments financiers et ceux de leurs enfants à charge, ils ont convenu de déclarer également les avoirs de leurs proches en instruments financiers au directeur général aux questions juridiques du Cabinet du Premier Ministre. Dans ce contexte, les « proches » sont considérés comme conjoints, partenaires cohabitant et partenaires enregistrés. Les avoirs de ces tiers sont déclarés selon les mêmes principes que ceux du ministre. Les informations sur les instruments financiers des proches sont soumises à la confidentialité.

93. L'EEG se félicite de ce que l'obligation pour les ministres de déclarer leurs instruments financiers soit désormais inscrite dans la législation et ne dépende pas uniquement d'un engagement gouvernemental, susceptible d'être annulé par un gouvernement ultérieur. Le système actuel présente des caractéristiques positives, telles que l'obligation de déclarer les instruments sur une base annuelle et en cas de modification, ainsi que le fait que les listes d'instruments financiers des ministres sont publiques et que leurs déclarations s'étendent aux instruments détenus par des proches. À cela s'ajoute le fait que les décisions de l'administration fiscale suédoise, qui fournissent certaines informations sur les finances annuelles de tous les citoyens sont publiques en Suède depuis longtemps. L'EEG note également que les secrétaires d'Etat et les experts politiques peuvent être soumis à une obligation de déclarer leurs instruments financiers sur décision du chef du ministère dont ils dépendent. Considérant toutefois que cela peut conduire à des pratiques divergentes entre les ministères en ce qui concerne quels agents seront soumis à des obligations de déclaration, les Services du gouvernement pourraient souhaiter publier des lignes directrices visant à informer les décisions des chefs de ministère.

94. L'EEG note que la Suède a adopté une approche progressive en vue d'une plus grande transparence dans ce domaine, qui est considérée comme importante du point de vue de la prévention de diverses formes de conflits d'intérêts et de corruption. Cela est louable dans un pays qui, dans une large mesure, a une tradition d'autorégulation plutôt que d'obligations de déclaration. Cela dit, l'EEG estime que ce système est encore perfectible. Premièrement, l'obligation légale de déclaration ne couvre que les instruments financiers. D'autres éléments, tels que les activités commerciales, les postes antérieurs, les ententes avec des employeurs antérieurs, ainsi que les ententes avec des employeurs/clients actuels ou futurs et les instruments financiers des proches ne sont toujours déclarés qu'en fonction des engagements des ministres, ce qui est susceptible d'être annulé par un futur gouvernement. Deuxièmement, la déclaration de passifs importants<sup>15</sup> n'est pas obligatoire. En conséquence, le système mériterait être développé plus avant à l'avenir.

95. Compte tenu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande (i) d'inscrire dans la législation l'obligation pour les ministres, les secrétaires d'Etat (ainsi que les experts politiques, le cas échéant<sup>16</sup>) de déclarer leurs passifs importants, leurs postes antérieurs, ententes avec des**

---

<sup>15</sup> Les passifs de peu d'importance incluent par exemple les dettes de faible montant et/ou celles n'ayant pas de lien avec les fonctions des PHFE, comme les factures d'électricité impayées, les prêts en vue de l'achat d'une voiture etc.

<sup>16</sup> Voir le paragraphe 25 pour de plus amples informations sur quels experts politiques devraient être considérés comme des PHFE.

**employeurs antérieurs et ententes avec des employeurs/clients actuels ou futurs ; et (ii) d'envisager d'inclure également des informations sur leurs conjoints et membres dépendants de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques).** Le GRECO note que les ministres doivent déjà déclarer les instruments financiers de leurs enfants dépendants selon la loi. Quant aux instruments financiers des conjoints et partenaires des ministres, ils sont actuellement déclarés sur la base d'un accord. Le GRECO salue cette bonne pratique et espère qu'elle se poursuivra.

#### *Mécanismes de contrôle*

96. La liste des biens détenus par les ministres est examinée par le directeur général aux questions juridiques du Cabinet du Premier Ministre, afin d'y déceler de potentiels conflits d'intérêts. La détection de tels conflits déclenche une discussion avec le ministre concerné. Les Services du gouvernement ne vérifient pas l'exactitude des informations fournies par les déclarants. Comme nous l'avons expliqué plus haut, l'information concernant les portefeuilles d'instruments financiers des ministres est publique et est donc soumise à l'examen des médias. La question de l'exactitude des déclarations de certains ministres a fait l'objet d'un examen par la Commission constitutionnelle parlementaire suédoise.

97. L'EEG alerte sur le fait que les Services du gouvernement ne vérifient pas l'exactitude des informations déclarées par les ministres et les fonctionnaires, ce qui constitue un inconvénient majeur. Le système repose uniquement sur la confiance et le contrôle du grand public et des médias en particulier, afin de détecter d'éventuelles anomalies. Tout en reconnaissant qu'en Suède, la transparence et le contrôle par les médias contribuent traditionnellement à la responsabilisation du monde politique et de l'administration publique, l'EEG note qu'une certaine forme d'examen par les autorités publiques elles-mêmes constituerait une garantie supplémentaire et profiterait également au grand public et aux médias – notamment pour garantir que le public ait accès à une information exacte. Par conséquent, **le GRECO recommande que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un contrôle de fond.**

#### **Mécanismes de responsabilisation et d'exécution**

##### *Mécanismes de responsabilisation non pénale*

98. Les ministres rendent des comptes au Premier Ministre, qui peut en tout temps destituer un ministre qui agirait en violation des réglementations ou des lignes directrices applicables. Cela ne s'est pas produit ces dernières années.

99. Les secrétaires d'État et les experts politiques sont employés par les Services du gouvernement et rendent donc des comptes de la manière prévue par la Loi sur les emplois publics (1994 :261). Les affaires disciplinaires concernant les secrétaires d'État, en tant qu'agents publics de haut rang, sont de la compétence du Conseil disciplinaire national. Les procédures disciplinaires concernant des experts politiques sont, elles, traitées par le Conseil disciplinaire interne des Services du gouvernement.

100. Les plaintes concernant les secrétaires d'État peuvent être adressées à l'agent public de plus haut rang au sein de leur ministère. Celles concernant les experts politiques peuvent elles aussi être adressées à l'agent public de plus haut rang au sein de leur ministère ou au supérieur direct de l'expert.

101. Les décisions gouvernementales qui comprennent une évaluation des droits ou obligations civils d'une personne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour suprême administrative. Si la Cour suprême administrative estime que la décision du gouvernement est contraire à l'État de droit, elle est annulée. Le contrôle juridictionnel comprend, notamment, la

détermination de la compatibilité de la décision avec la disposition sur l'objectivité et l'impartialité énoncée au chapitre 1, paragraphe 9 de l'Instrument de Gouvernement.

102. Comme mentionné ailleurs dans le présent rapport, les actions du gouvernement et des ministres sont également assujetties à un contrôle parlementaire. En ce qui concerne le contrôle politique, le Parlement peut révoquer le Premier Ministre ou un ministre par un vote de défiance. Cela a été tenté à neuf reprises depuis 1980, mais n'a pas encore donné lieu à l'approbation du Parlement de révoquer le Premier Ministre ou tout autre ministre. Toutefois, il est arrivé que des ministres démissionnent volontairement à la suite d'une menace de vote de défiance.

103. Les médiateurs parlementaires traitent les plaintes pour négligence dans l'administration publique, y compris au sein des Services du gouvernement, de ses diverses agences et parmi ses fonctionnaires. Les enquêtes du médiateur sont ouvertes à la suite de plaintes individuelles ou initiées *ex officio*. Cette institution effectue également des inspections régulières des autorités publiques. Elle émet des avis, mais ne prononce pas de sanction.

104. Comme mentionné précédemment, l'Instrument de Gouvernement exige que la Commission constitutionnelle parlementaire examine régulièrement l'exercice des fonctions des ministres et le processus de planification des affaires gouvernementales. Ces examens ont lieu chaque automne ; la commission décide de manière autonome des aspects des fonctions des ministres qu'elle souhaite examiner. En outre, chaque membre du Parlement a la possibilité de demander à la Commission constitutionnelle d'examiner les actions individuelles qu'un ministre a prises ou omises de prendre. La commission procède habituellement à ces examens chaque printemps. Ses conclusions sont publiées deux fois par an. Elles peuvent exprimer des critiques à l'égard de l'action d'un ministre et doivent faire l'objet d'un suivi attentif de la part du gouvernement.

105. La Commission constitutionnelle a accès à tous les documents gouvernementaux dans le cadre de son examen, y compris les documents de travail qui ne sont pas encore publics, ainsi que les documents confidentiels. Elle peut adresser des questions écrites au gouvernement et auditionner les ministres et les autres agents publics. Ces audiences sont publiques et diffusées à la télévision. Les documents échangés entre le gouvernement et la commission sont, en règle générale, publics.

106. L'EEG a été informée qu'en ce qui concerne l'examen de l'activité des ministres, la commission travaille sur la base des plaintes reçues de la part de parlementaires (ce qui représente 20 à 40 plaintes reçues annuellement ces dernières années). Lorsqu'elle examine la conduite éthique d'un ministre, la Commission se fonde sur les diverses lignes directrices émises par les Services du gouvernement. Les membres de la Commission constitutionnelle, dont certains ont été rencontrés par l'EEG lors de la visite sur place, ont expliqué qu'en pratique, la Commission, qui se compose de députés nommés proportionnellement à la représentation de leur parti au Parlement, vise à prendre des décisions par consensus. L'EEG a également appris que la plupart des plaintes se sont avérées infondées, l'opposition ayant souvent affirmé qu'elles étaient utilisées comme un outil politique.

107. L'EEG s'est dite préoccupée d'apprendre que, bien que les ministres ne soient pas tenus d'assister aux audiences et de comparaître devant la Commission constitutionnelle, ni de témoigner sous serment, ces « lacunes » n'ont pas été considérées comme importantes par les membres de la Commission sous prétexte, qu'après convocation, les ministres subissent une forte pression politique pour se présenter devant elle, et qu'en outre, à sa connaissance, aucun faux témoignage n'a jamais été à déplorer. La Commission a depuis recommandé au Premier Ministre, qu'une fois nommés, les ministres s'engagent par écrit à comparaître devant la Commission sur demande, et ce, même après leur départ, ce qui est maintenant le cas.

108. L'EEG a appris que les affaires traitées par la Commission constitutionnelle traitent souvent de questions relatives aux conflits d'intérêts et au traitement des informations (confidentielles). Dans un rapport publié en juin 2018, la gestion par le ministère des Affaires étrangères des documents



relatifs à la campagne pour un siège au Conseil de sécurité des Nations unies a été critiquée, car l'enregistrement et l'archivage tardifs des documents électroniques pertinents avaient porté atteinte au principe de l'accès du public aux documents officiels. Le ministre des Affaires étrangères a été déclaré responsable de cette situation. La Commission a également examiné un certain nombre de cas où des ministres avaient participé à des manifestations privées et où des questions liées à des conflits d'intérêts et des allégations de corruption étaient en jeu.

