

Adoption : 9 juin 2023  
Publication : 15 novembre 2023

Public  
GrecoRC5(2023)6

# 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

## DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

# SUÈDE



Adopté par le GRECO  
à sa 94<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 5-9 juin 2023)



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, PHFE) et des services répressifs.
2. Ce deuxième 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 lors de sa 82<sup>e</sup> réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 3 mai 2019, avec l'autorisation de la Suède. Le Rapport de Conformité du Cinquième Cycle sur la Suède a été adopté par le GRECO lors de sa 87<sup>e</sup> réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 24 novembre 2021, après autorisation de la Suède ([GrecoRC5\(2021\)1](#)). Le GRECO a indiqué que des progrès supplémentaires devaient être réalisés pour démontrer un niveau acceptable de conformité avec les recommandations et a demandé au chef de la délégation suédoise de soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO<sup>1</sup>, 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 a été réceptionné le 4 janvier 2023 et a servi de base à l'élaboration du deuxième Rapport de Conformité.
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. Ont été désignés M. Mikko HELKIÖ au titre de la Finlande et Mme Silvia THALLER au titre de l'Autriche. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour l'élaboration du Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Le GRECO avait adressé quinze recommandations à la Suède dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que la recommandation xiv avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation iv avait été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, viii, x, xi, xii et xiii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, v, vi, vii, ix et xv n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les treize recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

### **Recommandation i**

---

<sup>1</sup> 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.

6. *Le GRECO avait 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.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a salué le plan d'action contre la corruption pour l'administration publique adopté par le gouvernement ainsi que le soutien à sa mise en œuvre apporté par l'Agence de gestion publique. Toutefois, le plan d'action s'appliquait à l'administration publique au sens large et n'était pas suffisamment précis en ce qui concerne les PHFE.
8. Les autorités suédoises expliquent que le plan d'action de lutte contre la corruption en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2023 s'adresse à l'ensemble des instances de l'administration centrale. L'objectif de ce plan d'action n'est pas de proposer de nouvelles mesures juridiques, mais de mettre à la disposition des instances concernées des outils, méthodes de travail et guides de bonnes pratiques leur permettant de mener leur travail de prévention de la corruption de manière efficace et structurée. Ce plan d'action permet également au gouvernement d'évaluer les progrès réalisés par les instances de l'administration centrale dans le domaine de la prévention de la corruption.
9. En conclusion du plan d'action, le gouvernement indique qu'il est nécessaire de développer davantage le travail de prévention. À cette fin, l'Agence suédoise de gestion publique est chargée par le gouvernement de promouvoir le travail préventif des instances gouvernementales. Elle formule des recommandations et des conseils et développe des outils visant à promouvoir des méthodes de travail structurées de lutte contre la corruption. Par exemple, l'Agence gère un réseau dédié aux instances publiques nationales au sein duquel celles-ci peuvent partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques. Elle a également élaboré des outils destinés à assister les instances publiques notamment dans la conduite d'analyses de risque et la protection des lanceurs d'alerte.
10. Dans le cadre du plan d'action, l'Agence suédoise de gestion publique a été chargée de rédiger des rapports sur les progrès réalisés par les instances publiques nationales dans le domaine du travail de prévention. Le premier rapport a été soumis au gouvernement en juin 2021. Le rapport final est attendu pour la fin de l'année 2023. Les évaluations contenues dans ces rapports constitueront une base de référence pour les actions futures.
11. En outre, le gouvernement a récemment chargé l'Agence de gestion publique de rédiger un rapport similaire relatif aux instances et entreprises publiques aux niveaux régional et municipal. Ce rapport devrait être soumis en juin 2023.
12. Le GRECO note que le plan d'action de lutte contre la corruption mentionné dans le rapport précédent est en cours d'application et sera en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2023. Il prend également note du travail d'évaluation prévu par ce plan d'action et réalisé par l'Agence suédoise de gestion publique. Il convient que les Services du

gouvernement, dans lesquels travaillent les secrétaires d'État et les conseillers politiques, sont couverts par le plan d'action. Cela dit, comme il l'a noté dans son rapport précédent, aucune référence n'est faite à des mesures, outils ou recommandations ciblés à l'intention des PHFE en particulier, ou du gouvernement en tant qu'instance centrale. Le GRECO espère que les actions futures qui seront entreprises sur la base des évaluations produites par l'Agence de gestion publique tiendront compte de cette catégorie de personnes et des risques qui leur sont spécifiques.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii**

