

Adoption : 25 mars 2021
Publication : 24 novembre 2021

Public
GrecoRC5(2021)1

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 DE CONFORMITÉ

Suède



Adopté par le GRECO
lors de sa 87^e réunion plénière (Strasbourg, 22-25 mars 2021)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités suédoises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [Rapport d'évaluation du Cinquième cycle](#) sur la Suède, tel qu'il a été adopté par le GRECO à sa 82^e Réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 3 mai 2019, avec l'autorisation de la Suède.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités suédoises ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport, reçu le 15 janvier 2021, a servi de base à l'élaboration du présent rapport.
4. Le GRECO a chargé la Finlande (s'agissant des hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et l'Autriche (s'agissant des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés — M. Mikko HELKIÖ pour la Finlande, et Mme Silvia THALLER pour l'Autriche – ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que les autorités devront soumettre dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 15 recommandations à la Suède dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Concernant les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie, fondée sur une analyse des risques, afin de promouvoir l'intégrité et d'améliorer la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et de la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.*

¹ La procédure de conformité du Cinquième cycle d'évaluation est régie par le règlement intérieur du GRECO tel que modifié : voir articles 31 révisé bis et 32 révisé bis.

8. Les autorités suédoises indiquent que, le 10 décembre 2020, le gouvernement a adopté un plan d'action contre la corruption pour l'administration publique. Ce plan se concentre essentiellement sur le travail préventif des Agences du gouvernement central, y compris des Services du gouvernement. Cela dit, pour se conformer aux exigences de la loi, les agences doivent également veiller à ce que leurs employés respectent le cadre réglementaire et les normes éthiques relatifs à la lutte contre la corruption. En outre, les méthodes de travail et les recommandations contenues dans le plan d'action sont également pertinentes aux fins du travail préventif des municipalités, régions et entreprises municipales. L'objectif de ce plan d'action n'est pas de proposer de nouvelles mesures juridiques, mais de mettre à la disposition des autorités concernées des outils, méthodes de travail et bonnes pratiques leur permettant de mener leur travail de prévention de la corruption de manière efficace et structurée.
9. Les conseils et recommandations concernant les méthodes de travail sont fondés sur les évaluations et les recommandations de la Cour des comptes suédoise, du Conseil national suédois pour la prévention de la criminalité et du GRECO. Le plan d'action recense également les éléments essentiels de tout travail de prévention efficace, parmi lesquels figure le recours systématique à l'analyse des risques, qui permet de créer une conscience des risques au sein des organisations et de prendre des mesures efficaces afin de gérer les différents risques de corruption existants. Dans le plan d'action, le concept de corruption est défini comme l'utilisation d'une fonction publique pour obtenir un avantage injuste pour soi-même ou pour autrui. Elle comprend des actes criminels ainsi que des actes non-criminels. Le plan se concentre sur le travail de prévention, l'intégrité, les conflits d'intérêts, les activités accessoires, les normes éthiques et la transparence étant couverts.
10. Sur la base de rapports d'audit et d'autres évaluations, le gouvernement conclut, dans le plan d'action, que certaines agences ont déjà mis en place des méthodes de travail structurées, tandis que d'autres doivent développer davantage leur travail de prévention. À cette fin, l'Agence suédoise de gestion publique est chargée par le gouvernement de promouvoir le travail préventif des Agences gouvernementales. Sa mission comporte quatre axes :
 - formuler des recommandations et des conseils pour promouvoir des méthodes de travail structurées de lutte contre la corruption ;
 - développer un outil d'analyse des risques de corruption ;
 - mettre en place un forum favorisant la collaboration entre les agences et d'autres organisations ayant une expertise spécifique en la matière ;
 - à deux reprises (juin 2021 et décembre 2023), rassembler des données sur la manière dont est mené le travail préventif des Agences gouvernementales. Un rapport de synthèse des résultats, ainsi que d'éventuelles recommandations de mesures supplémentaires, devraient être soumis par l'Agence de gestion publique au gouvernement d'ici la fin de 2023.
11. Le GRECO salue le plan d'action contre la corruption pour l'administration publique adopté par le gouvernement. Ce plan semble tenir compte des préoccupations qui sont