109. L'EEG croit comprendre qu'en Suède, la Commission constitutionnelle est considérée comme le principal mécanisme de contrôle concernant la responsabilité des ministres. L'EEG reconnaît que cette commission dispose de moyens d'enquête adéquats et qu'elle semble procéder à des examens approfondis, fondés sur l'accès à toutes les informations pertinentes, et qu'elle examine le comportement des ministres au regard de la législation et des lignes directrices existantes en matière d'éthique. Elle jouit d'une autorité reconnue et ses conclusions et recommandations sont largement diffusées et suivies, même si elles n'aboutissent que rarement à des sanctions formelles des ministres. Toutefois, son rôle de supervision des ministres en matière d'éthique et d'intégrité est activé de façon *ad hoc*, à la suite de plaintes présentées par des députés, ce qui, il faut le reconnaître, peut également être utilisé à des fins politiques. L'EEG note également que la Commission en elle-même est un organe politique composé de membres politiquement affiliés, qui optent, si possible, pour des décisions par consensus. Elle réitère également sa préoccupation quant au fait que la Commission constitutionnelle n'a pas le pouvoir d'obliger les ministres et anciens ministres à comparaître devant elle et que les témoignages ne sont pas faits sous serment.

110. Comme il a été souligné plus haut, il existe un degré élevé de transparence de l'administration publique en Suède, ce qui est crucial pour le contrôle par le public et les médias. La surveillance politique du gouvernement et de ses membres est également bien développée dans le cadre des mécanismes parlementaires. Toutefois, en ce qui concerne le contrôle juridique, effectué en particulier par les médiateurs parlementaires et la Commission constitutionnelle, ils sont tous deux de nature *ad hoc* et ne font pas l'objet de mesures d'application suffisantes. L'EEG est fermement convaincue que le contrôle du respect des règles éthiques et de leur application par les PHFE doit être encore renforcé. Nombre de ses interlocuteurs ont souligné que la Suède dispose actuellement d'un système fondé sur les valeurs. On s'attend à ce que les ministres et les autres PHFE suivent les règles et lignes directrices existantes, mais il n'y a pas de suivi institutionnalisé suffisant à cet égard. Du point de vue de l'EEG, si la Suède devait s'orienter vers une approche un peu plus axée sur le respect des règles, le système serait toujours très équilibré ; un dispositif de promotion de l'intégrité, bien conçu et efficace, doit combiner des contrôles préventifs et de dépistage, afin de garantir la détection et le traitement des manquements éthiques, même sans examen médiatique ni pression politico/publique. Un mécanisme d'examen régulier assorti de pouvoirs d'exécution répondrait à cette attente. Cela est d'autant plus vrai pour les secrétaires d'État et les experts politiques, car ils ne sont pas soumis au contrôle politique du Parlement. Par conséquent, **le GRECO recommande l'introduction d'un mécanisme de supervision et de sanction du respect des règles de conduite par les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif.** Cette recommandation va de pair avec celle qui figure au paragraphe 38, selon laquelle les PHFE doivent être soumis à des règles de conduite contraignantes.

#### *Poursuites pénales et immunité*

111. La Constitution prévoit une forme d'immunité procédurale limitée pour les ministres actuels et anciens, qui ne peuvent être tenus responsables d'un acte criminel commis dans l'exercice de leurs fonctions ministérielles que s'ils ont gravement manqué à leurs devoirs dans l'accomplissement de cet acte. La décision d'engager des poursuites pénales dans de tels cas revient à la Commission constitutionnelle parlementaire suédoise. L'enquête et les poursuites sont alors menées par l'un des médiateurs parlementaires et l'affaire doit être jugée devant la Cour suprême, en première et dernière instance (chapitre 13, paragraphe 3 de l'Instrument de Gouvernement).

112. L'EEG note que le GRECO a traité la question des immunités dans son premier cycle d'évaluation au cours duquel il a été précisé que l'expression « commis dans l'exercice de ses fonctions » ne peut en aucun cas être comprise, selon l'interprétation générale des dispositions précitées, comme incluant les actes de corruption commis par un membre du gouvernement. Par conséquent, un ministre ne pourrait pas invoquer son immunité comme moyen de défense contre des enquêtes ou des accusations de corruption. En conséquence, le procureur chargé d'une telle affaire serait en mesure d'enquêter et d'engager des poursuites contre un ministre corrompu sans demander la levée de son immunité. Les autorités suédoises ont confirmé que dans les affaires d'allégations de corruption concernant un ministre, le procureur responsable avait pu mener l'enquête sans aucune restriction découlant des règles d'immunité et sans demander la levée de l'immunité du ministre.

113. Aucun autre PHFE ne jouit d'une forme quelconque d'immunité.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu de différents services répressifs*

114. En Suède, les fonctions répressives sont exercées par plusieurs autorités distinctes, chacune agissant dans son propre domaine de compétence : la police nationale (maintien de l'ordre public et enquêtes pénales), le Service de sécurité (sécurité nationale), l'Autorité de lutte contre la criminalité économique (spécialisée dans la détection des infractions économiques), le Ministère Public, les Garde-côtes et les Douanes.

115. Le présent rapport s'intéresse particulièrement à la police nationale, qui est le plus grand organisme de maintien de l'ordre avec plus de 30 000 employés et qui exerce les principales fonctions d'application de la loi en vertu de la législation nationale en Suède. La police est principalement régie par la Loi sur la police (1984:387), l'Ordonnance sur la police (2014:1114), l'Ordonnance avec instruction à la police nationale suédoise (2014:1102), l'Ordonnance sur la formation des fonctionnaires de police (2014:1105) et l'Ordonnance sur le traitement des affaires concernant les infractions commises par des fonctionnaires de police et certains autres agents (2014:1106).

116. Ces dernières années, la police suédoise a fait l'objet d'une réforme majeure qui l'a transformée, passant d'une autorité fondée sur 21 comtés de police autonomes en une police nationale unique centralisée. La réforme est entrée en vigueur en 2015. L'organisation actuelle de la police nationale consiste en une structure hiérarchique dirigée par un organe central, le Bureau du chef de la police nationale et sept régions subordonnées, elles-mêmes divisées en 27 districts de police et 95 districts de police locaux. Après la réforme de 2015, l'insatisfaction à l'égard des salaires et des perspectives de promotion a amené de nombreux policiers à quitter la police. Ce problème a été abordé grâce à des ressources supplémentaires, à de nouveaux recrutements et à un nouveau projet de développement de carrière.

#### *La police nationale en chiffres (2018)*

	Total	% hommes	% femmes
<b>Police nationale</b>	30 339	56	44
• <b>Officiers de police</b>	20 040	67	33
• <b>Employés civils</b>	10 299	33	67

#### *Proportion de femmes dans les fonctions supérieures*

	Officiers de police		Employés civils		Total	
	Total	% de femmes	Total	% de femmes	Total	% de femmes
<b>Chefs de département/chefs d'agence régionale de police, y compris Chef de police nationale et adjoints</b>	18	33 %	7	71 %	25	44 %
<b>Chefs d'unité/chefs de district de police, y compris les adjoints</b>	74	28 %	13	69 %	87	34 %
<b>Chefs de section/chefs de districts de police locaux</b>	336	25 %	65	69 %	401	32 %
<b>Chefs de groupe</b>	2 255	25 %	441	65 %	2 696	32 %
<b>Total</b>	<b>2 683</b>	<b>25 %</b>	<b>526</b>	<b>66 %</b>	<b>3 209</b>	<b>32 %</b>

117. Chaque agence régionale de police a l'entière responsabilité de toutes les activités policières dans sa zone géographique. Elle peut également se voir confier la charge d'activités de perfectionnement de la police ou de certaines activités nationales de base et de soutien.

118. Le département des opérations nationales (NOA) a la capacité de diriger et de superviser les activités policières à l'échelle nationale et internationale pour s'assurer que les ressources sont utilisées efficacement. Le NOA supervise les activités opérationnelles et décide des opérations et du renforcement des ressources dans l'ensemble du pays. Il est le point de contact national du Service de sécurité, des Forces armées et du Centre des radiocommunications de la Défense nationale. Le NOA est en charge de la coordination, de la planification et du suivi des efforts déployés par plusieurs autorités contre les formes graves de criminalité organisée.

119. Les directions nationales (Ressources Humaines, Informatique, Affaires Financières, Communication, Juridique) assurent le contrôle stratégique, le support opérationnel et le support de nature plus administrative nécessaire aux opérations et à la gestion.

120. La coopération et l'interaction entre les services répressifs est complète. La police nationale collabore avec d'autres agences dans le domaine de la prévention du crime et de l'application de la loi. Selon les zones géographiques et les types de criminalité, la coopération et l'interaction se déroulent de différentes manières et à différents niveaux : local, régional et national.

121. Le gouvernement exerce officiellement un contrôle sur la police nationale en nommant le chef de la police nationale, le chef adjoint de la police nationale (qui est également chef du département des opérations nationales) et le chef du département des enquêtes spéciales. En outre, le gouvernement soumet au parlement le budget de la police et adopte des ordonnances sur les dispositions administratives générales et les orientations annuelles en matière d'affectation des crédits qui définissent, notamment, les objectifs que la police doit atteindre, le montant de ses affectations (tel que décidé précédemment par le parlement dans la Loi budgétaire) et la manière dont les crédits doivent être répartis entre différents secteurs d'activité. Le gouvernement charge la police nationale de missions spécifiques, comme il le fait pour la plupart des autres agences. Ces missions peuvent consister à analyser différentes questions, comme par exemple l'impact de la législation, ou à gouverner les activités de la police. Le gouvernement suit également les activités et les résultats de la police par le biais de ses rapports annuels qui, avec les données budgétaires, servent de base au projet de budget et aux orientations budgétaires de l'année suivante.

122. Au-delà de ce contrôle formel, la police nationale, comme tous les autres organismes publics en Suède, jouit d'une indépendance opérationnelle et ne peut recevoir d'instructions de nature politique. L'Instrument de Gouvernement, qui est l'une des quatre lois fondamentales qui forment la Constitution, indique qu'aucune autorité publique, y compris le parlement et le gouvernement, ne peut déterminer comment une autorité administrative doit décider dans un cas particulier de l'exercice de l'autorité publique vis-à-vis d'un sujet privé ou d'une autorité locale, ou de l'application du droit. La prise de décision collective du gouvernement et l'interdiction de donner des instructions aux agences sur des questions individuelles sont des expressions de l'interdiction de la « règle de non-ingérence », comme expliqué dans la première partie de ce rapport sur les PHFE. Le parlement exerce un rôle de surveillance pour s'assurer qu'aucune ingérence ministérielle n'ait lieu.

123. La police nationale possède son propre ensemble de règles (comme indiqué plus haut). Cela dit, un certain nombre de règles et principes applicables sont contenus dans les lois et règlements généraux qui s'appliquent à tous les fonctionnaires et agences publiques (par exemple la Loi sur la fonction publique (1994:260), la Loi sur la procédure administrative (2017:900), l'Ordonnance sur les organismes publics (2007:515) etc.), ainsi que dans des règles spécifiques s'appliquant aux autorités indépendantes les plus importantes, parmi lesquelles la police nationale (par exemple l'ordonnance sur l'audit interne (2006:1228) et l'ordonnance sur la gestion et le contrôle interne (2007:603)).

## *Accès aux informations*

124. Les informations détenues par les organismes publics, y compris la police nationale, relèvent du principe de l'accès du public aux documents officiels, comme le prévoient les lois constitutionnelles (voir la première partie du présent rapport sur les PHFE). Ce principe, qui est au cœur du système juridique suédois, donne au grand public le droit d'accès aux documents officiels soumis aux autorités ou établis par elles. Tous les documents – textes, images ou informations, qu'ils soient déposés physiquement ou au format électronique – sont considérés comme des documents officiels. Certaines exceptions sont prévues par la loi, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la politique fiscale, budgétaire ou monétaire nationale, des activités de surveillance d'une autorité publique, de la prévention ou de la poursuite des infractions, de la protection de la situation personnelle ou économique des individus et de la protection des espèces animales ou végétales.