14. *Le GRECO avait 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.*
15. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre au moment du Rapport de Conformité. Le GRECO s'est félicité des travaux visant à l'adoption d'un code de conduite au sein des Services du gouvernement, mais ces travaux n'en étaient encore qu'à un stade trop préliminaire pour pouvoir conclure à une mise en œuvre, même partielle, de la recommandation.
16. Les autorités suédoises indiquent que les bureaux du gouvernement ont révisé leur "Information à l'attention du personnel politique des Services du gouvernement" en septembre 2022 et l'ont mis à la disposition du nouveau gouvernement. Cette dernière version présente une nouvelle disposition, afin de rendre plus claire et plus facile la recherche des informations appropriées pour les différents thèmes, et la section sur les questions éthiques a été révisée.
17. Ce document traite de tous les aspects de la vie professionnelle des PHFE dans les Services du gouvernement. Il est rédigé à l'intention des ministres, des secrétaires d'État, des conseillers politiques et des attachés de presse politiques et leur est remis dans le cadre d'un dossier de bienvenue destiné aux PHFE nouvellement nommés dans les bureaux du gouvernement. Il est conçu comme un document de référence en cas de questions et comme une source d'informations sur les règles à respecter dans différentes situations. Les lignes directrices, les règles et les lois auxquelles il fait référence sont disponibles sur l'intranet et faciles à trouver. Dans de nombreuses parties du "Manuel à l'attention du personnel politique", il est conseillé aux PHFE de s'adresser au directeur général des affaires administratives de leur ministère en cas de doute sur la manière d'agir dans une situation donnée.
18. Avec le module d'apprentissage en ligne sur les dilemmes éthiques, ce document constitue un code de conduite consolidé qui cible spécifiquement les PHFE dans les Services du gouvernement. Les informations destinées aux personnel politique des Services du gouvernement sont préparées par les Services du gouvernement et tous les ministères sont impliqués dans leur préparation. Elle est décidée par le chef du bureau

des affaires administratives des cabinets gouvernementaux. Elle est disponible sur l'intranet des bureaux du gouvernement et sur le site internet du gouvernement<sup>2</sup>.

19. Les informations destinées aux hommes politiques dans les bureaux du gouvernement se composent de 19 chapitres et contiennent des informations sur des aspects pratiques tels que, par exemple, les règles relatives aux conflits d'intérêts, les restrictions applicables aux ministres et aux secrétaires d'État lorsqu'ils quittent le gouvernement, les règles relatives aux voyages, etc. Il contient des exemples pratiques sur, par exemple, les cadeaux qui peuvent être acceptés au nom de l'État. Il contient également des textes descriptifs qui visent à fournir aux PHFE le contexte nécessaire concernant les fondements sur lesquels le gouvernement et les bureaux gouvernementaux fonctionnent, y compris les règles et réglementations applicables, telles que les principes de légalité et d'impartialité. Le chapitre sur les questions éthiques contient les règles et réglementations applicables aux PHFE et met l'accent, par exemple, sur les règles concernant les conflits d'intérêts, les règles relatives à la réception de cadeaux, d'invitations et de récompenses, etc. Il comprend des références au contrôle parlementaire du Riksdag (c'est-à-dire l'examen par la commission de la Constitution), aux règles concernant les employés (secrétaires d'État, conseillers politiques) et aux règles contraignantes applicables du code pénal suédois.
20. Le GRECO accueille favorablement le document intitulé "Information à l'attention du personnel politique des Services du gouvernement". Ce document s'adresse à tous les PHFE et couvre de manière détaillée et illustrée toutes les questions d'intégrité pertinentes, telles que les cadeaux, les invitations, les voyages, les conflits d'intérêts, les restrictions postérieures à l'emploi, etc. Il traite également de l'application, par le Parlement, des règles applicables aux employés ou du code pénal, selon le cas. Ce document est publié sur l'internet.
21. Bien que le document "Information à l'attention du personnel politique des Services du gouvernement" ne prenne pas la forme habituelle d'un code de conduite, le GRECO estime qu'il sert un objectif équivalent, car il rassemble toutes les règles pertinentes dans un seul document contenant des explications détaillées, qui fournissent des conseils approfondis aux PHFE dans un certain nombre de situations liées à l'exercice de leurs fonctions.
22. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

