

Bruxelles, le 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 27

**ANNEXE**

**SUÈDE**

*au*

**Rapport anticorruption de l'UE**

---

## SUEDE

### 1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET TENDANCES

#### *Cadre de lutte contre la corruption*

**Approche stratégique.** La Suède ne possède pas de stratégie nationale de lutte contre la corruption, mais elle a réalisé plusieurs études d'évaluation des risques et élaboré des rapports sur la corruption. Ces évaluations ont couvert, entre autres aspects, les risques de corruption dans le secteur des collectivités locales suédoises, les risques de corruption dans les marchés publics et les risques de corruption au sein des autorités centrales suédoises.<sup>1</sup> Le gouvernement a récemment créé un groupe, «la délégation de valeurs», qui s'efforcera d'entretenir la confiance du citoyen dans la fonction publique en encourageant une culture de prévention de la corruption.<sup>2</sup>

**Cadre juridique.** La Suède possède un système législatif bien développé, des services répressifs et des autorités judiciaires pour lutter contre la corruption. La législation pénale suédoise couvre toutes les formes d'infractions de corruption visées par la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> et le Protocole additionnel.<sup>4</sup> Une nouvelle loi anticorruption est entrée en vigueur en 2012. Elle couvre un éventail plus large de fonctionnaires et de particuliers que la législation précédente. Elle a également introduit deux nouvelles infractions: le trafic d'influence et le financement de la corruption par négligence.<sup>5</sup> Des règles et principes de conduite plus généraux, y compris une disposition relative aux conflits d'intérêts, figurent dans plusieurs documents législatifs, tels que la Constitution, la loi administrative (1986:223) et la loi sur la fonction publique (1994:260). En 2006, l'Association suédoise des collectivités locales et régionales a publié des lignes directrices sur la corruption et les conflits d'intérêts à l'intention des agents du secteur public travaillant dans les municipalités, comtés et régions. Ces lignes directrices ont été mises à jour en 2012.<sup>6</sup> Les six principes contenus dans les «Valeurs communes à l'intention des fonctionnaires» (Shared Values for Civil Servants) sont fondés sur des lois et règlements et fournissent des orientations quant à la manière dont les organismes publics et leurs employés devraient s'acquitter de leurs tâches.<sup>7</sup>

---

1 Exemples d'évaluations des risques effectuées récemment par la Suède: Bergh, A. et al (2013) Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska. Stockholm: Regeringskansliet, ESO-rapport 2013:2:

<http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20132-allman-nytta-eller-egen-vinning/>; Riksrevisionen (2013) Statliga myndigheters skydd mot korruption. Stockholm: Riksdagstryckeriet, RiR 2013:2:

[http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16836/RiR\\_2013\\_2\\_Anpassad\\_Myndigheters%20korruption.pdf](http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16836/RiR_2013_2_Anpassad_Myndigheters%20korruption.pdf);

Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20:

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

2 <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/213443> .

3 Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE 173). La Suède a formulé des réserves à l'égard de l'article 17 (compétence) de ladite Convention. Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Troisième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur la Suède, Incriminations (2009), p. 3:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_One\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_One_FR.pdf) .

4 STE 191.

5 La loi a introduit deux nouvelles infractions et réorganisé toutes les infractions de corruption en les faisant figurer dans cinq sections du chapitre 10 du code pénal suédois: corruption passive [Section a)]; corruption active [Section b)]; grande corruption [Section c)]; trafic d'influence [Section d)]; et financement de la corruption par négligence [Section 5 e)]. Le projet de loi est disponible à l'adresse: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/184838>.

6 Om motor och jäv. Vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner. Reviderad 2012-09-01. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5275.pdf?issuusl=ignore>.