à l'origine de la recommandation et inclut les résultats de rapports d'audits basés sur les risques. Le GRECO se félicite aussi du soutien à la mise en œuvre du plan d'action apporté par l'Agence de gestion publique et souhaite suivre les résultats de son travail. Toutefois, le GRECO note également que le plan d'action s'applique à l'administration publique au sens large. Même s'il vise aussi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) définies par le GRECO comme les ministres, les secrétaires d'État, les conseillers politiques, le plan d'action ne semble, pour l'heure, pas suffisamment précis en ce qui concerne les PHFE. Le GRECO souhaiterait recevoir des informations sur l'identification et la mise en œuvre de mesures ciblées à l'attention des PHFE, comme le demande la recommandation. Par conséquent, sur la base des mesures prises jusqu'à présent, la recommandation ne peut être considérée autrement que comme partiellement mise en œuvre.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé (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.*
14. Les autorités suédoises indiquent que le processus de mise en place d'un code de conduite au sein des Services du gouvernement a commencé, mais n'est pas encore achevé.
15. Concernant la première partie de la recommandation, elles expliquent que le nouveau code a vocation à être opposable, en ce sens que ses règles de conduite seront contraignantes. Si les directives éthiques existantes autorisent, en de rares circonstances, des exceptions aux règles, le nouveau code de conduite consolidé ne devrait pas laisser une telle marge d'appréciation. Il n'est pas prévu de système spécifique de contrôle et de sanction du respect des règles. Cependant, dans de nombreux cas, des actions contraires aux règles du code de conduite seront également contraires à la loi ou aux conditions de travail et d'emploi dans les Services du gouvernement. Par conséquent, il sera souvent possible, en pratique, d'intenter une action civile ou pénale en cas d'infraction au code de conduite.
16. Les autorités soulignent également que le degré élevé de transparence concernant les activités et les transactions économiques des PHFE qui permet un examen constant de tous les documents pertinents par les médias, associé à un fort contrôle social informel, constitue en tant que tel une « sanction » du respect des règles – ou des règles perçues – dès lors que la condamnation par les médias et le public ainsi que les réactions et les actions des partis politiques de l'opposition entraînent différents types de « sanctions » qui vont d'un déclin de popularité à des demandes de motion de censure au Parlement.
17. Le nouveau code de conduite a vocation à s'appliquer à toutes les personnes employées ou chargées d'effectuer une autre forme de travail au sein des Services du gouvernement. Toutefois, son champ d'application précis n'a pas encore été arrêté.

18. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités suédoises expliquent qu'il existe un grand nombre de règles, directives, mémorandums et politiques en vigueur dans les Services du gouvernement. Ces règles s'appliquent à différentes catégories de personnes. Si cet ensemble était fusionné en un unique document consolidé, celui-ci serait très complexe et volumineux, et la plupart des employés auraient des difficultés à l'utiliser comme source d'information ou à comprendre précisément quelles règles leur sont applicables.
19. Au contraire, le nouveau code de conduite a vocation à rendre toutes les autres règles applicables plus facilement accessibles et à mieux les faire connaître. Le nouveau code en cours d'élaboration comprendra, en premier lieu, un ensemble de règles contraignantes, puis un commentaire contenant une explication de chaque règle. Il inclura des conseils et des exemples concrets et renverra à d'autres règles et documents en vigueur. Le code de conduite, une fois finalisé et officiellement approuvé, sera publiquement accessible sur demande, ce qui est une expression du principe de l'accès du public à l'information. Il n'a pas encore été décidé s'il sera directement accessible sur internet ou non.
20. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il salue le fait que le nouveau code envisagé contienne des règles de conduite contraignantes et que les infractions à certaines de ses règles puissent donner lieu à des actions civiles ou pénales. Pour autant que ces mesures de mise en œuvre soient effectivement suivies d'effets une fois le code en vigueur, elles sont susceptibles de satisfaire à l'obligation de mise en œuvre effective énoncée dans la recommandation. Toutefois, le GRECO regrette la volonté affichée d'une absence de contrôle. S'il convient du fait que les activités et les transactions économiques des PHFE bénéficient d'un niveau élevé de transparence en Suède, le GRECO a souvent souligné dans ses rapports que le contrôle exercé par les médias et la société civile était nécessaire, mais pas suffisant. Par conséquent, il appelle à ce que le futur code de conduite soit soumis à une certaine forme de mécanisme de contrôle. En outre, il est difficile de savoir si les futures règles de conduite s'appliqueront aux ministres, qui ne sont pas officiellement employés par les Services du gouvernement. Il souhaite souligner que la recommandation leur est également applicable et appelle les autorités à veiller à ce que les ministres soient eux aussi soumis au futur code de conduite.
21. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction que le code a vocation à comprendre un ensemble de principes contraignants, assortis d'explications, de conseils, d'exemples et de renvois à d'autres règles applicables. Cela s'inscrit parfaitement dans les bonnes pratiques relatives aux codes de conduite sur lesquelles le GRECO a attiré l'attention à maintes reprises dans ses rapports. Cependant, le GRECO souhaite souligner que la recommandation demande également que le code soit rendu facilement accessible au public. Une publication directe en ligne semble donc plus appropriée que la simple mise à disposition du public sur demande.