### **Recommandation iii**

23. *Le GRECO avait 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.*

---

<sup>2</sup> [information-for-politiker-i-regeringskansliet.pdf \(regeringen.se\)](#). Toutes les informations concernant les règles applicables au personnel politique sont disponibles à l'adresse suivante: [Regeringskansliet - Regeringen.se](#)

24. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté avec satisfaction les informations fournies concernant la session de formation obligatoire en cours d'élaboration à l'intention des ministres, des secrétaires d'État et des conseillers politiques. Cependant, il a noté qu'il n'était pas prévu de reconduire cet exercice. En outre, aucune suite concrète en matière de formation ne s'était encore matérialisée. Par conséquent, la première partie de la recommandation ne pouvait être considérée comme mise en œuvre, même partiellement. Aucune information n'était fournie par les autorités suédoises concernant la deuxième partie de la recommandation, qui restait donc non mise en œuvre.
25. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités suédoises indiquent qu'un cours d'introduction est dispensé aux ministres, aux secrétaires d'État et aux conseillers politiques, et que celui-ci comprend un module sur les principes éthiques et les conflits d'intérêts. Ce cours en ligne est dispensé à intervalles réguliers, parallèlement à d'autres activités de formation en présentiel. Il s'agit d'un module d'apprentissage en ligne accessible aux PHFE à tout moment avant et après les sessions régulières. L'idée est de donner aux PHFE la possibilité d'accéder à l'ensemble du module ou à des parties de celui-ci à leur convenance. En outre, un nouveau programme de formation plus approfondi sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption ciblant les PHFE a été finalisé et est opérationnel depuis 2023. Ce nouveau cours se présente sous format numérique et s'articule autour d'exercices de résolution de dilemmes pertinents pour le personnel politiquement nommé dans les Services du gouvernement. Il comprend par exemple des exercices portant sur les conflits d'intérêts, les activités accessoires et les règles relatives aux cadeaux. On y trouvera également des informations sur les principes éthiques applicables au secteur public et sur les endroits où les participants peuvent accéder à davantage de renseignements.
26. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités expliquent que les questions d'éthique et de conflits d'intérêts peuvent être directement discutées avec le directeur général des affaires administratives de chaque ministère. Il s'agit d'un haut fonctionnaire non-politique employé par le gouvernement, conformément à l'article 34 du règlement avec instructions à l'intention des Services du gouvernement. Il est chargé de veiller à ce que les questions administratives du gouvernement soient traitées conformément aux règles et règlements en vigueur de manière systématique et unifiée. Les directeurs généraux exercent le rôle de tuteurs et de conseillers auprès de la direction politique du ministère dans ces domaines. Ils sont des employés permanents des Services du gouvernement et toute cessation de leurs fonctions est régie par la loi relative à la protection de l'emploi. Le caractère confidentiel de ces discussions a été clarifié par les Services du gouvernement. Il a été confirmé que les informations et les conseils fournis par les directeurs généraux des affaires administratives ne sont pas en tant que tels couverts par le principe de l'accès du public à l'information.
27. Le GRECO se félicite des informations reçues concernant le cours d'introduction pour les ministres, les secrétaires d'État et les conseillers politiques, ainsi que le nouveau cours numérique pour les PHFE sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption. Il note que ces programmes de formation sont proposés à intervalles

réguliers tout au long du mandat des PHFE. La première partie de la recommandation est donc à présent mise en œuvre de façon satisfaisante.

28. Concernant le deuxième volet de la recommandation, le GRECO note que les questions d'éthique et de conflits d'intérêts peuvent être discutées directement, de manière confidentielle, avec le directeur général des affaires administratives de chaque ministère. Le GRECO estime qu'il serait préférable que ces conseils soient prodigués par des personnes ou des organismes n'ayant aucun lien hiérarchique avec les personnes qui les sollicitent. Toutefois, dans le contexte spécifique de la Suède, compte tenu du rôle des directeurs généraux en tant que conseillers de la direction politique pour les questions juridiques et administratives, il admet que cette partie de la recommandation est traitée de manière satisfaisante.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v**

30. *Le GRECO avait 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.*
31. En l'absence de mesures prises pour appliquer la recommandation, le GRECO rappelle que celle-ci n'a pas été mise en œuvre dans le rapport précédent.
32. Les autorités suédoises ne communiquent aucun élément nouveau concernant cette recommandation.
33. Le GRECO conclut que la recommandation v n'est toujours pas mise en œuvre.