125. Il existe également des réglementations spécifiques concernant l'accès aux informations particulièrement pertinentes pour la police, par exemple en matière d'enquêtes pénales, où les suspects doivent, en règle générale, être tenus informés en permanence, à moins que cela ne nuise à l'enquête (chapitre 23, paragraphe 18, Code de procédure judiciaire). Les décisions à cet égard sont prises par le procureur ou l'officier de police qui dirige l'enquête préliminaire.

126. La police nationale soumet un rapport d'activité annuel au gouvernement, portant sur ses activités financières et opérationnelles. Ce rapport est présenté le 22 février et est immédiatement mis à la disposition du parlement et du public<sup>17</sup>. Le rapport annuel d'activité contient également des informations sur les salaires et les activités auxiliaires assumées par les fonctionnaires nommés par le gouvernement, à savoir le chef de la police nationale, le chef du département des opérations nationales, le chef adjoint de la police nationale et le chef du département des enquêtes spéciales. Les honoraires et les activités extérieures des membres du Conseil de surveillance sont également inclus.

127. Le GRECO a salué, dans la première partie de ce rapport (cf. paragraphe 49), la portée étendue de la politique de transparence et d'accès aux informations publiques actuellement en vigueur en Suède. Ces commentaires sont également valables en ce qui concerne la police nationale.

## *Confiance du public envers les services répressifs*

128. L'enquête suédoise sur la criminalité (SCS), réalisée annuellement par le Conseil national pour la prévention de la criminalité, un organisme relevant du ministère de la Justice, mesure les comportements et les expériences de la population suédoise (âgée de 16 à 79 ans) concernant la victimisation, la peur de la criminalité et la confiance du public dans le système judiciaire. Selon la SCS de 2017<sup>18</sup>, 54 % des répondants avaient un degré de confiance très élevé dans la façon dont la police mène son travail. Ce taux a diminué de 7 % par rapport à la SCS de 2016, où il était de 61 %. Il y a une proportion plus élevée de femmes (59 %) que d'hommes (50 %) ayant un degré élevé de confiance dans la police.

129. Le Conseil national pour la prévention de la criminalité a également publié en 2016 un rapport sur l'[influence illégale sur le personnel des organismes publics](#) : 29 % du personnel policier ont répondu aux sondages sur lesquels le rapport était fondé. Parmi eux, 4 % avaient reçu des offres inappropriées dans le but d'influencer leur prise de décision, le plus souvent sous forme d'argent ou de repas. 3 % avaient reçu des offres de « corruption amicale ». 88 % des fonctionnaires contactés

---

<sup>17</sup> <https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polisens-arsredovisning-2018.pdf>

<sup>18</sup> L'enquête complète est disponible en ligne à l'adresse suivante :

[https://www.bra.se/download/18.10aae67f160e3eba6292cc95/1520607741267/2018\\_Swedish\\_Crime\\_Survey\\_2017.pdf](https://www.bra.se/download/18.10aae67f160e3eba6292cc95/1520607741267/2018_Swedish_Crime_Survey_2017.pdf)

n'avaient pas signalé d'offre inappropriée et la raison principale donnée (dans 71 % des cas) était qu'ils ne considéraient pas l'incident suffisamment grave.

130. Des études menées au niveau international dressent un paysage plus positif. Selon le Baromètre mondial sur la corruption de 2017 (Transparency International), seules 5 % des personnes interrogées considèrent que la police est corrompue. L'Eurobaromètre 2017 sur la corruption laisse penser que la police jouit d'un niveau de confiance supérieur à la moyenne en Suède : 73 % des personnes interrogées se tourneraient vers la police pour signaler une affaire de corruption (moyenne européenne : 60 %) et 12 % étaient d'avis que la corruption et l'abus de pouvoir sont répandus dans la police et les douanes (moyenne de l'UE : 31 %).

### *Syndicats*

131. Les employés de police sont représentés par quatre syndicats, à savoir :

- Le syndicat de la police, unique syndicat spécifique chargé de l'application de la loi, il rassemble la plupart des officiers de police en Suède. Il compte environ 20 500 membres actifs, dont des étudiants de l'Académie de police ;
- Le Syndicat des fonctionnaires compte un peu plus de 5 000 membres au sein de la police. La plupart d'entre eux ne sont pas des officiers de police ;
- La Confédération des associations professionnelles, section des fonctionnaires (SACO-S) compte environ 2 000 membres au sein de la police. La majorité d'entre eux sont des diplômés universitaires ou des cadres supérieurs (y compris des officiers de police), ce qui est une condition préalable à l'adhésion ;
- Le Syndicat pour le service et la communication (Seko) compte un peu plus de 1 000 membres au sein de la police. Ses membres ne sont pas des agents de police.

### **Politique anticorruption et d'intégrité**

#### *Politique, planification et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre*

132. Les lignes directrices en matière de gouvernance et de contrôle internes, publiées par la Direction des affaires financières de la police nationale, énoncent les politiques internes de la police nationale en matière de prévention et de gestion des risques liés aux irrégularités, notamment la corruption. Les résultats généraux de ces politiques sont présentés dans le rapport annuel de la police nationale.

133. Ces lignes directrices sont tirées d'un document intitulé *Guidance on irregularities and internal governance and control (2016:24)*, publié par l'Autorité nationale de gestion financière, et d'un rapport d'audit publié par la Cour des comptes, intitulé *Protecting central government agencies against corruption (RiR 2013:2)*.

134. Les lignes directrices en matière de gouvernance et de contrôle internes comprennent des instructions sur la manière d'effectuer et d'assurer le suivi de l'analyse des risques et du travail préventif de manière structurée, à tous les niveaux de l'organisation. Elles indiquent que tous les cadres supérieurs ont la responsabilité de prévenir et de révéler toute irrégularité dans leur domaine respectif. Les domaines de risque d'irrégularités et de corruption sont mis en évidence dans les lignes directrices et sont basés sur les domaines de risque identifiés au niveau national par l'Autorité nationale de gestion financière. En 2018, les instructions du Département des affaires financières à l'intention de l'organisation policière soulignaient qu'une attention particulière devait être accordée aux zones sujettes aux irrégularités et aux risques de corruption.

135. Le contrôle interne de la mise en œuvre de ces politiques au sein de la police nationale est assuré par :

- le Bureau du chef de la police nationale : les inspections sont effectuées à la fois selon un plan préétabli et sur une base *ad hoc* lorsque surviennent des événements qui nécessitent un examen plus approfondi ;
- l'Unité d'audit interne de la police nationale : Il s'agit d'une unité autonome ayant pour mission d'examiner et de proposer des améliorations en matière de gouvernance et de contrôle internes.

136. En outre, l'Agence de gestion publique analyse et évalue les activités de l'État et celles financées par lui à la demande du gouvernement, afin de rendre le secteur public plus efficient. L'agence est un organisme indépendant chargé d'appuyer le gouvernement en matière d'organisation, de gouvernance et de développement du secteur public. Depuis le début de l'année 2017, elle gère un réseau permettant aux agences publiques de partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption, de soutenir le développement de l'analyse des risques et le travail préventif des agences, ainsi que la détection de la corruption et la sensibilisation des employés. Le réseau rassemble 220 organismes publics (dont la police nationale suédoise), qui y participent sur la base du volontariat. L'agence élabore également des lignes directrices pour renforcer une « culture de lutte contre la corruption » dans les organismes publics.

#### *Code de conduite*

137. Il n'existe pas de code de conduite spécifique pour la police nationale. Il existe cependant un ensemble de valeurs fondamentales, qui ont été définies en 2015 lors de la réorganisation de la police nationale.

***Les valeurs fondamentales de la police nationale suédoise***

*La mission de la police nationale est d'accroître la sécurité et de réduire la criminalité.  
Nous accomplissons notre mission de manière professionnelle et créons la confiance en étant :*

***Engagés*** - avec responsabilité et respect  
*Nous assumons la responsabilité de notre tâche et défendons l'égalité de chacun.*

***Efficaces*** - en termes de résultats et de développement  
*Nous sommes axés sur les résultats, la coopération et le développement constant.*

***Disponibles*** - pour le public et pour les uns et les autres  
*Nous sommes serviables, flexibles et coopératifs.*

138. Les employés de la police nationale doivent, à l'instar des autres agents publics suédois, comprendre et être familiers avec les valeurs communes de base de l'administration du gouvernement central et avec leur rôle de fonctionnaires. Au sein de l'administration du gouvernement central, toute action doit toujours découler des principes constitutionnels d'égalité de toutes les personnes, de la primauté du droit et de bons services aux citoyens. Les ordonnances du gouvernement et les règlements des agences gouvernementales fournissent de plus amples clarifications. Les fondements juridiques applicables peuvent être résumés en six principes, qui constituent ensemble les valeurs fondamentales communes pour les activités de l'administration de l'État. Ces principes sont énoncés dans la Constitution et dans d'autres lois : (1) Démocratie – tout pouvoir public provient du peuple. (2) Légalité – le pouvoir public est exercé conformément à la loi.

(3) Objectivité – tous sont égaux devant la loi ; l’objectivité et l’impartialité doivent être respectées. (4) Libre formation d’opinion – la démocratie suédoise est fondée sur la libre formation d’opinion. (5) Respect de l’égalité, de la liberté et de la dignité de tous les êtres humains – l’exercice du pouvoir public dans le respect de l’égale valeur de tous et de la liberté et de la dignité de la personne. (6) Efficacité et service – l’efficacité et la gestion des ressources doivent être combinées avec le service et l’accessibilité.

139. Certaines dispositions juridiques visant à prévenir les conflits d'intérêts figurent également dans la Loi sur la fonction publique (1994:260), la Loi sur la police (1984:387), la Loi sur la procédure administrative (2017:900) et le Code de procédure judiciaire, à savoir les règles relatives aux activités auxiliaires et aux révocations (voir ci-dessous pour plus de détails).

140. En outre, un certain nombre de documents d'orientation sont utilisés au sein de la police nationale, tels qu'une publication sur les pots-de-vin et les conflits d'intérêts, qui donne des orientations sur des questions auxquelles la loi ne répond pas spécifiquement, mais qui devraient néanmoins être examinées et débattues. La publication couvre des sujets tels que les conflits d'intérêts, les choix éthiques et la responsabilité personnelle. Les Lignes directrices relatives à la réception de cadeaux et d'avantages dans la police comprennent des instructions sur la façon de traiter les cadeaux et le Manuel de l'emploi auxiliaire fournit des informations sur ce que la loi stipule sur ce qui est autorisé/interdit aux fonctionnaires en ce qui concerne les activités et l'emploi auxiliaires.

141. L'EEG note que les valeurs fondamentales de la police ne font pas explicitement référence à l'importance de l'intégrité au sein du service et dans l'exercice des fonctions. Cela dit, elle reconnaît qu'il existe une législation et une réglementation solides sur les questions liées à l'intégrité et qu'il existe également un certain nombre de documents d'orientation dans ce domaine, dispersés dans divers instruments. L'EEG est fermement convaincue que toutes ces règles et tous ces principes doivent être traduits en un ensemble de normes d'éthique professionnelle pour la police nationale, un code de conduite consolidé et pragmatique, lié à une valeur fondamentale établie de la police nationale, fournissant des conseils au personnel de police de manière pédagogique. Un tel instrument devrait de préférence inclure également des exemples pratiques et être un « instrument vivant », c'est-à-dire régulièrement mis à jour. L'absence d'un tel instrument pratique est une véritable lacune que les autorités policières doivent combler en étroite coopération entre la direction, le personnel, les syndicats et les autres parties concernées. En outre, un tel instrument devrait être assorti d'une surveillance et de mesures d'exécution et faire l'objet d'une large diffusion. En conséquence, **le GRECO recommande (i) l'adoption et la publication d'un code de conduite pour la police nationale, accompagné d'exemples concrets et d'explications concernant la conduite attendue des policiers et (ii) la mise en œuvre d'une surveillance et d'une application efficaces.** La mise en œuvre d'un code de conduite requiert une formation, comme nous le verrons plus loin, et constitue également en soi un excellent outil pédagogique.