22. Dans l'ensemble, si le GRECO se réjouit de beaucoup d'intentions affichées par les Services du gouvernement concernant le futur code de conduite, ces travaux n'en sont cependant encore qu'à un stade trop préliminaire pour conclure à une mise en œuvre, même partielle, de la recommandation.
23. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

24. *Le GRECO a recommandé (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.*
25. Les autorités suédoises indiquent, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, que des travaux sont en cours au sein des Services du gouvernement pour élaborer une session de formation destinée spécifiquement aux ministres, aux secrétaires d'État et aux experts politiques sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption. Pour l'heure, les Services du gouvernement envisagent une session de formation unique obligatoire pour chaque ministre, secrétaire d'État et conseiller politique au début de son mandat. Une session d'apprentissage en ligne, accessible via intranet, et différentes autres méthodes de formation sont envisagées. Un approfondissement, une « deuxième partie », de la session d'apprentissage en ligne est à l'étude, ainsi que l'élaboration de programmes complets de formation en direct.
26. La session de formation en cours d'élaboration est en partie composée d'informations sur les règles, réglementations et politiques applicables, et sur les façons recommandées d'agir et de raisonner, et en partie d'une formation interactive, essentiellement sous forme d'« exercices impliquant un dilemme ». Pour les Services du gouvernement, il est d'une importance cruciale que les participants à la session de formation sentent qu'elle est pertinente et réaliste, et qu'elle reflète des situations qui peuvent se produire dans la vie réelle. En conséquence, la session de formation a été élaborée en collaboration avec des personnes ayant précédemment occupé de hautes fonctions de l'exécutif au sein des Services du gouvernement. Des entretiens approfondis ont été menés avec ces personnes, et tous les exercices impliquant un dilemme reposent sur des situations réelles auxquelles elles ont elles-mêmes été confrontées.
27. Le GRECO note avec satisfaction les informations fournies concernant la session de formation en cours d'élaboration à l'intention des ministres, des secrétaires d'État et des conseillers politiques. Il se félicite en particulier de son caractère obligatoire, de son application à toutes les PHFE et du recours à des situations et à des dilemmes de la vie réelle, avec la participation de personnes ayant précédemment occupé de hautes fonctions de l'exécutif. Cependant, il note qu'il n'est pas prévu à l'heure actuelle de reconduire cet exercice et il rappelle que la recommandation appelle à mettre en place une formation régulière, tout au long du mandat des PHFE. En outre, aucune suite concrète en matière de formation ne s'est encore matérialisée dans la réalité, même si les préparatifs semblent en bonne voie. Par conséquent, la première partie de la

recommandation ne saurait être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.

28. Aucune information n'est fournie par les autorités suédoises concernant la deuxième partie de la recommandation, qui est donc non mise en œuvre.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