#### **Recommandation vi**

34. *Le GRECO avait recommandé une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la loi relative aux 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.*
35. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. La loi relative aux 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. Ce comité ayant été créé récemment, le nombre de cas et de décisions n'était pas encore

suffisant pour permettre d'alimenter une évaluation indépendante. Le GRECO a souligné qu'une telle évaluation devrait être une priorité par la suite, étant donné les doutes exprimés lors de l'évaluation concernant le champ d'application, le contenu et l'efficacité de la loi.

36. Les autorités suédoises indiquent qu'une commission d'enquête procède actuellement à une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la loi relative aux restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé. Dans le système politique suédois, les réformes législatives sont souvent précédées dans leur élaboration par des commissions d'enquête. Le gouvernement adresse à la commission une directive définissant la nature de l'enquête et nomme le chef de la commission. Une fois constituée, la commission d'enquête obtient le statut d'organisme public. Dans le système suédois d'administration publique, les organismes publics constituent une organisation distincte de celle du gouvernement. La commission travaille donc de manière indépendante dans le cadre du mandat fixé par la directive.
37. L'évaluation vise à déterminer si la durée de la période de restriction est appropriée ou si celle-ci devrait être prolongée, si des sanctions devraient être introduites et si les catégories de personnes couvertes par la loi devraient être élargies. Sur la base de ses résultats, cette évaluation permet d'établir des propositions de modifications législatives jugées nécessaires. L'évaluation indépendante sera terminée et remise aux Services du gouvernement en août 2023. Le rapport final sera ensuite transmis aux agences gouvernementales, aux organisations, aux autorités locales et aux autres parties prenantes pour commentaires, conformément aux pratiques habituelles.
38. Le GRECO salue l'évaluation indépendante en cours sur la mise en œuvre de la loi relative aux restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé et attend avec intérêt d'être informé des résultats, des éventuelles propositions et des suites données à l'occasion du prochain rapport.
39. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandations vii et viii**

40. *Le GRECO avait 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) (**recommandation vii**),*
  - *que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un contrôle de fond (**recommandation viii**).*
41. Le GRECO rappelle que la recommandation vii n'était pas mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, en l'absence de mesures prises pour y répondre. La recommandation viii



était partiellement mise en œuvre. Le GRECO a salué les dispositions prises pour renforcer le contrôle de fond des déclarations, et plus précisément le fait que les personnes soumises à l'obligation de déclarer leurs avoirs en instruments financiers doivent désormais produire des documents étayant leur déclaration, tels qu'un relevé bancaire ou boursier. Le GRECO s'est aussi félicité du fait que l'exactitude des informations contenues dans les déclarations est désormais vérifiée par les Services du gouvernement. En outre, le GRECO s'est félicité 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. Le GRECO a toutefois estimé que le contrôle de fond devrait également prendre en compte les éléments additionnels qui devront être introduits dans le système de déclaration élargi aux termes de la recommandation vii.

42. Les autorités suédoises indiquent qu'aucune législation visant à satisfaire à la première partie de la recommandation vii n'a été promulguée. Cela étant, les Services du gouvernement soulignent qu'il n'existe pas d'obligation générale pour les personnes résidant en Suède de déclarer des « passifs importants » à des organismes tels que l'administration fiscale suédoise. Par conséquent, si les ministres et les secrétaires d'État étaient tenus de déclarer ces questions aux Services du gouvernement, il ne serait pas possible pour ces derniers de procéder à un contrôle de fond de ces déclarations, conformément à la recommandation viii, en recoupant ces déclarations avec, par exemple, les déclarations fiscales.
43. Le GRECO regrette qu'aucun développement ne soit à signaler concernant l'obligation pour les PHFE de déclarer les passifs importants et les informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille. Il estime que, même s'il n'existe pas d'obligation générale pour les résidents suédois de déclarer des passifs importants aux autorités fiscales, la déclaration de ces passifs par les PHFE présente une valeur ajoutée du point de vue de la promotion de l'intégrité. Les passifs importants peuvent être une source de conflits d'intérêts réels, potentiels ou perçus, et il est utile que le public et la société civile sachent que de tels éléments peuvent orienter les positions des PHFE sur certaines questions. Il en va de même pour le patrimoine, les intérêts et les passifs importants des personnes partageant leur foyer, même si les informations que les PHFE devraient déclarer à ce titre n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques. En ce qui concerne la déclaration des postes antérieurs, ententes avec des employeurs antérieurs et ententes avec des employeurs/clients actuels ou futurs, aucun nouvel élément n'a été rapporté non plus. La déclaration de tels éléments aurait certainement une valeur ajoutée aux fins de la prévention des conflits d'intérêts. En l'absence de progrès tangible, la recommandation vii ne peut toujours pas être considérée comme mise en œuvre.
44. Concernant la recommandation viii, le GRECO note l'absence de nouveaux développements depuis son dernier rapport. Il a déjà tenu compte du fait que les Services du gouvernement effectuent un contrôle de fond des éléments qui sont actuellement inclus dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts financiers des PHFE, c'est-à-dire des instruments financiers. Toutefois, comme indiqué au paragraphe 41 ci-dessus, il a estimé dans son rapport précédent que le contrôle de fond devrait