#### *Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption*

142. L'Ordonnance sur la gestion et le contrôle internes (2007:603) s'applique à environ 70 des plus grandes agences gouvernementales suédoises, dont la police nationale, et couvre 90 % des dépenses totales du gouvernement. Elle prescrit une analyse permettant d'identifier les risques de non-respect des exigences suivantes : (i) l'exécution efficiente des activités policières conformément aux lois et aux règlements, (ii) l'établissement de rapports précis et fiables et (iii) l'utilisation responsable de son budget par l'agence. Des modifications à cette Ordonnance ont été introduites en 2018 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ces modifications prévoient, entre autres, que la direction doit éviter que les agences soient soumises à la corruption, à l'influence indue, à la fraude et à d'autres irrégularités. Elles visent aussi à renforcer l'environnement de contrôle interne des agences en leur permettant de mieux s'adapter à la nature de leurs activités et en réduisant le niveau de la charge administrative.



143. Les lignes directrices de la police nationale sur la gestion et le contrôle internes mettent en œuvre l'Ordonnance (2007:603) et comprennent des instructions sur la manière d'exécuter et de suivre l'analyse des risques et le travail de prévention à tous les niveaux de l'organisation policière. Elles soulignent, entre autres, la responsabilité qui incombe aux cadres supérieurs de prévenir et détecter toute irrégularité dans leurs domaines de responsabilité respectifs. Elles mettent également en évidence les domaines de risque de corruption et d'irrégularités suivants, qui sont des domaines communs à l'ensemble de l'administration publique :

- Appels d'offre et marchés publics
- Paiements ;
- Supervision ;
- Enquêtes pénales ;
- Recherche ;
- Informations à caractère sensible ;
- Autorisation et certification

144. Afin de structurer le processus d'analyse des risques, un réseau interne de coordinateurs des risques est chargé de créer un consensus sur la manière d'identifier et de traiter les risques, de communiquer en interne et d'améliorer les méthodes et les mécanismes de contrôle au sein de la police nationale. L'analyse des risques s'effectue selon les étapes suivantes : identification, catégorisation, évaluation et choix de la stratégie. Les stratégies possibles consistent à « réduire », « accepter » ou « faire remonter » le risque, cette dernière démarche signifiant que le risque est présumé être si élevé qu'il ne peut être traité au niveau régional et doit être traité au niveau central.

145. La gestion des risques est examinée et contrôlée de diverses manières, notamment par le Conseil de surveillance et la Cour des comptes, qui rendent compte au gouvernement et au Parlement et jouent leurs rôles respectifs dans le pilotage et la gouvernance des agences gouvernementales, etc. Le droit d'accès du public aux documents et le rôle de contrôle des médias sont également des outils importants à cet égard.

146. L'EEG a échangé avec de nombreux interlocuteurs au sujet des domaines à risque et des mesures prises pour y faire face. Il est apparu que les marchés publics avaient été identifiés comme un domaine à risque spécifique de corruption au sein de la police, à la suite d'une affaire récente dans laquelle des fonctionnaires chargés de l'appel d'offre concernant des passeports avaient accepté des cadeaux et des invitations de soumissionnaires. Le Conseil de Surveillance a publié en janvier 2018 un rapport analysant l'affaire et formulant des recommandations d'amélioration. Le rapport signalait un manque de connaissance et d'analyse des risques liés aux marchés publics.

147. À la suite de ce rapport, le chef de la police nationale a chargé le chef des services financiers de remédier aux lacunes relevées dans le rapport et de mettre en œuvre les recommandations formulées. Des groupes de travail ont été créés pour proposer des mesures de mise en œuvre des recommandations, couvrant les cinq domaines des recommandations, à savoir les méthodes de travail, le contrôle normatif, la gouvernance et le contrôle internes, la formation et la protection des employés. Les groupes de travail devaient rendre leurs rapports au chef de la police nationale en décembre 2018. Des travaux de suivi doivent être effectués en 2019, afin d'évaluer si les lacunes ont été corrigées, mais leurs modalités restent à déterminer.

148. Un autre risque spécifique identifié par l'Unité d'audit interne était l'utilisation inappropriée des bases de données informatiques. Pour faire face à ce risque, des journaux informatiques sont conservés et l'Unité d'audit interne effectue des contrôles réguliers.

149. Plus généralement, le Conseil national suédois pour la prévention de la criminalité a identifié des facteurs de risque de corruption spécifiques au sein des services répressifs, à savoir : a) la « culture aveugle », une méconnaissance des différentes formes de corruption ; b) la « culture du silence », selon laquelle les fautes commises par des personnes occupant des postes importants sont connues mais non signalées par crainte de conséquences négatives en termes de carrière ; c) la « culture des règles informelles », qui s'applique surtout à la police, où il existe un nombre important de directives qui ne conviennent pas nécessairement toutes au travail sur le terrain et qui présentent entre elles d'éventuels conflits et d) la « culture de l'efficacité », orientée sur la rapidité et la quantité, plutôt que sur la qualité.

150. Comme indiqué plus haut, une étude menée par le Conseil national suédois pour la prévention de la criminalité a montré que 4 % du personnel de police ont reçu des offres abusives et ont été exposés à la « corruption amicale » au cours des 18 derniers mois. De l'avis des chercheurs, même si la plupart des policiers ont un grand sens de l'intégrité, ils ne sont pas suffisamment informés et formés pour reconnaître les diverses formes de corruption. Une recommandation visant à remédier à cette lacune figure ci-dessous, au paragraphe 158.

#### *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

151. Les directives de la police nationale concernant les opérations d'infiltration visent à garantir que celles-ci sont menées conformément à la loi, avec une répartition claire des responsabilités et un environnement de travail sain pour le personnel concerné. Les lignes directrices soulignent également qu'une documentation efficace et complète est essentielle et que toutes les opérations d'infiltration doivent être évaluées.

#### *Conseils, formation et sensibilisation*

152. La prévention de la corruption et des comportements répréhensibles ainsi que l'éthique, la conduite attendue, les valeurs fondamentales, etc. font partie de la formation initiale à l'Académie de police, de la formation continue et de celle des cadres supérieurs. La formation est basée sur des matériels produits par l'Agence suédoise de gestion publique. Actuellement, une initiative axée sur le rôle du fonctionnaire et ce qu'il implique en termes d'éthique, de conduite, d'exigences et de responsabilités est en cours d'élaboration dans la police nationale. Des informations et du matériel pédagogique sont également disponibles sur le site web interne de la police nationale.

153. L'Unité de lutte contre la corruption du Département des opérations nationales organise également des activités de sensibilisation et de formation à l'intention des agences régionales de police sur le travail de prévention de la corruption et les expériences tirées des enquêtes. Cette unité est également chargée des enquêtes pénales au sein de la police nationale, sauf celles qui touchent directement la police nationale elle-même ou d'autres autorités judiciaires pénales.

154. Au sein de la police, il n'y a pas d'unité spécifiquement chargée de donner des conseils au personnel sur les questions d'éthique. Les supérieurs hiérarchiques des employés ont une responsabilité générale dans la conduite de leurs subordonnés. Le service des ressources humaines est chargé de la formation. Le personnel peut également s'adresser à l'Unité de lutte contre la corruption ou au Département des enquêtes spéciales pour obtenir des conseils. Aucune information n'est disponible sur la mesure dans laquelle des conseils sont demandés.

155. Le Conseil national d'éthique de la police nationale, organe externe dont les membres sont nommés par le gouvernement, est chargé de conseiller le chef de la police nationale en matière de d'éthique et de transparence. La connaissance du public au sein de la police nationale est assurée par un conseil consultatif dont les membres sont nommés par le gouvernement pour en assurer la transparence et l'indépendance. De plus, sept conseils régionaux de police, dont les membres sont également nommés par le gouvernement, sont chargés d'assurer la transparence et de conseiller les

chefs de police régionaux en matière d'éthique. Ces conseils rassemblent des représentants de tous les partis politiques au Parlement.

156. Bien que l'EEG reconnaisse qu'il existe des activités de sensibilisation autour de la question de l'éthique et de l'intégrité, de nombreuses personnes rencontrées au cours de la visite, y compris les syndicats de policiers, ont indiqué qu'une formation beaucoup plus structurée était nécessaire dans le domaine spécifique de l'intégrité et de la prévention de la corruption, afin que le personnel de police soit averti des signes, des diverses formes et des risques de corruption. Cela a été souligné comme étant particulièrement pertinent en ce qui concerne la formation continue. Les personnes interrogées ont estimé que la corruption n'avait pas suffisamment fait l'objet de discussions en Suède et, qu'en dehors d'une vision très générale, la police n'était pas suffisamment consciente de ces différentes manifestations, d'autant plus que les stratagèmes utilisés par les criminels pour obtenir des informations des policiers devenaient de plus en plus sophistiqués.

157. L'EEG a déjà souligné l'absence d'un code de conduite spécifique pour la police et a recommandé l'élaboration d'un tel instrument (voir paragraphe 141). Un futur code de conduite devra également être incorporé dans les activités quotidiennes de la police nationale, en s'assurant que l'ensemble du personnel soit conscient de ses rôles et responsabilités. Une formation obligatoire sur l'éthique et les normes professionnelles pour les nouveaux agents de police ainsi que des possibilités de formation continue en cours de carrière devraient être exigées dans le cadre de mesures permanentes de sensibilisation, afin de créer une nouvelle culture au sein des institutions policières, en particulier en ce qui concerne la « corruption amicale » et les conflits d'intérêt. Le partage au quotidien, sur le terrain, de réflexions communes, sur la base du volontariat, constitue un outil supplémentaire utile mais qui ne remplace pas la nécessité d'une formation ciblée pour l'ensemble du personnel policier. Enfin, ces mesures doivent non seulement être diffusées auprès du personnel de police, mais également communiquées à l'extérieur, afin de préserver la réputation de la police nationale.

158. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'améliorer la formation initiale et continue de la police dans les domaines de l'intégrité, des conflits d'intérêts et de la prévention de la corruption et (ii) de mettre en place un mécanisme permettant de donner des conseils confidentiels aux fonctionnaires de police sur les questions d'éthique et d'intégrité.**

### **Recrutement, carrière et conditions d'emploi**

#### *Conditions de recrutement et procédure de nomination*

159. Les nominations à des postes de supervision au sein de la police nationale sont faites pour quatre ans et sont renouvelables. La plupart des autres employés de la police, y compris tous les officiers de police, sont employés pour une période indéterminée. Certains employés civils ont des contrats à durée déterminée, la procédure et les conditions de renouvellement des contrats sont généralement identiques à celles qui s'appliquent aux nouveaux recrutements.