30. *Le GRECO a recommandé 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.*
31. Les autorités suédoises rappellent que les Services du gouvernement disposent de procédures d'enregistrement et de traitement des informations fournies sous forme électronique satisfaisant aux exigences générales relatives à l'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques. Le ministère des Affaires étrangères, concernant lequel des préoccupations avaient été exprimées dans le Rapport d'Évaluation, a pris toute une série de mesures pour s'assurer que les procédures soient dûment suivies.
32. Comme cela a été indiqué dans le Rapport d'Évaluation, un rapport sur les travaux visant à améliorer le traitement des documents officiels au sein du ministère des Affaires étrangères a été présenté au ministre concerné en décembre 2018. Le rapport indiquait en guise de conclusion que des progrès significatifs avaient été accomplis, mais appelait à de nouveaux efforts pour assurer un développement positif continu.
33. Les mesures prises par le ministère des Affaires étrangères en 2019 et en 2020 pour améliorer le traitement des documents publics comprennent notamment l'amélioration des directives, des procédures et du logiciel d'aide pour l'enregistrement des documents, des efforts pédagogiques et une plus grande attention portée à la responsabilité managériale. Ces mesures concernent tous les types de documents publics, mais sont adaptées aux spécificités des différentes catégories de documents, dont ceux fournis sous forme électronique. Les autorités indiquent que ces mesures ont considérablement amélioré la capacité du ministère de trouver et de communiquer des informations en réponse aux demandes d'accès du public, dans un délai raisonnable.
34. Une analyse du traitement par le ministère des demandes d'accès aux documents publics a été demandée par le Médiateur parlementaire le 10 avril 2019. Le ministère a adressé son rapport au Médiateur le 1^{er} octobre 2019. Le Médiateur a décidé, le 25 octobre 2019, qu'au regard des faits rapportés, il n'y avait, pour l'heure, pas de raison de prendre de nouvelles mesures ou de faire une déclaration en la matière, mais qu'il continuerait de suivre le sujet. Le Médiateur n'a pas renouvelé ses précédentes critiques à l'égard du ministère.

35. Le GRECO prend note des mesures prises par le ministère des Affaires étrangères pour répondre aux critiques concernant le traitement des demandes d'accès aux informations publiques formulées par le Médiateur parlementaire ainsi que dans le Rapport d'Évaluation du GRECO. Il se réjouit que le Médiateur n'ait pas renouvelé ses précédentes critiques à l'égard du ministère et qu'il continue de suivre ce sujet pour s'assurer du respect des exigences relatives à l'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques. Le GRECO salue les mesures prises et il a bon espoir que ce processus se poursuive dans le cadre de l'actuel système d'équilibre des pouvoirs.
36. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

37. *Le GRECO a recommandé (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.*
38. Les autorités suédoises indiquent que les discussions sur la mise en œuvre de cette recommandation sont en cours, mais qu'aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent.
39. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

40. *Le GRECO a recommandé 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.*
41. Les autorités suédoises rappellent que la Loi sur les restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé est entrée en vigueur en juin 2018. Le Comité d'examen de la situation des ministres et des secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé a été créé par le Parlement suédois en tant qu'organe spécialisé et indépendant chargé d'examiner les situations relevant de cette loi.
42. Dans son rapport annuel 2019, le Comité indique qu'il a commencé à exercer ses missions en juillet 2018, et que 2019 a constitué sa première année complète de fonctionnement. Le Comité a reçu neuf demandes en 2019 et n'a décidé dans aucune des situations concernées de restreindre l'évolution d'un ministre ou d'un secrétaire d'État vers le secteur privé.

43. Comme cela a déjà été indiqué dans le Rapport d'Évaluation, les autorités suédoises sont d'avis qu'il est trop tôt à ce stade pour examiner la question d'une évaluation indépendante. La loi n'a été adoptée que récemment et très peu de situations ont jusqu'à présent été traitées par le Comité. Les prochaines élections parlementaires se tiendront à l'automne 2022 et il est peu probable que, même alors, il y ait eu suffisamment de demandes de PHFE et de décisions du Comité pour former une base solide aux fins d'une évaluation indépendante. L'intérêt d'une telle évaluation doit également être examiné en tenant compte des autres priorités politiques du gouvernement actuel ainsi que des considérations budgétaires.
44. Le GRECO comprend que, la loi n'ayant été adoptée que récemment, il n'y a pas encore suffisamment d'affaires et de décisions prises par le Comité pour servir de base à une évaluation indépendante. Cela dit, le GRECO souligne qu'une telle évaluation devrait être une priorité par la suite, étant donné les doutes concernant le champ d'application, le contenu et l'efficacité de la loi exprimés lors de l'Évaluation. Comme cela a été souligné dans le Rapport d'Évaluation, la question du « pantouflage » fait l'objet d'un débat public en Suède depuis plusieurs années et il semble peu probable que la loi suffise à clore ce débat. Une évaluation indépendante de son efficacité ajouterait un élément important en sa faveur.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

46. *Le GRECO a recommandé (i) d'inscrire dans la législation l'obligation pour les ministres, les secrétaires d'État (ainsi que les experts politiques, le cas échéant) de déclarer leurs passifs importants, leurs postes antérieurs, ententes avec des 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).*
47. Les autorités suédoises indiquent que les discussions sur la mise en œuvre de cette recommandation sont en cours, mais qu'aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent.
48. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

49. *Le GRECO a recommandé que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un contrôle de fond.*
50. Les autorités suédoises expliquent que les Services du gouvernement ont modifié leurs directives concernant l'obligation de déclarer les avoirs en instruments financiers. En vue de faciliter le contrôle de l'exactitude des informations communiquées par les ministres et par certains fonctionnaires, les directives modifiées prévoient que les personnes déclarant des avoirs en instruments financiers sont désormais tenues de

fournir un relevé de leur banque, de leur courtier, etc. Les directives modifiées ont été publiées sur le site intranet des Services du gouvernement le 7 janvier 2021.