également couvrir les éléments supplémentaires à inclure dans le système de déclaration élargi à mettre en place conformément à la recommandation vii. La recommandation viii reste donc partiellement mise en œuvre.

45. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste non mise en œuvre et que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix**

46. *Le GRECO avait 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.*
47. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre au moment du Rapport de Conformité.
48. Les autorités suédoises ne communiquent aucun élément nouveau concernant cette recommandation.
49. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'est toujours pas mise en œuvre.

#### *Concernant les services répressifs*

#### **Recommandation x**

50. *Le GRECO avait 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.*
51. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le premier volet de la recommandation a été entièrement mis en œuvre, puisqu'un document de gouvernance interne énonçant une politique en matière d'éthique adopté par le chef de la police nationale est entré en vigueur le 18 décembre 2020. Ce document apporte des orientations appropriées aux agents concernant la conduite attendue de leur part. Le deuxième volet de la recommandation n'a pas été mis en œuvre, aucune mesure en vue de s'y conformer n'ayant été signalée.
52. Les autorités suédoises indiquent qu'en plus de la politique en matière d'éthique susmentionnée, le chef de la police a décidé en février 2021 de créer un outil d'orientation spécifique présenté sous la forme de « boussole ». Ce document présente quatre valeurs fondamentales et douze comportements à adopter par l'ensemble des agents pour mener à bien la mission de la police. Les comportements proposés reposent sur des recherches et expériences éprouvées et devraient être appliqués à titre d'exemple dans le travail quotidien. Cette boussole a été publiée en mars 2021 sur le

site intranet de la police et est accompagnée d'instructions sur la manière de l'appliquer dans la pratique. Elle est utilisée lors des formations et des réunions des cadres dans le but de les sensibiliser à son existence et de la transmettre ensuite aux autres agents.

53. Le département des ressources humaines est responsable de la supervision et de l'application de la politique et en assure le suivi par le biais d'une activité clé prévue par le plan national d'activités stratégiques. La politique en ligne est complétée par un module de formation (également décrit ci-dessous dans la recommandation xi) dont l'un des objectifs est de préciser la manière dont la politique doit être appliquée dans la pratique. Enfin, une directive distincte en matière de dialogue a été élaborée et mise en œuvre en juillet 2022 à l'intention des cadres de tous niveaux. Elle explique comment instaurer un dialogue continu avec l'ensemble des agents afin de préserver l'attention portée à ces questions.
54. Afin d'assurer le suivi des irrégularités au niveau national, les agences régionales et départementales de police rendent compte chaque année à la division financière de la quantité et du type d'irrégularités, de la description du suivi, des mesures de prévention de la criminalité mises en œuvre au cours de la période, y compris les procédures et les contrôles, afin de réduire le risque d'irrégularités et de corruption (y compris l'abus de confiance) à l'avenir.
55. Tous les agents sont tenus de respecter les règles et les lignes directrices énoncées dans les documents stratégiques généraux des autorités policières suédoises et dans la politique sur les questions d'éthique des autorités policières suédoises. Les cadres à tous les niveaux sont tenus de prendre des mesures afin de s'assurer que les documents stratégiques généraux soient respectés. Si des éléments d'information suggèrent qu'un agent a négligé les obligations liées à sa fonction par la violation des règles énoncées dans les documents stratégiques, des sanctions disciplinaires peuvent être prises sous la forme d'un avertissement ou de déductions de salaire. Dans certains cas moins graves, il est possible de recourir à des entretiens correctifs. Le service de police régional ou départemental duquel dépend l'agent est tenu de faire un signalement immédiatement auprès du Conseil de discipline du personnel. L'affaire fait l'objet d'une enquête par le service de police régional dont dépend l'agent. La décision de saisir le Conseil de discipline du personnel est prise par le chef de service de police régional ou de police départementale. Le Conseil de discipline du personnel publie chaque année toutes les affaires traitées sur le site internet des autorités policières suédoises<sup>3</sup>, y compris les décisions prises en matière de sanctions.
56. Le GRECO se félicite des informations fournies concernant les modalités de surveillance et d'application de la politique relative aux questions d'éthique applicable à la police. Ces modalités, qui reposent sur la responsabilité des cadres à tous les niveaux et sur le suivi par le département des ressources humaines, la division financière et le Conseil de discipline du personnel, remplissent les conditions d'efficacité de la deuxième partie de la recommandation. Le GRECO rappelle que la première partie avait déjà été considérée comme étant pleinement mise en œuvre dans le rapport précédent.