160. Le recrutement et l'emploi sont régis par la Loi sur la protection de l'emploi et l'Ordonnance avec instructions à l'intention de la police nationale (2014:1104). Les décisions en matière d'emploi et de mutation sont déléguées par le chef de la police nationale aux chefs de département et aux chefs d'agences régionales, qui peuvent à leur tour déléguer cette responsabilité dans leur unité organisationnelle. Il existe également un comité consultatif sur l'emploi au sein de l'autorité ayant pour mission de conseiller le chef de la police nationale sur les nominations des chefs de département ou de région. Le chef de la police nationale, le chef du Département des opérations nationales et le chef de l'Unité des enquêtes spéciales sont nommés par le gouvernement. Toutefois, ces nominations ne sont pas politiques, mais régies par les mêmes lois et principes que les autres nominations au sein de la police.

161. La police nationale a différents types de processus de recrutement pour les différents groupes d'employés et de superviseurs, mais ils sont tous fondés sur les mêmes motifs. Les processus de recrutement sont conçus pour garantir la transparence, l'égalité de traitement et l'objectivité. Les postes et fonctions vacants sont publiés sur l'intranet de l'agence. Tous les documents de candidature sont enregistrés. Les listes des candidats et les documents de candidature sont publics. Les procédures administratives et les demandes d'admission à l'Académie de police (c'est-à-dire uniquement pour les officiers de police et non pour les employés civils) sont traitées par l'Agence suédoise de recrutement pour la Défense.

162. Selon un principe constitutionnel, toutes les nominations à des postes au sein de l'administration publique doivent être fondées uniquement sur des critères objectifs, tels que le mérite et la compétence (chapitre 12, paragraphe 5 de l'Instrument de Gouvernement). Parmi ces critères objectifs, la compétence doit être classée au premier rang (article 4 de la Loi sur la fonction publique). Les fondements politiques du marché du travail permettent de prendre en considération d'autres critères objectifs, tels que la parité femmes/hommes. La police nationale s'efforce d'établir un équilibre entre les hommes et les femmes, ainsi qu'entre les employés ayant des origines ethniques différentes. En conséquence, la police nationale s'emploie activement à encourager un plus grand nombre de femmes à s'inscrire à une formation policière et à accroître la diversité des origines ethniques des candidats à l'Académie de police. Les mesures prises pour encourager les femmes à poser leur candidature comprennent le ciblage marketing, comme les activités de motivation et la publicité dans les médias sociaux. Afin d'accroître la diversité des origines ethniques des candidats, des visites ont lieu dans les établissements du secondaire ayant un taux élevé d'élèves de différentes origines ethniques, ainsi que des rencontres avec des conseillers d'orientation dans ces établissements. En outre, des annonces publicitaires sont diffusées sur des sites internet non svécophones visités par des résidents suédois. La police nationale participe également à des expositions où les groupes cibles sont des femmes ou des personnes d'origines ethniques différentes. L'EEG se félicite de l'engagement et des mesures prises par la police nationale pour parvenir à une parité femmes/hommes et à une plus grande diversité ethnique au sein de la police.

163. Toute personne peut interjeter appel d'une décision sur l'emploi prise à son encontre par une agence gouvernementale, y compris, par exemple, les candidats non retenus à une nomination. Il existe cependant quelques exceptions, comme les mutations dues à des besoins au sein de l'organisation et de ses opérations.

164. Une habilitation de sécurité est systématiquement effectuée pour tous les processus de recrutement au sein de la police, l'activité de la police nationale étant placée au niveau d'habilitation 3 (de 1 à 3, le niveau 1 étant le plus élevé). Elle s'effectue également de manière continue en cours de carrière, à la suite d'incidents ou dans le cas d'une mutation à un poste ayant un niveau d'habilitation de sécurité supérieur. L'évaluation est basée sur une vérification des antécédents (casier judiciaire, registres des services de sécurité) effectuée par le Service de sécurité, sur un entretien comprenant des questions relatives, entre autres, à la situation familiale, la vie sociale, les activités criminelles, la situation financière, le style de vie (jeu, alcool/drogues, etc.), les activités auxiliaires, l'utilisation des médias sociaux et, le cas échéant, sur une enquête spécifique d'environnement. L'habilitation de sécurité est valable, aux trois niveaux de sécurité, aussi longtemps que l'employé occupe les mêmes fonctions. Une nouvelle vérification des antécédents doit avoir lieu tous les cinq ans au moins pour les niveaux d'habilitation 1 et 2. Toutefois, au sein de la police nationale, des contrôles sont effectués quotidiennement et automatiquement afin de vérifier si les employés ont été enregistrés comme ayant commis ou étant suspectés d'avoir commis une infraction pénale. Pour les niveaux d'habilitation 1 et 2, les contrôles sont également renouvelés si la personne se marie ou conclut un partenariat enregistré. Enfin, si une fonction est considérée comme particulièrement vulnérable aux risques de corruption, les vérifications des antécédents et les contrôles de sécurité sont encore plus poussés.

165. Une nouvelle loi sur la sécurité (2018:585) entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019. Elle contient de nouvelles exigences en matière de suivi de l'habilitation de sécurité, quels que soient les niveaux d'habilitation, tant que la personne participe à une activité liée à la sécurité, ce qui est le cas des employés de la police nationale (chapitre 3, articles 3 et 14). Les informations incluses dans l'habilitation de sécurité devront être tenues à jour. Au cours de l'emploi, la connaissance approfondie des employés sera renforcée afin d'identifier les risques, par exemple par le dialogue avec leur supérieur hiérarchique et le contrôle des registres. A la fin de la période d'emploi, une procédure de suivi fera partie intégrante de l'habilitation de sécurité.

166. Pour devenir policier, les candidats doivent s'inscrire à l'Académie de police - deux cycles de recrutement ont lieu chaque année. Les candidats doivent réussir des examens théoriques, physiques et psychologiques. Les qualifications et l'aptitude individuelles du candidat constituent également un critère important. Un test de dépistage de drogues fait partie des exigences médicales et d'autres tests de dépistage peuvent être effectués au besoin. Une fois qu'un candidat a réussi toutes les vérifications, un contrôle de sécurité est effectué pour permettre de délivrer l'habilitation. L'échec au contrôle de sécurité entraîne l'interdiction de présenter une nouvelle demande dans un délai de 24 mois. Les candidats retenus suivent cinq semestres d'études à temps plein dans l'un des cinq établissements (Borås, Malmö, Stockholm, Växjö ou Umeå) ou une formation à distance, suivis d'un stage dans l'une des agences régionales.

167. Certaines des personnes rencontrées par l'EEG ont évoqué des difficultés de dotation en personnel au sein de la police, avec 10 % d'agents en moins qu'en 2006 et certaines difficultés pour attirer des étudiants qualifiés à l'Académie. La police nationale a récemment déployé des efforts pour attirer davantage de personnel, avec un nouveau projet de développement de carrière et une augmentation prévue du nombre d'étudiants à l'Académie. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG se sont également inquiétés du fait que, dans un contexte de sous-effectif, certains officiers de police sont perçus comme répondant en priorité aux demandes des amis et de la famille.

#### *Procédure d'évaluation et promotion à un grade supérieur, mutations et cessation de fonctions*

168. Tous les employés de la police font l'objet d'une évaluation et d'une révision de leur salaire annuelles, effectuées par leur supérieur le plus direct. L'un des critères utilisés est la manière dont l'employé représente la police nationale suédoise, ce qui peut concerner les questions éthiques. Le supérieur hiérarchique doit justifier ses évaluations et décisions sur le niveau de salaire. Si l'employé n'est pas d'accord, il peut appeler à la négociation par l'intermédiaire de son syndicat.

169. Il n'y a pas de système de rotation générale, même si les employés changent régulièrement en raison de l'évolution des besoins de l'organisation. Selon les directives relatives aux appels d'offre et aux marchés publics, une rotation du personnel serait souhaitable lorsque les contrats avec les prestataires sont en place pour une durée assez longue.

170. La promotion se fait sur la base d'un appel ouvert à candidatures et d'un processus de sélection similaire au processus de recrutement décrit ci-dessus. Les listes de candidats sont publiques, les décisions sont prises par le supérieur hiérarchique et les candidats non retenus ont le droit de faire appel de la décision.

171. Les mutations sont décidées par le chef de département ou le chef de région. Cela se fait soit par le biais d'un processus d'annonce interne, soit par une décision directe de muter une personne à un certain poste. Dans les deux cas, la décision doit être documentée par écrit, rédigée par le service des ressources humaines et signée par le supérieur hiérarchique. Les syndicats sont informés et ce type de décision est sans appel.

172. Le licenciement est prononcé par la Commission de discipline. Ses décisions ne sont pas susceptibles de recours, mais l'employé ou son syndicat peut poursuivre l'État devant le tribunal du travail, en demandant la nullité du licenciement.

### *Salaires et avantages*

173. Le salaire brut d'entrée d'un policier nouvellement employé est de 25 500 SEK/mois (environ 2 400 €). Les salaires sont fixés sur une base individuelle et varient en fonction du poste, de l'ancienneté et des résultats de l'évaluation annuelle. Comme c'est le cas dans l'ensemble de l'administration publique, la police nationale applique le principe de la révision individuelle des salaires, afin d'accroître l'efficacité et la motivation du personnel. La politique salariale est le résultat d'une négociation entre la police nationale et les syndicats, et de l'évaluation individuelle des agents qui donne lieu à un dialogue entre le superviseur et l'employé.

174. D'autres avantages peuvent s'appliquer (indemnité de repas, place de stationnement gratuite, voiture de fonction, etc.). La plupart des avantages sont régis par des ententes individuelles entre l'employeur et l'employé. Certains d'entre eux sont exonérés d'impôts, conformément aux règles fixées par l'Agence fiscale suédoise. Le public peut obtenir des informations sur ces avantages.

### **Conflits d'intérêts**

175. Afin de prévenir et gérer les conflits d'intérêts, la Loi sur la fonction publique (1984:260) contient des règles sur les activités auxiliaires. La Loi sur la police (1984:387) et la Loi sur la procédure administrative (2017:900) fixent des règles détaillées en matière de récusation relatives aux mesures répressives et administratives respectivement prises par les employés de la police nationale. Les motifs de récusation en matière répressive reflètent ceux applicables aux juges dans le Code de procédure judiciaire (chapitre 4, section 13) et incluent : une affaire en cause concernant un officier de police ou une personne avec laquelle il a des liens étroits, ou impliquant un avantage ou un préjudice pour ces personnes ; un officier de police ou une personne proche représentant une partie concernée par la mesure à prendre ou une personne qui peut attendre un avantage ou un préjudice de cette mesure ; toute autre circonstance susceptible de mettre en doute l'impartialité de l'officier de police. Les motifs de récusation en matière administrative sont similaires, en y ajoutant les affaires réclamant la supervision ou la contestation de l'employé les ayant déjà traitées.

176. Le ministère des Finances et l'Association suédoise des collectivités locales et régionales ont élaboré, en coopération, un guide général à l'intention des fonctionnaires, pour les aider à identifier les conflits d'intérêts et les comportements corrompus et leur permettre de faire les bons choix éthiques lorsqu'ils y sont confrontés.

177. Il incombe principalement à l'employé d'identifier au quotidien les conflits d'intérêts potentiels. Dès qu'un conflit survient, l'employé doit le signaler à son supérieur, il lui est interdit de prendre toute mesure en la matière.

178. Les conflits d'intérêts sont également pris en compte dans le processus d'habilitation de sécurité et une réglementation supplémentaire concernant la prévention et la résolution des conflits d'intérêts est prévue dans les Lignes directrices sur la gouvernance et le contrôle internes.