51. Les déclarations écrites et les relevés des banques, courtiers etc. sont comparées par les Services du gouvernement. Le directeur général des affaires juridiques du cabinet du Premier ministre établit également des listes des avoirs des ministres et des secrétaires d'Etat, sur la base de leurs relevés bancaires ou de courtage. Ces listes sont fournies au public sur demande.
52. Le GRECO se félicite des dispositions prises par les autorités suédoises pour assurer un contrôle plus substantiel des déclarations. Le fait que les personnes soumises à l'obligation de déclarer leurs avoirs en instruments financiers doivent désormais produire des documents étayant leur déclaration, tel qu'un relevé bancaire ou boursier, est un élément positif qui devrait faciliter la réalisation d'un contrôle de fond. Le GRECO se félicite aussi du fait que l'exactitude des informations contenues dans les déclarations est désormais vérifiée par les Services du gouvernement. En outre, le GRECO se félicite du fait que les déclarations et les pièces justificatives sont publiques et soumises à l'examen des médias et au contrôle exercé par la commission parlementaire de la Constitution. Cela dit, le GRECO estime que le contrôle de fond devrait également couvrir les éléments additionnels qui devront être introduits dans le système de déclaration élargi aux termes de la recommandation vii.
53. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

54. *Le GRECO a recommandé 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.*
55. Les autorités suédoises indiquent que les discussions sur la mise en œuvre de cette recommandation sont en cours, mais qu'aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent.
56. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Concernant les services répressifs

57. Les autorités suédoises indiquent en guise d'introduction que, dans ses orientations annuelles en matière d'affectation des crédits pour 2019 et 2020, le ministère de la Justice a chargé la police nationale suédoise de prendre des mesures pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO et de faire rapport sur les progrès réalisés dans leur mise en œuvre.
58. En juin 2019, le chef de la police nationale a décidé de constituer un groupe de travail composé de différents services de la police expressément aux fins de mettre en œuvre les recommandations. La décision énonçait plusieurs questions essentielles devant être traitées : la nécessité d'une politique uniforme en matière d'éthique, une formation à

l'éthique, aux valeurs fondamentales et à la prévention de la corruption pour tous les agents et la publication d'informations sur les enquêtes menées par le département des enquêtes spéciales (SU). Parmi les autres domaines mentionnés figuraient des orientations et un système de suivi uniforme concernant les activités auxiliaires, la création d'un système d'information des agents sur la manière de déceler et de signaler les incidents graves au sein de la police et une formation sur les règles et réglementations concernant les lanceurs d'alerte.

59. La coordination des efforts de mise en œuvre des recommandations au sein de la police nationale a principalement été confiée au service des ressources humaines, en collaboration avec les départements de la communication, des finances et des affaires juridiques. Des fonctionnaires de police de différentes régions et de différents services ont également été impliqués, afin d'assurer une large représentation et la légitimité des mesures prises.

Recommandation x.

60. *Le GRECO a recommandé (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.*
61. Les autorités suédoises indiquent qu'en juin 2019, la police nationale a proposé un document de gouvernance interne énonçant une politique en matière d'éthique. Le document énonce un ensemble de principes éthiques, de valeurs essentielles, de politiques internes pour les agents et de valeurs qui doivent guider l'ensemble des fonctionnaires. La politique vise à aider les agents à réfléchir à leur rôle en tant que fonctionnaires de police et à déceler et prévenir les irrégularités, les comportements illicites et la corruption, ainsi qu'à créer une saine culture dans laquelle la transparence fait partie intégrante du travail au sein des forces de l'ordre. La politique prévoit également des outils pratiques permettant aux agents de traiter et de signaler tout soupçon d'irrégularité ou d'inconduite.
62. Toutes les agences régionales de police ainsi que les organisations syndicales ont été consultées et le chef de la police nationale a officiellement décidé d'adopter la politique le 18 décembre 2020. Elle entre en vigueur le 1^{er} mars 2021². Les travaux visant à élaborer des outils concrets pour mettre en œuvre la politique dans la pratique vont débiter en 2021.
63. Le GRECO accueille favorablement l'entrée en vigueur du document de gouvernance interne adopté par le chef de la police nationale le 18 décembre 2020. Ce document, qui aborde des questions telles que la légalité, l'objectivité, l'efficacité du service, l'égalité de traitement, les conflits d'intérêts, les activités auxiliaires, la corruption et d'autres irrégularités, ainsi que la protection contre les représailles, apporte des orientations

