



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 18 octobre 2017
Publication : 24 octobre 2017

Public
Greco RC4(2017)21

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

SUÈDE

Adopté par le GRECO lors de sa 77^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

QUATRIÈME
CYCLE
D'ÉVALUATION

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de conformité examine les mesures prises par les autorités suédoises pour mettre en œuvre les recommandations émises dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Suède (voir paragraphe 2) qui portait sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Suède a été adopté lors de la 61^e réunion plénière du GRECO (18 octobre 2013) et rendu public le 12 novembre 2013, à la suite de l'autorisation de la Suède ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 1F](#)). Le Rapport de conformité du Quatrième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 69^e réunion plénière (16 octobre 2015) et rendu public le 29 janvier 2016, à la suite de l'autorisation de la Suède ([Greco RC-IV \(2015\) 9F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités suédoises ont présenté un rapport de situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les cinq recommandations en suspens qui, d'après le Rapport de conformité, avaient été partiellement suivies. Ce rapport a été reçu le 27 avril 2017 et a servi de base au deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Autriche et le Monténégro de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés pour le présent rapport sont Mme Verena WESSELY, au nom de l'Autriche, et M. Dusan DRAKIC, au nom du Monténégro. Le Secrétariat du GRECO les a aidés à préparer ce Rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé huit recommandations à la Suède. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la Suède avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante trois des huit recommandations (vi, vii et viii). La conformité avec les recommandations en suspens (i-v) est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un code de conduite pour les parlementaires soit adopté et rendu facilement accessible au grand public ; et (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques pour sa mise en œuvre telle que des initiatives de formation et de conseils spécifiques.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été évaluée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité ; pour se conformer à cette recommandation, le Riksdag avait préparé un projet de Code de conduite, accompagné d'un guide assorti de commentaires sur les différents aspects du Code. Toutefois, il n'était pas encore officiellement adopté et aucune mesure pratique n'avait encore été prise dans le sens de sa mise en œuvre.
8. Les autorités déclarent à présent qu'en décembre 2016, le Code de conduite a été adopté par le président et les trois vice-présidents (la présidence du Riksdag) ainsi que les chefs des groupes des huit partis actuellement représentés au Parlement. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Chaque parlementaire a reçu un exemplaire du Code et celui-ci peut être consulté sur les sites web interne et externe du Riksdag. Les autorités font savoir qu'en 2017, l'Administration du Riksdag a fourni des informations et organisé des séminaires sur le Code et sur sa

mise en œuvre pour tous les groupes de partis au Riksdag. Elles soulignent que ces activités ont reçu un large soutien au sein du Riksdag et ont amélioré la connaissance et la compréhension des questions couvertes par le Code.