---

<sup>3</sup> [Personalansvarsnämnden vid Polismyndigheten -Verksamhetsrapport med referat av ärenden för år 2021 och register för åren 2015-2021.pdf. Le rapport portant sur 2022 sera publié à la mi-juin 2023.](#)

57. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xi**

58. *Le GRECO avait 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.*
59. Il est rappelé que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité dans la mesure où la mise en œuvre des deux volets qui la constituent était bien avancée. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO s'est réjoui 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 fondamentales, qui devait être disponible pour tous les agents dès que la politique en matière d'éthique aurait été mise en place, ainsi que de la décision de créer une page web dédiée sur le site intranet de la police nationale. Ces outils n'étaient toutefois pas encore opérationnels.
60. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO saluait la décision du chef de la police nationale de créer une fonction spéciale de conseiller confidentiel au sein de la police. Cette structure n'avait toutefois pas encore été mise en place dans la pratique.
61. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités suédoises indiquent que l'outil d'apprentissage en ligne mentionné dans le rapport précédent est en place depuis juillet 2022. Il fait partie de la formation initiale et continue de tous les agents de la police. Son utilisation est obligatoire. Cet outil est accessible via l'intranet des autorités policières et inclut des informations sur la législation pertinente, les valeurs fondamentales, la corruption, l'éthique, etc. Il est en partie interactif : l'agent doit réfléchir aux différentes situations présentées et choisir les bonnes réponses. L'outil comprend également plusieurs courtes vidéos afin de renforcer l'apprentissage. L'apprentissage en ligne se termine par un test de connaissances. Un certificat d'achèvement est délivré si l'employé réussit le test.
62. Pour mettre en exergue les questions d'éthique, de transparence, de prévention des irrégularités, etc., les autorités policières ont centralisé des informations sur leur site intranet. Ces informations ont été publiées en juillet 2022 et comprennent les règles, les règlements, les questions et réponses, les documents de pilotage internes, le système interne de signalement des irrégularités, le contact des personnes à qui les agents peuvent s'adresser pour recevoir des conseils sur des questions d'éthique, d'intégrité, de signalement, etc.
63. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent qu'en juin 2022, le chef de la police nationale a décidé de conférer à la nouvelle structure concernant le lancement d'alerte (voir recommandation xv ci-dessous) un rôle consultatif. Cela signifie que tous les agents peuvent s'adresser à cette structure pour

obtenir des conseils (y compris des conseils confidentiels), par exemple en ce qui concerne le signalement d'irrégularités et les questions d'intégrité. Ce rôle est entré en vigueur lorsque la structure concernant le lancement d'alerte a démarré ses activités en juillet 2022. Les agents peuvent utiliser la même méthode de contact que celle utilisée pour le lancement d'alerte. Ils obtiendront une réponse directe de la structure. Si l'agent demande des conseils confidentiels et que ceux-ci ne sont pas liés au lancement d'alerte, cette démarche s'effectue principalement par téléphone, car la personne peut choisir de garder l'anonymat.

