

Adoption : 19 mars 2025
Publication : 3 avril 2025

Public
GrecoRC5(2025)3

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

SUÈDE



Adopté par le GRECO
lors de sa 99^e réunion plénière (Strasbourg, 17-19 mars 2025)



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. Cet Addendum au 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^e 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^e réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 24 novembre 2021, après autorisation de la Suède. Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 94^e réunion plénière (9 juin 2023) et rendu public le 15 novembre 2023, après 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 30 septembre 2024, a servi de base à l'élaboration du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Finlande (s'agissant des hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité. Le rapporteur nommé, M. Mikko HELKIÖ, a été assisté par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport

II. ANALYSE

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

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

Recommandation i

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.*

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.

7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait pris note du plan d'action contre la corruption pour l'administration, en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2023, ainsi que du travail d'évaluation prévu par ce plan d'action et réalisé par l'Agence suédoise de gestion publique. Toutefois, bien que le plan vise officiellement les secrétaires d'État et les conseillers politiques qui font partie des Services du gouvernement, il ne comportait pas de mesures, outils ou recommandations ciblant spécifiquement les PHFE ou le gouvernement central. Le GRECO espérait que les actions entreprises par la suite sur la base de l'évaluation menée par l'Agence de gestion publique tiendraient compte de cette catégorie de personnes et des risques qui leur sont propres.
8. Les autorités suédoises indiquent qu'un nouveau plan d'action contre la corruption et le trafic d'influence² a été adopté par le gouvernement en juillet 2024. Ce nouveau plan, dont la portée est considérablement élargie, intègre des mesures qui visent différents domaines spécifiques, notamment les conflits d'intérêts, le droit pénal, le trafic d'influence, la lutte contre la corruption au sein des services du gouvernement central et au niveau infranational, ainsi que les marchés publics.
9. Le plan d'action couvre l'administration publique en général, y compris les organismes du gouvernement central et les Services du gouvernement. Les risques spécifiques aux PHFE et aux partis politiques sont abordés dans la section du plan d'action consacrée aux conflits d'intérêts. Parmi les actions prévues dans ce domaine figurent des mesures spécifiques visant les PHFE et les partis politiques, telles que les restrictions imposées après cessation des fonctions, la réglementation du financement des partis politiques et la transparence des activités de lobbying. Elles incluent également l'instauration de deux commissions d'enquête, qui font l'objet d'une description plus détaillée dans les recommandations v et vi. Concernant les services du gouvernement central, le plan d'action prévoit notamment une révision des réglementations en vigueur afin de préciser les compétences de chacun en matière de prévention de la corruption. Le plan d'action prévoit également un mécanisme d'évaluation renforcé pour les services du gouvernement central, qui vise notamment à examiner les mesures mises en place pour prévenir la corruption, à évaluer le niveau de sensibilisation des agents à ces mesures et à recueillir leur appréciation sur leur efficacité. En outre, l'évaluation permettra de recueillir des informations sur l'étendue de l'expérience personnelle des agents en matière de corruption ou de trafic d'influence.
10. Par ailleurs, les services gouvernementaux ont décidé d'inclure, parmi les domaines prioritaires de l'audit interne de 2024, l'examen des mesures prises par les services gouvernementaux pour prévenir les irrégularités, et plus particulièrement pour prévenir la corruption. Ils ont révisé leurs lignes directrices relatives à la réception de cadeaux et d'invitations. Ces lignes directrices s'adressent spécifiquement aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au sein des services du gouvernement. Dans ce cadre, une analyse des risques a été effectuée afin d'englober, entre autres, le risque de corruption. Les lignes directrices révisées sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2024.