9. Le GRECO salue l'adoption et l'entrée en vigueur du Code de conduite. L'instrument couvre les notions de conflit d'intérêts, d'intérêts financiers, de pots-de-vin et de cadeaux. Le guide qui est associé au Code explique plus amplement les différentes notions, mentionne les définitions juridiques contenues dans la législation pertinente et les illustre par des exemples concrets, afin d'aider les parlementaires à appliquer le Code en pratique. Le GRECO note que des activités destinées à développer les connaissances des parlementaires sur le Code de déontologie ont été organisées, ce qui répond à la seconde partie de la recommandation. Les autorités sont invitées à poursuivre ces efforts de formation. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO considère que les obligations de la recommandation sont à présent pleinement satisfaites.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'une clarification écrite (publique) de la signification des règles de récusation de la loi sur le Riksdag et des orientations sur l'interprétation de ces règles soient mises à disposition des parlementaires ; et (ii) qu'une obligation de divulgation ad hoc soit introduite lorsque, dans le cours des travaux parlementaires, un conflit entre les intérêts privés des parlementaires à titre individuel peut émerger en lien avec la question à l'examen.*
12. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre ; il se félicitait de ce que le projet de Code de conduite prévu par les autorités donne des informations adéquates sur les règles de récusation du Riksdag, à la condition que ledit Code soit adopté, ce qui restait à faire, mais estimait que la seconde partie de la recommandation n'avait pas été appliquée puisqu'aucune obligation de divulgation ad hoc n'avait été instaurée.
13. Les autorités ont à présent présenté le Code de conduite tel qu'il a été adopté, qui tout comme le projet de Code, contient un guide expliquant dans le détail les règles de récusation de la loi sur le Riksdag et donnant des indications sur leur application. Comme l'ont indiqué les autorités et comme on peut le lire dans le premier Rapport de conformité, aucune obligation de divulgation ad hoc en cas de conflit d'intérêts n'a été introduite.
14. Le GRECO salue le fait que le Code de conduite adopté clarifie la signification de la loi sur le Riksdag, et considère donc que la première partie de la recommandation a été respectée.
15. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO déplore que le Code de conduite adopté n'exige toujours pas des parlementaires qu'ils fassent des divulgations ad hoc. Par conséquent, la situation n'a pas changé sur ce point depuis que le rapport d'évaluation a été adopté, c'est-à-dire que les divulgations sont possibles mais qu'elles dépendent de l'autodiscipline des parlementaires. Le GRECO se doit donc de conclure que la seconde partie de la recommandation n'a pas été appliquée.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait recommandé que des règles sur les cadeaux et autres avantages – y compris les avantages en nature – soient élaborées pour les parlementaires et que le public y ait facilement accès ; ces règles devraient, en particulier, définir quel type de cadeaux et autres avantages peuvent être acceptables et déterminer quelle conduite est attendue des parlementaires qui se voient remettre ou offrir de tels avantages.*
18. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité, car le projet de Code de conduite assorti de son guide répondait aux exigences de la recommandation mais n'était pas encore adopté.
19. Les autorités ont présenté le Code de conduite, qui contient une partie consacrée aux cadeaux et à l'obligation pour les parlementaires de signaler au Département des affaires internes les cadeaux reçus dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, elles indiquent que le fondement juridique de cette obligation est une nouvelle loi (2016:1117) portant sur l'enregistrement et sur le traitement des cadeaux reçus par les parlementaires, selon laquelle les parlementaires doivent enregistrer les cadeaux reçus en relation avec leur rôle de membre du Riksdag.
20. Le GRECO salue l'adoption par le Parlement de la nouvelle législation relative à l'enregistrement et au traitement des cadeaux. Il relève en outre que, comme c'était le cas du projet examiné dans le Rapport de conformité, le Code de conduite et son guide expliquent plus clairement aux parlementaires l'attitude à adopter lorsqu'ils reçoivent des cadeaux, et la différence entre cadeau privé et cadeau officiel. Comme il l'a déjà exprimé, le GRECO estime que malgré l'absence de valeurs limites précises, de plafonds ou autres informations de ce type applicables aux cadeaux et autres avantages, le Code de conduite et le guide associé apportent des conseils adéquats aux députés qui se voient remettre des cadeaux. La mesure qui manquait pour permettre au GRECO de considérer la recommandation comme étant mise en œuvre a été prise, puisque le Code de conduite a été adopté et est entré en vigueur.
21. Le GRECO en conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO avait recommandé que le régime existant de déclaration patrimoniale soit encore plus développé, en particulier (i) en incluant des données chiffrées sur les liens financiers et économiques des parlementaires ainsi que des données sur les obligations significatives les concernant ; et (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations pour qu'elles incluent également des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*
23. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport de conformité, il estimait que la première partie de la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre, car la législation exigeant que les députés déclarent les dettes supérieures à un certain montant n'avait pas été adoptée. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO déplorait la décision suédoise de ne pas intégrer les intérêts financiers des conjoints et des membres à charge de la famille dans les déclarations de patrimoine pour des motifs de protection de la vie privée, car elle contrevient aux pratiques d'un grand nombre d'États membres. Il concluait

néanmoins que cette partie de la recommandation avait été mise en œuvre car la question avait été dûment examinée, conformément à la recommandation.

24. Les autorités indiquent à présent qu'une nouvelle législation a été introduite par le biais d'une modification de la loi (1996:810) sur l'enregistrement des engagements et des intérêts financiers des parlementaires, qui prévoit que l'obligation de faire porter les intérêts financiers sur le registre s'étend notamment aux dettes supérieures à deux fois le montant de base des prix (89 600 couronnes suédoises, soit 9 380 euros environ).
25. Le GRECO examine le volet de la recommandation qui restait à mettre en œuvre : l'inclusion de données sur les dettes importantes dans le cadre du système de déclaration de patrimoine. Il avait salué dans le Rapport de conformité la proposition de modifier la législation pour rendre également obligatoire la déclaration des dettes supérieures à une certaine valeur, tout comme les biens patrimoniaux. Les renseignements fournis par les autorités montrent qu'une modification apportée à la loi sur l'enregistrement des engagements et des intérêts financiers des parlementaires a inclus l'obligation de faire état des dettes supérieures à un seuil de 89 600 couronnes suédoises (environ 9 380 euros). À la lumière de ce changement législatif, le GRECO estime que la dernière partie de la recommandation à appliquer est désormais pleinement observée.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