64. Concernant les deux parties de la recommandation, le GRECO se félicite que les outils et la structure qui ont été évalués positivement dans son précédent rapport soient désormais opérationnels. Les deux parties de la recommandation sont donc pleinement mises en œuvre.
65. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xii**

66. *Le GRECO avait 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.*
67. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Un réexamen et une refonte du système d'autorisation des activités auxiliaires dans la police nationale étaient en cours. Leur objectif était conforme aux objectifs de la recommandation. Toutefois, les nouvelles mesures décidées n'étaient pas encore en place.
68. Les autorités suédoises rappellent 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 du réexamen ont été mises en œuvre au cours de l'année 2021 et comprennent de nouvelles informations claires à l'intention de l'ensemble des agents disponibles sur le site intranet de la police, avec notamment la mention de ce qui peut être considéré comme une activité auxiliaire et de ce qu'un agent est tenu de faire pour que cette activité fasse l'objet d'une évaluation. Le site contient également des informations sur le règlement relatif aux activités auxiliaires. Le traitement de toutes les demandes d'activités auxiliaires s'effectue au niveau national, au département des ressources humaines de l'Autorité de police. Il comprend une enquête approfondie sur toutes les circonstances pertinentes de la demande et un avis du supérieur hiérarchique de l'employé, ainsi que, si nécessaire, du département des affaires juridiques ou du département des affaires financières. La décision d'autorisation ou de refus de l'activité auxiliaire est prise par écrit. Le manuel sur les activités auxiliaires a été révisé et mis à jour dans le même sens, avec pour but de clarifier les règles, les procédures et les processus. Désormais, les activités auxiliaires sont un sujet systématiquement abordé dans le cadre de l'entretien officiel sur le développement que chaque responsable doit mener chaque année avec tous ses agents. Les activités auxiliaires sont également mentionnées dans la politique en matière d'éthique.

69. En général, il existe trois types d'activités auxiliaires que les fonctionnaires, dont les policiers, ne sont pas autorisés à exercer : les activités auxiliaires indignes de confiance, celles qui entravent l'accomplissement de la fonction et celles de nature concurrentielle.
70. Le GRECO se félicite du nouveau système rationalisé d'autorisation et du suivi efficace des activités auxiliaires au sein de la police. Ce système va dans le sens des objectifs de la recommandation.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xiii**

72. *Le GRECO avait 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.*
73. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le chef de la police avait décidé de publier des informations sur les plaintes reçues et sur les enquêtes menées par le département des enquêtes spéciales, et des travaux étaient en cours pour 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 mise à disposition de l'ensemble des fonctionnaires de police a également été considérée par le GRECO comme une mesure positive.
74. Les autorités suédoises indiquent à présent qu'en plus de la jurisprudence publiée dans la revue mensuelle interne *Svensk Polis*, la jurisprudence et les statistiques sur les plaintes reçues et les mesures entreprises font également l'objet d'une publication sur le site internet de la police<sup>4</sup> depuis mars 2021.
75. Sur le site internet des autorités policières<sup>5</sup>, le département des enquêtes spéciales publie régulièrement les comptes rendus des jugements qui concernent son domaine de responsabilité. Ces comptes rendus résument l'incident et le raisonnement du tribunal, la sanction pénale en cas de condamnation et, le cas échéant, une déclaration du Conseil de discipline du personnel devant le tribunal portant sur les conséquences en termes de droit du travail pour l'employé qui a fait l'objet d'une condamnation. La page web concernée fournit également un lien vers le rapport d'activité du Conseil de discipline du personnel pour l'année précédente, qui contient des comptes rendus des affaires examinées par le Conseil, les sanctions imposées en vertu du droit du travail ainsi que des statistiques sur les affaires entrantes<sup>6</sup>. Le département des enquêtes spéciales publie également des informations sur la manière dont les rapports transmis sont traités, des statistiques portant sur le nombre d'affaires introduites, la répartition

---

<sup>4</sup> <https://polisen.se/om-polisen/sarskilda-utredningar/exempel-pa-domar/>

<sup>5</sup> [www.polisen.se](http://www.polisen.se)

<sup>6</sup> Voir note en bas de page 3

entre les différentes catégories d'infractions et les différents types de fonctionnaires ayant fait l'objet d'un rapport.