²[Ny handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan - Regeringen.se](#) (disponible en suédois uniquement)

11. Enfin, l'Agence suédoise de gestion publique a également été chargée de promouvoir les mesures de lutte contre la corruption au sein des services du gouvernement central au moyen d'activités renforcées de sensibilisation. Ce travail est en cours et l'Agence accorde la priorité aux services qui accusent un retard et doivent par conséquent intensifier leurs mesures de lutte contre la corruption, ainsi qu'à ceux qui interviennent dans des domaines qu'elle juge à haut risque.
12. Le GRECO salue les informations communiquées au sujet du nouveau plan d'action contre la corruption et le trafic d'influence adopté par le gouvernement en juillet 2024, qui prévoit des mesures visant spécifiquement les PHFE. Il se félicite également des informations reçues au sujet des objectifs de l'audit interne de 2024, des lignes directrices révisées relatives aux cadeaux et aux invitations, ainsi que des activités de sensibilisation menées par l'Agence suédoise de gestion publique. Ces mesures et initiatives semblent répondre aux exigences de la recommandation et le GRECO est convaincu qu'elles contribueront à promouvoir l'intégrité et à améliorer la gestion des conflits d'intérêts parmi les PHFE.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v

14. *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.*
15. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans ses rapports précédents, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
16. Les autorités suédoises indiquent qu'une commission d'enquête multipartite chargée de réviser la réglementation sur la transparence du financement des partis a été nommée par le gouvernement le 15 juin 2023. Le mandat de la commission³ comprend l'examen de la nécessité de renforcer la transparence dans la prise de décisions politiques par le biais d'une législation sur la transparence des contacts entre les décideurs politiques et les lobbyistes. Le mandat fait référence à la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique. Il mentionne également la recommandation du GRECO sur l'introduction de règles et de directives sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif s'engagent dans des contacts avec des lobbyistes. La commission est tenue de rendre compte de ses travaux au plus tard le 15 mai 2025.

³ [Förstärkt insyn och transparens i finansieringen av politiska partier - Regeringen.se](#) (disponible en suédois uniquement)

17. Le GRECO se félicite de la nomination par le gouvernement d'une commission d'enquête multipartite chargée d'examiner, entre autres, la nécessité de renforcer la transparence dans la prise de décisions politiques par le biais d'une législation sur la transparence des contacts entre les décideurs politiques et les lobbyistes. Il note que le mandat de la commission tient dûment compte de la présente recommandation et de la recommandation du Comité des Ministres relative à la réglementation des activités de lobbying. Il attend avec intérêt d'être informé en temps opportun des résultats des travaux de la commission. 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.
18. Le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

Recommandation vi

19. *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.*
20. Rappelons que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Dans son précédent rapport, le GRECO avait salué l'évaluation indépendante en cours sur la mise en œuvre de la loi relative aux restrictions imposées aux ministres et aux secrétaires d'État qui passent dans le secteur privé (Loi sur les restrictions). Il attendait avec intérêt d'être informé des suites données à l'occasion du présent rapport.
21. Les autorités suédoises rappellent que le gouvernement a mandaté en juin 2022 une commission d'enquête chargée : 1) d'évaluer si les objectifs de la Loi de 2018 sur les restrictions ont été atteints et de déterminer si les catégories de personnes sujettes à cette loi devaient être élargies ; et 2) d'examiner la fréquence du passage du secteur public aux activités du secteur privé et de proposer des mesures de restriction généralement applicables. En août 2023, la commission d'enquête a présenté son rapport intitulé « Restrictions imposées au passage dans le secteur privé - confiance accrue dans les activités du secteur public »⁴.
22. L'enquête a conclu que les objectifs de la Loi sur les restrictions avaient été atteints. Elle a eu un effet autorégulateur et l'obligation de notification a été systématiquement respectée. La commission d'enquête a estimé que la période de restriction de douze mois restait appropriée et n'a pas recommandé de la prolonger. En outre, elle a estimé qu'il n'était pas nécessaire de prévoir des sanctions, étant donné qu'aucun problème de conformité n'a été observé au cours de la période d'évaluation (2018-2023).
23. Dans le cadre de son mandat, la commission d'enquête a évalué si les catégories de personnes sujettes à la Loi sur les restrictions devaient être élargies. L'enquête a conclu

⁴ [Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet - Regeringen.se](#) (en suédois, avec un résumé en anglais p. 21 et suiv.)

qu'aucune autre catégorie de PHFE, notamment les conseillers politiques, ne devait être soumise aux restrictions relatives au passage dans le secteur privé prévues par cette loi. Toutefois, l'enquête a mis en lumière que certains postes de direction à durée déterminée au sein des autorités gouvernementales pourraient être de nature à placer les personnes qui les occupent, notamment les chefs d'administrations centrales, dans une situation de conflit d'intérêts en cas de passage dans le secteur privé. En conséquence, la commission d'enquête a proposé que les personnes occupant ces postes soient assujetties aux mesures de restrictions établies par la Loi sur les restrictions, au même titre que les ministres du gouvernement et les secrétaires d'État.