² <https://polisen.se/om-polisen/jobba-hos-polisen/polisen-som-arbetsplats>

appropriées aux agents concernant la conduite attendue de leur part. La première partie de la recommandation est ainsi pleinement mise en œuvre. Le GRECO comprend que les travaux de mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation doivent débiter en 2021. Entretemps, cette partie de la recommandation n'est pas mise en œuvre.

64. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

65. *Le GRECO a recommandé (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.*
66. Les autorités suédoises indiquent que, conformément à la première partie de la recommandation, la police nationale a décidé de dispenser une formation à tous les fonctionnaires de police, à tous les niveaux, sur les règles et réglementations régissant la protection contre les représailles des agents qui signalent des irrégularités. Un module de formation spécifique sur la prévention de la corruption, l'éthique et les valeurs essentielles sera intégré à la formation initiale et continue de la police. À cette fin, un outil d'apprentissage en ligne a été développé et sera disponible à tous les fonctionnaires de police.
67. L'objectif général est de créer un climat professionnel de sécurité et de confiance en encourageant les comportements sains et éthiques. Le module de formation vise également à sensibiliser les fonctionnaires de police à ce que constituent des irrégularités et à la manière de les prévenir. Il enseigne enfin aux participants comment agir lorsqu'ils décèlent des irrégularités.
68. Pour mettre en exergue les questions d'éthique, de transparence et de prévention de la corruption, la police nationale a décidé de créer sur son site intranet une page spécialement dédiée aux informations en la matière. Cette page contient des informations sur les règles, réglementations et documents internes relatifs aux irrégularités et aux inconduites. Elle précise également la manière dont est organisé le système interne de prévention, de détection et de signalement des irrégularités, ainsi que les instances auxquelles les agents peuvent demander conseil en matière d'éthique et d'intégrité.
69. Le lancement de l'outil d'apprentissage en ligne est étroitement lié à l'adoption de la politique en matière d'éthique et n'a donc pas encore été effectué. Le lancement de l'outil d'apprentissage en ligne et de la page du site intranet sont prévus pour début 2021.
70. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que le chef de la police nationale a décidé, en octobre 2020, de créer une fonction spéciale de conseiller confidentiel au sein de la police nationale. Sa tâche principale consistera à fournir des éléments d'orientation en matière d'éthique et d'intégrité, en

vue de renforcer l'intégrité et de prévenir les irrégularités et les comportements contraires à l'éthique. Cette personne agira en complément des canaux existant en la matière au sein des forces de police. Outre le traitement de cas individuels, sa mission consistera également à s'engager dans des discussions plus générales sur des sujets liés à l'éthique et à l'intégrité au sein de l'organisation afin d'accroître la sensibilisation en la matière.

71. Les autorités indiquent également que le groupe de travail chargé d'instaurer cette fonction doit analyser de façon plus approfondie les aspects juridiques, le traitement des données à caractère personnel et d'autres aspects pratiques avant de pouvoir mettre ce mécanisme en place ; ce travail est en cours. Cette fonction est également étroitement liée à l'éventuelle mise en place d'une fonction de lanceur d'alerte (voir ci-après). Par conséquent, la mise en place d'un mécanisme de conseiller confidentiel est suspendue jusqu'au moins fin septembre 2021.
72. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO se réjouit de l'élaboration du module de formation et de l'outil d'apprentissage en ligne sur la prévention de la corruption, l'éthique et les valeurs essentielles, qui sera disponible à tous les agents dès que la politique en matière d'éthique aura été mise en place, ainsi que de la décision de créer une page web spécifique sur le site intranet de la police nationale. Ces outils semblent répondre à la première partie de la recommandation – pour l'heure partiellement mise en œuvre – sous réserve de devenir opérationnels.
73. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue la décision du chef de la police nationale de créer une fonction spéciale de conseiller confidentiel au sein de la police. Il s'agit là aussi d'un pas dans la bonne direction, mais cette décision doit encore se concrétiser dans la pratique. Étant donné que les mesures visant sa mise en place sont en bonne voie, la deuxième partie de la recommandation est également partiellement mise en œuvre.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