76. Le GRECO salue les informations rapportées concernant la publication en ligne des statistiques relatives aux plaintes et à la jurisprudence des tribunaux compétents et du Conseil de discipline du personnel, y compris les sanctions.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xv**

78. *Le GRECO avait 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.*
79. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le chef de la police nationale avait décidé de créer une structure dédiée au lancement d'alerte au sein des autorités policières, mais aucune mesure n'avait encore été prise à cette fin. Aucune mesure n'avait été prise non plus en vue de proposer des conseils et une formation en matière de protection des lanceurs d'alerte.
80. Les autorités suédoises indiquent que la directive (UE) 2019/1937 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte) a été transposée en droit national (SFS 2021:890). La nouvelle loi est entrée en vigueur le 17 décembre 2021.
81. En juin 2022, le chef de la police nationale a décidé de mettre en place une nouvelle structure dédiée au lancement d'alerte au sein des autorités policières. La structure est entrée en service le 17 juillet 2022 sous l'égide du département de la supervision du chef de la police nationale, qui en est responsable. La structure est indépendante et réceptionne les rapports des fonctionnaires de police par téléphone, courrier électronique, voie postale ou lors d'entretiens individuels. L'agent peut garder l'anonymat en adressant un rapport par voie postale. Par le biais d'un suivi effectué au plus tard trois mois après la réception du rapport, la structure s'assure que des mesures sont prises pour traiter les irrégularités constatées au sein de l'organisation.
82. L'outil d'apprentissage en ligne mentionné dans la recommandation xi fournit des informations sur le rôle des lanceurs d'alerte. La formation continue révisée destinée aux responsables à tous les niveaux contient également des informations à ce sujet. En outre, tous les employés sont invités à contacter la structure pour solliciter des conseils, qui peuvent être obtenus par téléphone, par courrier électronique ou lors d'entretiens physiques à l'intérieur ou à l'extérieur des locaux de la police. Des informations spécifiques concernant la structure et ses processus opérationnels sont disponibles sur les sites internet et intranet.
83. Le GRECO salue le fait que la structure dédiée au lancement d'alerte au sein des autorités policières soit désormais opérationnelle et que la sensibilisation à cette

structure soit assurée par différents moyens, notamment par le biais de l'outil de formation en ligne obligatoire pour l'ensemble des agents de police, de la formation continue à l'intention des responsables à tous les niveaux, des informations sur les sites internet et intranet de la police, ainsi que des informations fournies par le personnel de la structure lui-même. En conséquence, le GRECO considère que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.

84. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### III. CONCLUSIONS

85. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suède a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante neuf des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, trois ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.

86. Plus précisément, les recommandations iii, x, xi, xii, xiii, xiv et xv ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations ii et iv ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, vi et viii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, vii et ix n'ont pas été mises en œuvre.

87. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO note que des progrès ont été réalisés depuis le dernier rapport. Un manuel détaillé contenant des règles applicables à toutes les questions liées à l'intégrité s'applique à tous les ministres, secrétaires d'Etat et conseillers politiques. Un cours d'introduction sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption est désormais dispensé à intervalles réguliers à ces personnes dès leur entrée en fonction, et ils ont accès à des conseils confidentiels sur ces questions. Une évaluation indépendante sur la mise en œuvre de la loi relative aux restrictions concernant les ministres et les secrétaires d'État qui évoluent vers le secteur privé est en cours. En outre, le fait que les éléments figurant dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts des hauts fonctionnaires fassent l'objet d'un contrôle de fond par les Services du gouvernement constitue un élément positif, bien que le champ d'application matériel de ces déclarations nécessite d'être élargi. Il convient également de poursuivre le travail sur d'autres questions telles que le contrôle du respect des règles de conduite par les hauts fonctionnaires, les règles et la transparence concernant les contacts avec les lobbyistes, ainsi que l'élargissement des obligations de déclaration applicables aux PHFE.

88. En ce qui concerne les services répressifs, le GRECO félicite la police pour la mise en œuvre intégrale des recommandations. Un document interne sur l'éthique a été adopté et la sensibilisation à ce document et aux questions d'éthique et d'intégrité fait désormais partie intégrante de la formation initiale et continue obligatoire. Un mécanisme de protection des lanceurs d'alerte a été mis en place, lequel a également pour rôle de fournir des conseils confidentiels sur les questions d'intégrité. Le système d'autorisation des activités auxiliaires (à confirmer) pour les agents de police a été



rationalisé et fait l'objet d'un suivi efficace de la part des cadres. Enfin, les informations sur les plaintes reçues au sujet des agents de police sont désormais publiées sur plusieurs canaux. Ces informations sont accompagnées de précisions sur les suites données et les sanctions prises.

89. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité de la Suède aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation de Cinquième Cycle est insuffisant au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, du Règlement intérieur. Il décide donc d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i) et demande au chef de la délégation de la Suède de produire un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i et v-ix) dans les meilleurs délais, et au plus tard pour le 30 juin 2024.
90. Enfin, le GRECO invite les autorités suédoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.