179. L'EEG estime que l'approche générale de ce qui constitue un conflit d'intérêts, telle qu'elle est prévue dans la législation et dans les lignes directrices pour l'administration publique en général, doit être précisée davantage en ce qui concerne la police. L'élaboration d'un code de conduite pour la police, recommandée au paragraphe 141, répond à cet objectif.

## **Interdiction ou limitation de certaines activités**

### *Incompatibilités, activités auxiliaires et intérêts financiers*

180. L'article 7 de la Loi sur la fonction publique interdit l'exercice d'activités susceptibles de porter atteinte à la confiance dans l'impartialité d'un employé, à celle de ses collègues ou à la réputation de l'autorité. Si un employé exerce ou a l'intention d'exercer des activités auxiliaires susceptibles d'être incompatibles avec son emploi en vertu de la présente disposition, il doit le signaler à son employeur qui approuve ou rejette la demande d'exercice de ces activités.

181. Un employé qui ne tient pas compte d'un refus d'exercer ou de poursuivre des activités non compatibles peut faire l'objet de sanctions générales en droit du travail, telles que des mesures disciplinaires ou une révocation.

182. Il est ressorti des discussions sur place que seuls les responsables étaient tenus de rendre compte des activités auxiliaires de leur propre initiative et qu'il semblait y avoir un certain manque de clarté quant au niveau hiérarchique auquel cela s'applique. Quant au personnel non cadre, il n'est tenu de signaler les activités auxiliaires qu'à la demande de son supérieur hiérarchique, si l'exercice de l'activité peut porter atteinte à la confiance dans l'impartialité du salarié, interférer avec ses fonctions professionnelles ou générer une situation de concurrence. C'est le service des ressources humaines de la police nationale qui évalue l'acceptabilité des activités auxiliaires.

183. L'EEG s'inquiète du fait qu'il semble y avoir une certaine marge de manœuvre de la part du supérieur hiérarchique pour autoriser ou non les activités auxiliaires de son personnel, avec des risques d'incohérences entre les différentes unités quant à savoir quelle activité est acceptable ou non. L'absence d'obligation pour les employés de signaler leurs activités auxiliaires a également été identifiée comme un problème par les représentants des organes de contrôle des services répressifs, qui ont souligné que les employés d'autres services, tels que le Ministère Public, étaient, eux, soumis à une telle obligation de déclaration. L'EEG convient que la déclaration des activités auxiliaires devrait être rendue obligatoire et soumise à autorisation pour l'ensemble des employés de la police nationale, afin de garantir que les activités auxiliaires n'ont pas d'incidence négative sur l'exercice des fonctions de l'employé et ne constituent pas de conflit d'intérêts. Un suivi systématique devrait être effectué pour s'assurer que les conditions des demandes approuvées sont toujours applicables et que les refus ont été pris en compte. En conséquence, **le GRECO recommande la mise en place d'un système rationalisé d'autorisation des activités auxiliaires au sein de la police nationale, accompagné d'un suivi efficace.**

184. Il n'existe aucune interdiction générale concernant la détention d'intérêts financiers. Elle est toutefois examinée dans le cadre de l'habilitation de sécurité et de l'enquête sur les antécédents, car les dettes, les revenus, les dépenses et la possession de biens dans des situations spécifiques peuvent constituer des facteurs de risque.

### *Cadeaux*

185. Outre les dispositions générales et les directives sur les conflits d'intérêts, la police nationale a publié des directives concernant la réception des cadeaux, les appels d'offre et les marchés publics, et la représentation. Les directives décrivent le cadre général et fournissent des conseils et des instructions aux employés, par exemple que les cadeaux reçus dans un contexte officiel appartiennent à l'État et qu'il est interdit d'accepter des cadeaux offerts dans le cadre d'appels d'offre, ainsi que de l'argent, de l'alcool, des billets gratuits, des réductions etc. Les cadeaux acceptés par les employés doivent être déclarés et inscrits dans un registre spécial. Les renseignements contenus dans le registre des cadeaux sont fournis au public sur demande.

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

186. Les fonctionnaires de police sont passibles de poursuites pénales en cas d'utilisation abusive des ressources publiques, par exemple en cas de fraude, de détournement de fonds et d'abus de confiance commis par un agent contre son commettant. En outre, les lignes directrices sur l'accréditation contiennent des instructions sur l'utilisation des ressources publiques et la manière dont elles doivent être déclarées, conformément aux Ordonnances comptables qui s'appliquent à toutes les autorités publiques. Les mesures prises dans ce contexte peuvent faire l'objet d'un réexamen par la Commission disciplinaire du personnel.

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles, contact avec des tiers*

187. L'utilisation abusive d'informations confidentielles constitue une infraction pénale en vertu de l'article 3 du chapitre 20 du Code pénal (1980:102).

188. En outre, les fonctionnaires de la police nationale qui utilisent des informations confidentielles en contradiction avec les dispositions pertinentes peuvent également faire l'objet de mesures disciplinaires par la Commission disciplinaire du personnel.

189. Il n'existe aucune restriction aux contacts avec les tiers, mais ces contacts doivent être compatibles avec les règles existantes en matière de conflits d'intérêts.

### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

190. Il n'y a aucune restriction quant à l'exercice d'une nouvelle profession par un policier qui quitte la police nationale. L'EEG n'a pas rencontré de problème particulier en ce qui concerne le passage des policiers au secteur privé (« pantouflage »).

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

### *Obligations déclaratives*

191. Les chefs d'unité et autres titulaires de fonctions exécutives au sein de la police nationale - environ 30 personnes au total - doivent déclarer leurs avoirs financiers lors de leur prise de fonctions, puis chaque année en janvier au Bureau du chef de la police nationale et à la Division de la criminalité économique de la police du Département des opérations nationales (article 4 de la loi sur l'obligation de déclaration des avoirs en instruments financiers pour certains fonctionnaires (2018:1625), articles 5 et 9 de l'ordonnance sur l'obligation de déclaration des avoirs en instruments financiers pour certains fonctionnaires (2018 :2014) et décision A373.624/2016 du chef de la police nationale). Tout changement dans leurs actifs doit également être signalé. Cette déclaration a pour objet de prévenir les conflits d'intérêts liés aux informations financières auxquelles ils peuvent avoir accès dans le cadre de leurs fonctions, notamment en ce qui concerne le développement prévu et en cours ainsi que l'acquisition de systèmes informatiques, de matériel informatique, d'équipements de police et de missions de conseil. L'EEG a été informée que la police nationale avait commencé à élaborer une directive sur les actifs financiers en 2018. Elle salue cette initiative.

192. Les employés de la police nationale font l'objet d'enquêtes d'habilitation de sécurité, comme il est expliqué ci-dessus. L'enquête qui est menée pour les postes des niveaux d'habilitation de sécurité 1 et 2 comprend un questionnaire sur les actifs, les intérêts financiers, les revenus et le passif. Un entretien est également prévu au processus, au cours de celui-ci des questions sont posées sur les activités extérieures, rémunérées ou non, les offres et les ententes concernant ces activités futures et tout autre intérêt ou relation pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts.



193. Les enquêtes d'habilitation de sécurité comprennent également des questions sur les conditions de vie de l'employé et couvrent donc, entre autres, la profession, les activités extérieures, le revenu et la situation financière de son conjoint ou de son partenaire, ainsi que des questions sur le fait que le ou les partenaires ont commis ou ont été victimes d'une infraction. En plus des renseignements requis dans le cadre de l'enquête d'habilitation de sécurité, les renseignements sur les proches doivent être divulgués dès qu'un conflit d'intérêts survient.

194. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les enquêtes d'habilitation de sécurité ont lieu avant qu'une personne n'entre en fonction et qu'elle ne soit promue à un poste à un niveau d'habilitation de sécurité supérieur. Pour les employés placés aux niveaux d'habilitation de sécurité 1 et 2, une nouvelle enquête est effectuée tous les cinq ans. Elles sont menées par la police nationale et, pour les niveaux d'habilitation de sécurité 1 et 2, également par le service de sécurité (vérification des registres). En outre, la police nationale et le service de sécurité effectuent une vérification quotidienne des registres pour les employés à tous les niveaux d'habilitation de sécurité.

195. Tout changement des conditions de vie doit être signalé à l'Unité de protection des opérations, qui tient un registre du personnel ayant fait l'objet d'une vérification des registres du Service de sécurité. Le registre contient des renseignements sur le niveau d'habilitation de sécurité et la personne qui a mené l'enquête. Cette information n'est pas publique.

196. Il n'existe pas de registre qui contienne toutes les informations recueillies ou divulguées dans le cadre d'une enquête d'habilitation de sécurité. Ces renseignements sont conservés dans le dossier individuel de l'employé et ne sont pas publics.

197. En plus des enquêtes d'habilitation de sécurité, les employés de la police nationale doivent évaluer quotidiennement la potentialité d'un conflit d'intérêts et, le cas échéant, en avertir leur supérieur immédiat. Cela peut impliquer la divulgation de renseignements sur leur situation financière ou celle de leur conjoint/partenaire ou de leurs proches.

#### *Mécanismes de contrôle*

198. Les déclarations d'avoirs financiers soumises par les titulaires de fonctions exécutives au sein de la police nationale sont examinées et conservées pour référence ultérieure par un expert juridique du Bureau du chef de la police nationale.

199. L'Unité de protection des opérations, qui fait partie du Bureau du chef de la police nationale, est responsable de la procédure de filtrage de sécurité et des demandes de vérification des registres qui doivent être effectuées par le Service de sécurité. Elle examine les informations soumises et recueillies. Une fois la présélection terminée, elle soumet des instructions au responsable du recrutement par l'entremise du département des ressources humaines.

200. La présentation de faux renseignements au cours d'une enquête de sécurité peut entraîner la résiliation du contrat de travail. Une fausse attestation sera signalée au Service des enquêtes spéciales, qui enquête sur les infractions commises par les employés de la police nationale.

#### **Contrôle et application de la loi**

##### *Mécanismes de surveillance internes*

201. Le Département des enquêtes spéciales (« *Avdelningen för särskilda utredningar* », SU) est un département indépendant de la police nationale suédoise qui est chargé d'enquêter sur les plaintes pour infractions présumées déposées, entre autres, par des employés de la police nationale, des étudiants de l'Académie de police, des procureurs, des juges et des membres du Parlement. Le SU a été créé par le Parlement dans le cadre de la réforme de la police suédoise de 2015.

202. Afin de garantir l'indépendance du SU, son chef de département est nommé par le gouvernement et directement subordonné au chef de la police nationale. Il fait rapport directement au gouvernement. Le SU dispose d'un budget distinct du budget général de la police nationale. Son budget pour 2018 était de 46 794 000 SEK (environ 4 490 000 €) et il comptait 54 employés à la fin de 2017 (54 % d'hommes - 46 % de femmes). La plupart d'entre eux sont des officiers de police, mais il y a également des civils et des fiscalistes qui travaillent au service de renseignement de l'unité. Tous les employés du SU ont une habilitation de sécurité de niveau 1 ou 2, ce qui implique un contrôle de sécurité renforcé et périodique tel que décrit ci-dessus.

203. Tous les bureaux du SU sont également situés à une certaine distance géographique du reste de la police nationale. Son indépendance est également assurée par le fait que seuls des procureurs spéciaux sont habilités à prendre des décisions dans le cadre d'enquêtes criminelles sur des infractions graves, comme l'ouverture ou la conclusion d'enquêtes préliminaires. Cela contraste avec les affaires pénales générales en Suède dans lesquelles la police nationale peut prendre de telles décisions.