24. Outre la proposition de modifier la Loi sur les restrictions, elle a également recommandé d'ajouter des mesures de restrictions supplémentaires de portée générale applicables à l'ensemble du secteur public. Le champ d'application de ce règlement engloberait les postes du secteur public pour lesquels l'employeur a déterminé certains risques lors du passage du titulaire du poste au secteur privé. Ces risques comprennent l'accès par l'employé à des informations qui pourraient présenter un risque de préjudice financier pour les activités du secteur public, fournir un avantage indu à un individu ou nuire à la confiance du public dans l'administration publique. Chaque agence du gouvernement central serait tenue d'évaluer quels postes devraient être soumis à la réglementation et d'inclure les restrictions postérieures à l'emploi dans les contrats de travail concernés. En conséquence, ces restrictions pourraient s'appliquer aux conseillers politiques en cas de décision en ce sens des Services du gouvernement. Les restrictions seraient obligatoires pour les services de l'administration centrale qui relèvent du gouvernement, et laissées à l'appréciation des communes, des régions et des autorités locales fédérées. Le rapport d'enquête a été distribué pour consultation et les propositions qu'il contient font actuellement l'objet d'un examen approfondi au sein des Services du gouvernement.
25. Le GRECO prend note des conclusions de l'évaluation indépendante de la Loi sur les restrictions, à savoir que la Loi a atteint ses objectifs, qu'aucun problème de conformité n'a été observé au cours de la période d'examen (2018-2023) et que la commission d'enquête ne recommande pas de prolonger la période de restriction de douze mois. Il note également que la commission d'enquête a proposé plusieurs modifications à la Loi, ainsi que l'ajout de restrictions supplémentaires qui pourraient viser les conseillers politiques en cas de décision en ce sens des Services du gouvernement. Elle a également préconisé l'instauration de restrictions spécifiques pour certains postes de direction à durée déterminée occupés au sein des Services du gouvernement, notamment les chefs d'administrations centrales. Enfin, le GRECO note que les Services du gouvernement examinent actuellement la suite à donner à ces recommandations et qu'il attend avec intérêt d'être informé des éventuelles modifications à la loi.
26. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

27. *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).

28. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de mesures prises pour appliquer la recommandation, il avait conclu que celle-ci n'avait pas été mise en œuvre.
29. Les autorités suédoises ne communiquent aucun élément nouveau à propos de cette recommandation.
30. En l'absence de nouveaux éléments, le GRECO conclut que la recommandation vii reste non mise en œuvre.

Recommandation viii

31. *Le GRECO avait recommandé que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif fassent l'objet d'un contrôle de fond.*
32. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Dans ses précédents rapports, il avait déjà tenu compte du fait que les Services du gouvernement effectuent un contrôle de fond des éléments qui figurent actuellement dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts des PHFE, c'est-à-dire des instruments financiers. Toutefois, il avait estimé que le contrôle de fond devait également porter sur les éléments supplémentaires qui devaient figurer dans le système de déclaration élargi à mettre en place conformément à la recommandation vii.
33. Les autorités suédoises rappellent que les ministres et secrétaires d'État doivent déclarer leurs instruments financiers dès que possible après leur entrée en fonction. La déclaration doit également être effectuée chaque année avant le 31 janvier, même si les avoirs n'ont pas changé. En outre, tout changement dans les avoirs d'une PHFE doit être signalé aux services gouvernementaux dans les 7 jours suivant le changement.
34. Dans la déclaration de détention, les ministres ou secrétaires d'État doivent fournir des informations complètes sur les instruments financiers détenus et la valeur de marché au moment de la déclaration. Dans une déclaration d'acquisition ou de cession, des informations doivent être fournies sur les instruments financiers acquis ou cédés et le prix auquel l'acquisition ou la cession a eu lieu. La date de l'acquisition ou de la cession doit également être indiquée, ainsi que la valeur de marché après le changement. La déclaration doit être faite par le ministre ou le secrétaire d'État, qui doit soumettre une copie ou une impression d'un relevé récapitulatif d'une banque ou d'un courtier en valeurs mobilières, comprenant les éléments susmentionnés. Les Services du gouvernement vérifient l'exactitude des déclarations sur la base des éléments fournis.
35. Tous les ministres et secrétaires d'État agissent conformément à cette procédure. En 2024, 20 ministres sur 24 ont déclaré détenir des instruments financiers et 4 ont déclaré

n'en détenir aucun ; 35 secrétaires d'État sur 37 ont déclaré détenir des instruments financiers et 2 ont déclaré n'en détenir aucun. Ces déclarations ont été vérifiées comme indiqué ci-dessus.