27. *Le GRECO avait recommandé que des mesures appropriées soient prises pour garantir la supervision et l'application des règles existantes et qui n'ont pas encore été établies relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et aux déclarations de patrimoine par les parlementaires.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Il s'était félicité de ce que le projet de Code de conduite contienne des dispositions concernant sa supervision ainsi que des sanctions, mais il ne pouvait pas considérer cette recommandation comme étant pleinement mise en œuvre tant que le Code de conduite n'aurait pas été officiellement adopté.
29. Les autorités indiquent à présent qu'en vertu du Code de conduite tel qu'il a été adopté, l'entière responsabilité de son application revient au président et aux vice-présidents du Riksdag et aux chefs des groupes de partis. Les chefs des groupes de partis du Riksdag sont chargés de veiller à ce que le Code de conduite serve de ligne directrice aux membres de leur groupe.
30. Le GRECO note que le Code de conduite, tel qu'il a été adopté, a été modifié par rapport au projet préalablement présenté s'agissant des dispositions relatives à la supervision et à la mise en œuvre. Le guide du Code de conduite énonce que les chefs des groupes de partis sont directement responsables du respect du Code par leurs membres. En outre, la possibilité pour le président et les vice-présidents d'ouvrir des enquêtes et d'appliquer des sanctions, à l'origine incluse dans le projet de Code, n'a pas été retenue.
31. Le GRECO reconnaît qu'une forme de supervision a été établie au sein du Riksdag. Toutefois, il déplore que le mécanisme de supervision à présent établi (président/vice-présidents et chefs des groupes de partis) soit plus faible que dans le projet qui lui a été présenté lors de l'adoption du premier Rapport de conformité.

Il souhaite souligner que l'objet de la recommandation n'est pas seulement d'assurer une forme de supervision des règles sur les conflits d'intérêts, les cadeaux et les déclarations de patrimoine, mais aussi de veiller à leur application. Le GRECO estime que l'implication prépondérante des partis dans le système, ainsi que l'absence de sanctions clairement énoncées en cas de non-respect du Code, affaiblissent l'ensemble du mécanisme. Il aurait été préférable de confier ce contrôle parlementaire à un comité permanent, ou présidium/administration du Riksdag lui-même, qui n'aurait pas seulement été impartial mais aussi perçu comme tel. En outre, comme le soulignait aussi le rapport d'évaluation, pour être crédible, le système de supervision aurait dû prévoir des sanctions appropriées, actuellement absentes du mécanisme. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO ne peut considérer le mécanisme de supervision actuel que comme partiellement conforme à la recommandation.

32. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

33. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suède a mis en œuvre fa façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Les deux recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.

34. Plus spécifiquement, les recommandations i, iii, iv, vi, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii et v ont été partiellement mises en œuvre.

35. En ce qui concerne les parlementaires, des mesures importantes ont été prises avec l'adoption d'une nouvelle législation relative à la création d'un Code de conduite à l'usage des membres du Riksdag. Il convient de saluer que la Suède se soit désormais jointe à la majorité des États membres qui sont dotés d'un tel Code et, en outre, que le Code s'accompagne d'un guide pour sa mise en œuvre. Ces deux instruments fournissent des informations détaillées qui traitent des nombreuses questions soulevées par le GRECO sur ce thème, comme la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et d'autres avantages, les déclarations de patrimoine, etc. Cela dit, certaines parties des recommandations ont été examinées sans être suivies, par exemple l'exigence de divulgation ad hoc par les députés en cas de conflit d'intérêts au parlement, et la nécessité d'élargir l'obligation de déclaration du patrimoine au conjoint et aux membres à charge de la famille. Cela ne peut qu'être regretté, car de telles exigences auraient encore renforcé les mesures préventives mises en place pour parer aux conflits d'intérêts. En outre, bien qu'il existe une certaine forme de surveillance de la mise en œuvre du Code par le président, les vice-présidents, et plus particulièrement, les chefs des groupes politiques, il est regrettable que la supervision du Code de conduite n'ait pas été confiée à un mécanisme renforcé, capable d'imposer des sanctions, pour veiller à sa bonne application.

36. S'agissant des juges non professionnels, une série de mesures spécifiques a été prise pour renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité de cette catégorie de magistrats. Ces mesures concernent notamment la législation et la formation. Par ailleurs, il a été créé, pour les juges professionnels, une formation pertinente sur la conduite éthique, les conflits d'intérêts et d'autres sujets connexes sous les auspices de l'École de la magistrature, en vue d'encourager l'application du document « Bonne pratique judiciaire ».

37. En ce qui concerne le ministère public, des normes éthiques pour les procureurs ont été adoptées à l'issue d'un processus de rédaction inclusif, auquel des parquets de

toute la Suède ont été associés et des mesures de formation du personnel ont été prises pour que ces normes soient appliquées.

38. L'adoption du deuxième Rapport de conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle relative à la Suède.
39. Enfin, le GRECO invite les autorités suédoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.