204. Lorsqu'une plainte est déposée contre un fonctionnaire relevant de la compétence du SU, ou si la police nationale découvre un délit commis par un fonctionnaire de police, un rapport doit être immédiatement rédigé et lui être soumis. Le SU compile la documentation pertinente concernant l'événement et soumet un dossier de l'affaire au Parquet. Un procureur décidera alors si une enquête criminelle doit être ouverte ou non. Si une enquête est lancée, elle sera menée par les enquêteurs du SU. Le SU reçoit environ 6 000 plaintes par an et environ 10 % des enquêtes menées aboutissent à des affaires pénales. Peu d'entre elles concernent la corruption. Un plus grand nombre d'affaires ont trait à des intérêts financiers impliquant des employés de la police. L'emploi auxiliaire fait également l'objet de certaines enquêtes. Les plaintes contre les enquêtes du SU sont traitées par la police de sécurité.

205. Chaque année, le SU rend compte de ses activités au gouvernement. Il informe également en permanence le Conseil de surveillance de la police nationale des enquêtes et des affaires concernant les employés de cette dernière (voir ci-dessous).

206. Des représentants du SU ont informé l'EEG que les résultats de ses enquêtes n'ont pas été rendus publics, mais que des discussions étaient en cours avec les services de communication de la police nationale afin d'améliorer la communication dans ce domaine. L'EEG soutient fermement cette initiative, car certains de ses interlocuteurs ont critiqué le manque d'informations disponibles sur l'issue des procédures pour faute professionnelle. Elle est convaincue que la transparence est un outil essentiel pour maintenir la confiance des citoyens dans le fonctionnement de la police nationale et constitue une garantie contre toute perception publique d'intérêt personnel ou d'autoprotection au sein de la profession. En conséquence, **le GRECO recommande de publier des informations sur les plaintes reçues, les mesures prises et les sanctions appliquées à l'encontre des fonctionnaires de police, y compris la diffusion éventuelle de la jurisprudence pertinente, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées.**

207. Tandis que le SU s'occupe des affaires impliquant des employés de police soupçonnés d'avoir commis un crime, les affaires disciplinaires sont traitées par la Commission des infractions disciplinaires du personnel (PAN). À la suite d'une enquête menée par le SU, un procureur déterminera s'il y a lieu d'engager des poursuites pénales. Si une telle enquête n'est pas ouverte ou est clôturée, l'affaire est transmise à l'Unité pour la cessation des fonctions et les questions disciplinaires (GSD) qui décide si l'affaire doit être soumise à la PAN. La Commission examine l'affaire et statue sur les questions relatives à la révocation en raison de circonstances personnelles, d'une suspension ou d'une responsabilité disciplinaire. Elle peut ensuite décider de sanctions, à savoir un avertissement, une réduction de salaire (jusqu'à 30 jours) ou une révocation.

208. Les questions qui ne sont traitées ni par le SU ni par la GSD sont transférées à l'Unité de protection des opérations. Un entretien portant sur la sécurité peut être envisagée avec la personne concernée. Le responsable de recrutement est informé de ce processus.

209. Conformément aux instructions données par le Gouvernement dans le projet de loi budgétaire pour 2017, la police nationale a créé une fonction de supervision au Bureau du chef de la police nationale, qui emploie sept personnes. Son but est d'inspecter les processus et les opérations pour s'assurer que les lois et les règlements applicables sont respectés, par opposition au Département des enquêtes spéciales qui enquête sur les personnes. Sur la base d'un mandat et de missions confiées par le chef de la police nationale, les inspections sont effectuées à la fois conformément à un plan prédéterminé et sur une base *ad hoc* lorsque des événements qui nécessitent un examen plus approfondi se produisent. Par exemple, en 2017, une inspection des appels d'offre et des marchés publics de la police nationale a été effectuée concernant les risques de corruption.

210. Comme toutes les autres autorités publiques en Suède, la police nationale dispose également d'une unité chargée de l'audit interne. L'Unité d'audit interne, qui emploie une quinzaine d'auditeurs, est une unité autonome et indépendante placée sous l'autorité du chef de la police nationale et chargée d'examiner et de proposer des améliorations en matière de gouvernance et de contrôle internes. Elle fonctionne selon un plan d'audit de 2 ans, basé sur une évaluation et une analyse des risques. Les audits et les recommandations font l'objet d'un rapport présenté au chef de la police nationale. L'Unité d'audit interne fournit également un appui et des conseils à la police nationale. L'unité d'audit interne a informé l'EEG qu'elle avait identifié le manque de clarté de certaines règles de conduite comme un risque potentiel. L'EEG renvoie à cet égard à la recommandation relative à l'élaboration d'un code figurant au paragraphe 141.

#### *Mécanismes de surveillance externes*

211. Le Conseil de surveillance et les conseils régionaux : le Conseil de surveillance a pour mission d'améliorer encore la transparence publique du fonctionnement et des activités de la police nationale. Ses membres sont nommés par les partis politiques représentés au Parlement et nommés par le gouvernement. Il existe des conseils similaires dans toutes agences régionales de police, avec des membres des assemblées politiques au niveau municipal. Les conseils ne mènent pas d'enquêtes, mais sont régulièrement informés des opérations et des développements au sein de la police nationale. Leurs réunions ne sont pas publiques, mais les procès-verbaux des réunions qui décrivent ce qui a été discuté le sont, et peuvent être consultés sur le site officiel de la police nationale.

212. Le Parquet public distinct : il est directement subordonné au Procureur général et a une responsabilité nationale en matière d'enquêtes et de poursuites concernant les infractions commises, entre autres, par les agents des services répressifs. Le Parquet entretient un dialogue permanent et régulier avec le Procureur général. Il se compose de douze procureurs et de quatre administrateurs, nommés directement par le Procureur général. Les enquêtes sont généralement ouvertes dès le dépôt de signalement par le public ou la police, parfois par les procureurs et les juges. Les signalements peuvent être faits de manière anonyme. Le Parquet public distinct coopère avec le Département des enquêtes spéciales de la police nationale et des enquêteurs de police expérimentés assistent les procureurs dans leurs enquêtes. Les décisions d'ouvrir une enquête préliminaire, de clore une enquête, de poursuivre ou de recourir à des mesures coercitives sont prises par le procureur de manière indépendante.

213. Médiateurs parlementaires : ils supervisent l'application des lois et autres réglementations dans le secteur public. Il y a quatre médiateurs parlementaires, chacun ayant son propre domaine de responsabilité. La supervision de la police nationale fait partie de l'un des quatre domaines de responsabilité des médiateurs parlementaires. La supervision du médiateur est principalement initiée par l'examen de la plainte d'une personne, mais il peut également *ex officio*. Une enquête du

médiateur peut donner lieu à des critiques à l'égard d'une autorité ou d'un fonctionnaire d'une autorité. En outre, il peut, en tant que procureur spécial, engager des poursuites contre un fonctionnaire pour faute professionnelle. Un médiateur peut également engager une procédure disciplinaire contre un fonctionnaire en déposant une plainte auprès d'un conseil de discipline. Dans les cas mineurs, le médiateur peut déléguer l'affaire à un chef de division de la police nationale. Le droit à la critique directe ne peut cependant pas être délégué. La plupart des plaintes reçues par le médiateur concernant la police nationale sont des cas d'irrégularités au cours des procédures d'arrestation. Des cas de préjugés de la part d'officiers de police ont également été signalés.

214. Le Chancelier de la Justice est le médiateur du gouvernement chargé, entre autres, de superviser l'administration publique, notamment les tribunaux, les procureurs, la police et le service de sécurité suédois. La raison la plus courante d'ouvrir une enquête est une plainte du public. Une enquête peut également être déclenchée par des informations publiées dans un journal ou dans d'autres médias. Le Chancelier de la Justice peut également, à sa discrétion, ouvrir une enquête. Il a le pouvoir d'enquêter et de poursuivre les fonctionnaires pour des fautes ou d'autres infractions liées à leur exercice. Dans les cas moins graves, le Chancelier a le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire. Toutefois, la mesure la plus courante consiste à critiquer l'autorité ou les fonctionnaires défaillants. Le Chancelier de la Justice peut également décider d'indemniser un citoyen en cas d'abus de pouvoir. Dans ces affaires, le Chancelier décide généralement que l'autorité fautive doit payer les dommages-intérêts. Le Chancelier s'occupe également des demandes d'indemnisation en vertu du droit relatif à l'indemnisation en cas de détention et autres mesures coercitives. Le Chancelier a informé l'EEG que la police nationale était l'une des agences contre lesquelles de nombreuses plaintes ont été reçues. La plupart des affaires concernaient des perquisitions et des saisies, des registres, ainsi que la conduite d'enquêtes spéciales. Aucune des affaires reçues ne portait sur des questions de corruption ou d'intégrité.

215. Étant donné que les mandats des médiateurs parlementaires et du Chancelier de la Justice se chevauchent en ce qui concerne l'autorité de supervision et de contrôle de l'administration publique, ils procèdent généralement à une première vérification avant d'ouvrir une enquête, dans le but d'éviter des enquêtes parallèles.

216. Commissions d'enquête: un contrôle externe peut également être exercé par une commission d'enquête nommée par le gouvernement, afin de présenter et d'analyser les faits et de faire des propositions pour remédier aux déficiences éventuellement identifiées. Souvent, l'objectif de la commission est de fournir au gouvernement une base pour des choix et des actions politiques. Le rôle de la commission peut également consister à analyser et à rendre des jugements sur les actions entreprises par les autorités publiques lors d'un événement spécifique, c'est-à-dire une situation de crise. Par exemple, en 1994, une commission d'enquête a été nommée pour examiner l'enquête sur l'assassinat du Premier Ministre Olof Palme. Les résultats ont été présentés dans le rapport SOU 1999:98.

#### *Systeme de dépôt de plaintes*

217. Le public peut porter plainte contre la police auprès de la police nationale, du Parquet, des médiateurs parlementaires et du Chancelier de la Justice. Il n'y a pas d'exigences formelles. Les plaintes peuvent être déposées gratuitement, de manière anonyme, par la poste, par courriel, par téléphone ou lors d'une rencontre personnelle.

218. La décision d'un procureur de ne pas ouvrir ou de clore une enquête préliminaire peut être contestée en demandant qu'un procureur plus haut placé révise la décision.

219. Les systèmes de plainte auprès de la police nationale, du Parquet, des médiateurs parlementaires et du Chancelier de la Justice sont bien connus en Suède. Les autorités et leurs différents champs d'action sont facilement accessibles via leurs pages internet officielles.

### *Obligation de signalement et protection des donneurs d'alerte*

220. Les officiers des services répressifs sont tenus de signaler toute infraction portée à leur attention (article 9 de la Loi sur la police et Ordonnance sur le traitement des affaires de crimes et délits commis par des employés de la police et certains autres employés). Par conséquent, si un fonctionnaire prend connaissance d'un comportement corrompu ou d'un autre comportement criminel de la part d'un employé de la police nationale, il est tenu de le signaler. Cette obligation peut être remplie soit en informant un supérieur hiérarchique, soit en déposant un signalement d'infraction dans le système de déclaration pertinent. Le rapport est ensuite transmis électroniquement au Département des enquêtes spéciales (SU) (article 2b de la Loi sur la police), qui comme évoqué ci-dessus, est un service indépendant au sein de la police nationale. Ainsi, un fonctionnaire qui a accès à ce système peut déposer un signalement sans avoir à communiquer avec qui que ce soit d'autre. Dans une affaire sensible, le fonctionnaire peut contacter directement le SU. Contrairement aux autres enquêtes pénales, seuls des procureurs spéciaux peuvent décider si une enquête préliminaire dans les affaires du SU peut être ouverte ou fermée.