75. *Le GRECO a recommandé la mise en place d'un système rationalisé d'autorisation des activités auxiliaires au sein de la police nationale, accompagné d'un suivi efficace.*
76. Les autorités suédoises indiquent que, à la suite des conclusions formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation, la police nationale a réexaminé et refondu l'ensemble du système afin de s'assurer que l'évaluation des activités auxiliaires soit uniforme au sein de toute l'organisation et qu'il existe un système de suivi efficace. Les mesures fondées sur les conclusions de l'examen seront mises en œuvre d'ici à juin 2021.
77. Un système centralisé sera mis en place pour la notification et l'évaluation de l'activité auxiliaire. Il comprendra des informations plus claires pour les cadres et les employés sur les règles régissant les activités auxiliaires, les circonstances dans lesquelles elles sont considérées comme non autorisées et la manière dont un employé doit procéder pour faire examiner une activité auxiliaire. Les chefs d'unité recevront des informations

spécifiques sur leur responsabilité en matière de dialogue et de suivi concernant l'activité auxiliaire. La question des activités auxiliaires sera également incluse dans l'évaluation annuelle des employés.

78. Le GRECO salue le réexamen et la refonte du système d'autorisation des activités auxiliaires qui est actuellement en cours dans la police nationale. Ses objectifs consistant à assurer l'uniformité des décisions et le suivi de leur mise en œuvre sont conformes aux objectifs de la recommandation. Toutefois, les nouvelles mesures décidées ne sont pas encore en place.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

80. *Le GRECO a recommandé 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.*
81. Les autorités suédoises indiquent que le chef de la police nationale a décidé, en juin 2019, de publier des informations sur les plaintes reçues et sur les enquêtes menées par le département des enquêtes spéciales (SU). Le SU a l'intention de publier ces informations sur un portail spécifique du site internet de la police nationale. La jurisprudence et les statistiques pertinentes sur les affaires ayant fait l'objet d'une enquête ont été rassemblées durant l'automne 2020 et le portail sera lancé et ouvert au public début 2021, au plus tard le 31 mars.
82. Entretemps, le SU a déjà commencé à accroître la transparence en publiant une sélection de jurisprudence dans le mensuel interne « *Svensk Polis* », disponible à tous les fonctionnaires de police.
83. Le GRECO salue la décision du chef de la police nationale de publier des informations sur les plaintes reçues et sur les enquêtes menées par le SU, ainsi que les travaux en cours visant à créer un portail spécifique contenant ces informations sur le site internet de la police nationale. La publication d'une sélection de jurisprudence dans un mensuel interne disponible à tous les fonctionnaires de police constitue également une mesure positive.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

85. *Le GRECO a recommandé 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.*
86. Les autorités suédoises signalent que le document de gouvernance interne sur l'éthique de la police nationale, qui entre en vigueur le 1^{er} mars 2021, contient un article sur le

signalement des infractions pénales et autres irrégularités. Elle exige que les employés signalent à leur supérieur toute irrégularité dont ils ont connaissance. Cela inclut les fautes liées à l'intégrité qui ne sont pas criminalisées.

87. Le GRECO se félicite de l'article du document de gouvernance interne sur l'éthique de la police nationale qui exige que les employés signalent toute faute liée à l'intégrité dont ils ont connaissance. Ce document étant entré en vigueur, la recommandation est pleinement mise en œuvre.
88. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xv.