36. Le GRECO note, comme il l'a déjà fait dans ses précédents rapports, que les Services du gouvernement effectuent un contrôle de fond des éléments qui figurent actuellement dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts des PHFE. Il prend également acte des informations fournies en ce qui concerne les déclarations remises en 2024 et leur contrôle. Dans l'ensemble, il peut donc considérer que cette recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
37. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix

38. *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.*
39. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
40. Les autorités suédoises indiquent que le gouvernement a nommé en février 2024 une commission d'enquête chargée de contrôler l'application de la législation pénale relative aux infractions de corruption. Elle est notamment chargée d'examiner la nécessité d'élargir la responsabilité pénale pour faute commise dans l'exercice d'une fonction publique et, quel que soit l'avis retenu, de formuler des propositions législatives visant à étendre cette responsabilité à d'autres aspects que les mesures prises dans l'exercice de l'autorité publique. En outre, la commission d'enquête examinera la nécessité d'étendre la responsabilité pénale aux actes commis par les personnes actuellement exonérées : les élus. Les propositions de la commission d'enquête pourraient donc conduire à une responsabilité pénale élargie pour certains PHFE. Le rapport final de l'enquête sera présenté d'ici le 25 juillet 2025. Par ailleurs, les autorités font mention de la numérisation en cours des processus essentiels au sein des Services du gouvernement, qui permettra d'identifier les conflits d'intérêts dans une plus large mesure. Ce processus de numérisation permet désormais aux PHFE d'indiquer, via une interface numérique, s'ils ont un conflit d'intérêts à un stade plus précoce du processus de préparation des décisions gouvernementales.
41. Le GRECO prend note avec intérêt de l'enquête en cours qui pourrait conduire à une responsabilité pénale élargie à certains PHFE en cas de faute dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, cette enquête étant toujours en cours, il est trop tôt à ce stade pour réévaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation. Le GRECO souligne également que le mécanisme de contrôle et de sanction du respect des règles de conduite qui fait l'objet de cette recommandation nécessite en outre de prendre des mesures dépassant le cadre du droit pénal en vue d'assurer un suivi plus institutionnalisé du respect des règles de conduite par tous les PHFE.

42. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

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

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

45. Concernant les hautes fonctions de l'exécutif, plusieurs initiatives positives ont été mises en œuvre ou ont connu de nouvelles avancées depuis le dernier rapport. Le gouvernement a adopté un nouveau plan d'action contre la corruption et le trafic d'influence qui prévoit des mesures visant spécifiquement les PHFE. Un audit interne a été mené pour examiner les actions mises en place par les Services du gouvernement pour prévenir les irrégularités, et notamment la corruption. Les lignes directrices des Services du gouvernement relatives aux cadeaux et aux invitations sont en cours de révision. Les questions relatives à la transparence des contacts entre les décideurs politiques et les lobbyistes, à la responsabilité pénale pour faute dans l'exercice d'une fonction publique, ainsi qu'aux restrictions imposées après cessation des fonctions sont actuellement examinées dans le cadre de commissions d'enquête et du suivi de leurs conclusions. Certaines de ces initiatives n'ont pas encore porté tous leurs fruits. 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. Concernant les services répressifs, le GRECO rappelle que toutes les recommandations avaient été entièrement mises en œuvre.

46. Conformément à l'article 31 révisé bis, paragraphe 10 du Règlement intérieur du GRECO, l'adoption de cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Cinquième Cycle en ce qui concerne la Suède. Les autorités suédoises peuvent toutefois, si elles le souhaitent, informer le GRECO des avancées relatives à la mise en œuvre des recommandations v-vii et ix, qui reste incomplète.

47. 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.