221. Le défaut de dépôt de signalement conformément aux obligations prévues à l'article 9 de la Loi sur la police peut constituer un abus de pouvoir (chapitre 20, section 1 du Code pénal). Ce manquement peut également faire l'objet d'un examen par la Commission disciplinaire du personnel (PAN).

222. Aucune statistique n'est tenue sur le nombre de plaintes déposées par les policiers ou sur les sanctions auxquelles elles ont pu donner lieu.

223. L'EEG note qu'en dehors de l'obligation de signaler les infractions pénales présumées, y compris la corruption, il ne semble pas y avoir d'obligation de signalement de toute autre forme d'inconduite, de conflit d'intérêts, etc. pouvant être rencontrés par le personnel de police dans son exercice. De l'avis de l'EEG, cette absence d'obligation face à une faute d'une certaine gravité, même si elle ne constitue pas une infraction pénale, constitue une faiblesse du système, à laquelle il convient de remédier. Il va sans dire qu'une telle exigence exige également une protection contre les représailles de ceux qui soumettent de tels signalements de bonne foi. La « loi du silence » est très répandue dans de nombreuses organisations policières et la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'organisation est particulièrement importante pour faire face à ce problème (voir ci-dessous). Comme il ne semble pas clair dans quelle mesure l'obligation de signalement est strictement limitée aux infractions criminelles, **le GRECO recommande de veiller à ce que les employés de la police soient tenus de signaler toute inconduite liée à l'intégrité qu'ils rencontrent dans le cadre de leur fonction.** Une telle exigence pourrait bien faire partie d'un futur code de conduite, comme recommandé au paragraphe 141, et doit être associée à la confidentialité, comme indiqué ci-dessous.

224. Concernant la protection des lanceurs d'alerte, le droit fondamental de communiquer et de publier des informations concernant les autorités et les institutions publiques est prévu par la Loi sur la liberté de la presse et la Loi fondamentale sur la liberté d'expression. Ce droit comporte plusieurs éléments, par exemple le droit à l'anonymat, qui signifie que toute personne qui a communiqué des informations aux médias a le droit de rester anonyme pour l'éditeur. Il est également interdit à quiconque publie l'information de révéler la source. À cela s'ajoute l'interdiction fondamentale de rechercher l'identité de la source, de la personne qui rend l'information publique ou de toute personne ayant communiqué des informations. Une telle recherche ne peut être autorisée par le Chancelier de la Justice que dans les cas limités expressément prévus par la loi. En outre, l'interdiction des représailles signifie qu'une autorité ou une autre entité publique ne peut intervenir contre quiconque a exercé son droit à la parole et à la communication. La protection constitutionnelle contre les représailles s'applique également aux rapports internes et à ceux destinés à d'autres organismes.

225. Outre ce cadre constitutionnel, la protection des lanceurs d’alerte est prévue par la Loi sur la protection spéciale des travailleurs contre les représailles pour dénonciation d’irrégularités graves (2016:749). Cette loi couvre les signalements internes et externes et s’applique aux employés des secteurs public et privé, ainsi qu’aux employés temporaires. La règle générale est que les employés doivent d’abord donner l’alarme en interne, puis à l’extérieur. La loi protège contre les représailles les employés qui signalent toute « irrégularité grave » ou suspicion d’irrégularité dans l’activité de leur employeur et prévoit un droit à des dommages-intérêts pour les employés qui font l’objet de représailles par leur employeur en violation de la présente loi. Les irrégularités graves concernent les activités criminelles passibles d’une peine d’emprisonnement et les « méfaits comparables ».

226. Le principe constitutionnel de la protection des personnes qui signalent des irrégularités aux médias, par voie interne ou à d’autres agences est bien établi dans le système juridique. La Loi sur la protection spéciale des travailleurs contre les représailles pour dénonciation d’irrégularités graves complète utilement le cadre juridique dans ce domaine. L’EEG note également que le Département des enquêtes spéciales, qui est indépendant de la police nationale, fonctionne comme un canal de signalement et peut recevoir des signalements anonymes de fautes. Compte tenu des facteurs de risque de corruption des services répressifs mis en évidence ci-dessus (voir point 149), l’EEG estime crucial que les employés de la police nationale connaissent l’existence de ces mécanismes, qu’ils en maîtrisent l’utilisation, leur fassent confiance et soient encouragés à les utiliser. Ceci aurait une valeur ajoutée en prévenant les irrégularités et en contribuant à maintenir une culture de travail saine et une organisation efficace et rentable. Cela contribuerait également à briser la culture du silence et les « réseaux de vieux garçons » encore présents selon certains interlocuteurs, en promouvant une culture d’ouverture et de transparence et en donnant le signal que la lutte contre la corruption et les autres irrégularités est prise au sérieux. Enfin, les informations fournies par les lanceurs d’alerte devraient être analysées afin de connaître les risques potentiels ou les lacunes du système. Par conséquent, **le GRECO recommande que des conseils et une formation sur la protection des lanceurs d’alerte soient fournis à tous les niveaux de la hiérarchie et chaînes de commandement de la police nationale.**

#### *Poursuites pénales*

227. Les fonctionnaires des services répressifs ne bénéficient pas d’immunités ou d’autres privilèges de procédure. Si un policier est soupçonné d’avoir commis une infraction, des poursuites pénales générales s’appliquent. Comme indiqué plus haut, l’enquête préliminaire est menée par les procureurs du Parquet public distinct. Les procureurs sont assistés par des enquêteurs du Département des enquêtes spéciales (SU) de la police nationale.

#### *Statistiques*

228. Le tableau ci-dessous indique le nombre d’infractions présumées traitées par le Département des enquêtes spéciales (SU), c’est-à-dire les infractions présumées commises par des employés de la police nationale.

Year	Alleged crimes	Number processed with criminal investigation	Crimes reported for prosecution	Percentage reported for prosecution in relation to processed with criminal investigation	Percentage reported for prosecution in relation to all processed	Mean processing time (days)	Mean processing time for criminal investigation (days)
2015	6604	2682	182	7 %	3 %	29	64
2016	6258	1613	142	9 %	2 %	22	58
2017	6413	1781	190	11 %	3 %	35	104

229. La principale raison pour laquelle le délai moyen de traitement et le délai moyen de traitement des enquêtes criminelles ont considérablement augmenté en 2017 par rapport aux années précédentes est qu'un certain nombre d'enquêtes complexes et consommatrices de ressources ont été menées à terme durant l'année. Étant donné que le nombre total d'enquêtes menées par le SU est relativement faible, quelques affaires complexes peuvent avoir une incidence importante sur le délai de traitement. Par exemple, une affaire où le SU a enquêté sur un vol, la possession illégale d'armes à feu, la possession de drogues et d'autres crimes présumés, a augmenté le délai moyen de traitement des enquêtes criminelles d'environ sept jours.

230. Le tableau ci-dessous présente des statistiques tirées du rapport annuel de la Commission disciplinaire du personnel<sup>19</sup> sur les sanctions disciplinaires imposées aux employés.

	2017	2016
<i>Employés de police</i>	28	34
<i>Employés civils</i>	7	9
<i>Révocation</i>	3	4
<i>Préavis de cessation des fonctions</i>	0	0
<i>Affaire classée sans suite</i>	29	39
<i>Total</i>	32	43

	2017	2016
<i>Employés de police</i>	21	49
<i>Employés civils</i>	15	10
<i>Avertissement</i>	16	31
<i>Déduction sur le salaire</i>	10	17
<i>Affaire classée sans suite</i>	10	11
<i>Total</i>	36	59

<sup>19</sup> <https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/sarskilda-utredningar/arsrapport-2017-for-sarskilda-utredningar.pdf>

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

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

*À l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. **l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie, fondée sur une analyse des risques, afin de promouvoir l'intégrité et améliorer la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et de la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 35) ;**
- ii. **(i) que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à des règles de conduite contraignantes et (ii) de consolider ces règles en un code de conduite unique, rendu facilement accessible au public (paragraphe 38) ;**
- iii. **(i) dispenser systématiquement une formation spécialisée sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, dès le début de leur mandat et régulièrement pendant toute sa durée ; et (ii) établir un mécanisme de conseil confidentiel sur les questions d'intégrité, destiné à ces fonctionnaires (paragraphe 43) ;**
- iv. **veiller à ce que les procédures d'enregistrement et de traitement des informations publiques fournies sous forme électronique par les Services du gouvernement soient adaptées afin de satisfaire pleinement aux exigences générales relatives à l'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques (paragraphe 50) ;**
- v. **(i) introduire des règles et des directives sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif s'engagent dans des contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les décisions et processus gouvernementaux ; et (ii) communiquer des informations suffisantes sur le but de ces contacts, telles que l'identité des personnes avec lesquelles (ou au nom desquelles) les réunions ont lieu et le(s) sujet(s) précis de la discussion (paragraphe 52) ;**
- vi. **une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la Loi sur les restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé (concernant en particulier les personnes sujettes à la loi et la durée de la période de restriction), et sa modification, le cas échéant, en fonction des résultats obtenus (paragraphe 83) ;**
- vii. **(i) inscrire dans la législation l'obligation pour les ministres, les secrétaires d'État (ainsi que les experts politiques, le cas échéant<sup>20</sup>) de déclarer leurs passifs importants, leurs postes antérieurs, ententes avec des employeurs antérieurs et ententes avec des employeurs/clients actuels ou futurs ; et (ii) envisager d'inclure également des informations sur leurs conjoints et membres dépendants de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques) (paragraphe 95) ;**
- viii. **que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un contrôle de fond (paragraphe 97) ;**

---

<sup>20</sup> Voir le paragraphe 25 pour de plus amples informations sur quels experts politiques devraient être considérés comme des PHFE.



- ix. **l'introduction d'un mécanisme de supervision et de sanction du respect des règles de conduite par les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif** (paragraphe 110) ;

*À l'égard des services répressifs*

- x. **(i) l'adoption et la publication d'un code de conduite pour la police nationale, accompagné d'exemples concrets et d'explications concernant la conduite attendue des policiers et (ii) la mise en œuvre d'une surveillance et d'une application efficaces** (paragraphe 141) ;
- xi. **(i) améliorer la formation initiale et continue de la police dans les domaines de l'intégrité, des conflits d'intérêts et de la prévention de la corruption ; et (ii) mettre en place un mécanisme permettant de donner des conseils confidentiels aux fonctionnaires de police sur les questions d'éthique et d'intégrité** (paragraphe 158) ;
- xii. **la mise en place d'un système rationalisé d'autorisation des activités auxiliaires au sein de la police nationale, accompagné d'un suivi efficace** (paragraphe 183) ;
- xiii. **publier des informations sur les plaintes reçues, les mesures prises et les sanctions appliquées à l'encontre des fonctionnaires de police, y compris la diffusion éventuelle de la jurisprudence pertinente, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées** (paragraphe 206) ;
- xiv. **veiller à ce que les employés de la police soient tenus de signaler toute inconduite liée à l'intégrité qu'ils rencontrent dans le cadre de leur fonction** (paragraphe 223) ;
- xv. **que des conseils et une formation sur la protection des lanceurs d'alerte soient fournis à tous les niveaux de la hiérarchie et chaînes de commandement de la police nationale** (paragraphe 226).

232. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Suède à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

233. Le GRECO invite les autorités suédoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, et à mettre à la disposition du public une traduction de ce dernier dans la langue nationale.

---

## 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](http://www.coe.int/greco). [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---