89. *Le GRECO a recommandé 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.*
90. Les autorités suédoises indiquent que l'unité d'audit interne a réalisé une étude sur la culture des services de police suédois. Le rapport présenté en février 2019 conclut que les questions relatives à la culture, les irrégularités et les inconduites ne sont pas suffisamment évoquées au sein des services. Il recommande à la police nationale d'étudier la possibilité de créer une fonction de lanceur d'alerte. Sur la base de ces conclusions et recommandations, le chef de la police nationale a décidé de créer cette fonction. Les recommandations de l'unité d'audit interne étaient tout à fait conformes aux conclusions du GRECO.
91. En parallèle, une commission d'enquête (SOU 2020:38) avait été créée par le gouvernement en vue de transposer la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte en droit national. Elle a remis son rapport final en juin 2020. Le rapport a été distribué aux organes de consultation concernés et les commentaires et propositions reçus sont actuellement examinés par les Services du gouvernement. Cette directive impose au secteur public de créer des fonctions spécifiques de signalement interne. La commission et le groupe de travail au sein de la police nationale (voir recommandation xii ci-dessus) ont tous deux conclu que des modifications de la législation nationale étaient requises en vue d'assurer une protection suffisante des lanceurs d'alerte. Par conséquent, la création d'une fonction de lanceur d'alerte au sein de la police nationale est suspendue dans l'attente de la mise en place de la législation correspondante. La directive doit être transposée en droit national avant le 17 décembre 2021.
92. Le GRECO salue la décision du chef de la police nationale de créer une fonction de lanceur d'alerte au sein de la police nationale. Il prend note également des conclusions de l'unité d'audit interne selon lesquelles les irrégularités et les inconduites ne sont pas suffisamment évoquées au sein de la police, ainsi que des conclusions de la commission d'enquête et du groupe de travail au sein de la police nationale selon lesquelles des modifications législatives sont nécessaires pour améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Ces décisions et conclusions sont susceptibles de contribuer à maintenir une

saine culture de travail au sein de la police et de montrer que la lutte contre la corruption et les inconduites est prise au sérieux.

93. Une fois que la fonction de lanceur d’alerte aura été créée au sein de la police nationale, le GRECO rappelle la nécessité de fournir des conseils et une formation sur cette fonction à tous les niveaux de la hiérarchie, comme y invite la recommandation. Aucune mesure n’a encore été prise à cette fin et la recommandation reste par conséquent non mise en œuvre.
94. Le GRECO conclut que la recommandation xv n’a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

95. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suède a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante deux des quinze recommandations contenues dans le Rapport d’Évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les autres recommandations, six ont été partiellement mises en œuvre et sept n’ont pas été mises en œuvre.
96. Plus précisément, la recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, viii, x, xi, xii et xiii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, v, vi, vii, ix et xv n’ont pas été mises en œuvre.
97. Concernant les hautes fonctions de l’exécutif, le GRECO salue l’adoption du plan d’action contre la corruption pour l’administration publique et les mesures prises par le ministère des Affaires étrangères pour répondre aux critiques concernant le traitement des demandes d’accès aux informations publiques. Il se réjouit également que les Services du gouvernement contrôlent à présent l’exactitude des déclarations financières soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l’exécutif (PHFE). Des travaux constructifs sont également en cours pour élaborer un code de conduite composé de principes contraignants ainsi qu’une session de formation sur l’éthique destinée aux ministres, aux secrétaires d’État et aux experts politiques.
98. Toutefois, il reste beaucoup à faire sur un large éventail de sujets, tels que le contrôle du respect des règles de conduite par les PHFE, la mise en place d’un mécanisme chargé de dispenser des conseils confidentiels sur les questions éthiques, l’introduction de règles et de la transparence concernant les contacts des PHFE avec les lobbyistes, ainsi que l’élargissement des obligations de déclaration applicables aux PHFE et un contrôle de fond de ces déclarations élargies.
99. Concernant les services répressifs, la plupart des recommandations du GRECO ont été prises en compte et leur mise en œuvre est globalement plus avancée. Le GRECO accueille favorablement le document de gouvernance interne sur l’éthique adopté par le chef de la police nationale et ses décisions de créer une fonction spéciale de conseiller confidentiel et une fonction spéciale de lanceur d’alerte au sein de la police nationale. Le GRECO se félicite également des travaux en cours concernant l’élaboration d’activités de formation en matière d’éthique et de prévention de la corruption, le réexamen et la

refonte du système d'autorisation des activités auxiliaires et la publication d'informations sur les plaintes reçues et sur les enquêtes menées par le département des enquêtes spéciales (SU).

100. Il encourage la police nationale à finaliser et à mettre en œuvre ces initiatives dans un futur proche et à traiter les autres sujets en suspens, à savoir la surveillance et la sanction adéquates du respect des règles de conduite.
101. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires doivent être consentis dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation suédoise à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i à iii, v à xiii et xv d'ici au 30 septembre 2022.
102. Le GRECO invite les autorités suédoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.