7 Les six principes directeurs sont: démocratie; légalité; objectivité, impartialité et égalité de traitement; libre formation des opinions et liberté d'expression; respect; efficacité et service. Une introduction aux valeurs communes des

**Cadre institutionnel.** L'administration publique est généralement considérée comme efficace, fournissant des services complets de qualité tant aux citoyens qu'aux entreprises. Les faibles niveaux de corruption perçus et vécus en Suède sont liés à la longue tradition d'ouverture et de transparence de la société et des institutions suédoises et à un profond respect de l'État de droit.<sup>8</sup> L'Unité nationale de lutte contre la corruption du bureau du procureur général a été créée en 2002 suite à des recommandations faites par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Elle s'attache à recueillir des informations sur la corruption et à développer des méthodes de lutte contre celle-ci, tant à des niveaux de gouvernance centraux que locaux et/ou régionaux. L'Unité nationale de lutte contre la corruption a signalé qu'entre 2003 et 2009, 280 pré-enquêtes ont abouti à 90 condamnations.<sup>9</sup> En janvier 2012, l'Unité de police nationale de lutte contre la corruption était créée afin d'épauler l'Unité nationale de lutte contre la corruption dans ses enquêtes sur les affaires de corruption, y compris la corruption transnationale.<sup>10</sup>

### ***Sondage d'opinion***

**Enquêtes de perception.** L'Eurobaromètre spécial de 2013 place la Suède parmi les pays de l'UE les moins exposés à la corruption. Selon l'Eurobaromètre spécial sur la corruption, 40 % des Suédois interrogés pensent que la corruption est très répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 76 %) et 12 % se disent personnellement affectés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %).

**Expérience en matière de corruption.** Moins de 1 % ont été invités implicitement ou explicitement à verser un pot-de-vin au cours des douze mois précédents (moyenne de l'UE: 4 %),<sup>11</sup> mais jusqu'à 18 % des personnes interrogées ont signalé connaître personnellement quelqu'un qui accepte ou a accepté un pot-de-vin (moyenne de l'UE: 12 %).

**Sondages réalisés auprès des entreprises.** Selon une enquête Eurobaromètre, 36 % des chefs d'entreprise suédois interrogés<sup>12</sup> sont d'avis que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence interentreprises en Suède (moyenne UE: 73 %). 12 % des entreprises suédoises déclarent que la corruption est un problème auquel elles sont confrontées dans l'exercice de leurs activités (moyenne de l'UE: 43 %).<sup>13</sup> La Suède se classe systématiquement parmi les premiers pays en termes d'indices de compétitivité, occupant la première place parmi les États membres de l'UE sur l'indice Europe 2020 et la sixième au monde sur l'indice de compétitivité mondiale (World Competitiveness Index) 2013-2014.

Dans le domaine des marchés publics, selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises<sup>14</sup>, 22 % des personnes interrogées estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales et 33 % d'entre elles pensent qu'elle affecte les marchés publics administrés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 56 % et 60 %).

### ***Problèmes de fond***

---

fonctionnaires, éthique gouvernementale – une bonne culture administrative:  
<http://www.his.se/Global/Antalld/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf>.

8 Depuis le début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la Suède applique le principe général selon lequel chacun est en droit de consulter, d'imprimer et de publier tout document officiel. GRECO, Premier cycle d'évaluation en 2000.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)3\\_Sweden\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)3_Sweden_fr.pdf).

9 GRECO, Troisième cycle d'évaluation, Thème I.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_One\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_One_FR.pdf).

10 <http://polisen.se/Om-polisen/Organisation/Specialkompetenser/Korruptionsgruppen/>.

11 Eurobaromètre spécial 397 de 2013.

12 Eurobaromètre Flash 374 de 2013.

13 Eurobaromètre Flash 374 de 2013.

14 Eurobaromètre Flash 374 de 2013.

**Secteur privé.** La Suède a transposé les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la définition de la corruption active et passive dans le secteur privé, ainsi que la responsabilité applicable aux personnes physiques et morales.<sup>15</sup> Selon le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, l'administration fiscale suédoise déploie des efforts importants pour détecter et signaler les infractions de corruption transnationale, et la Suède a aidé plusieurs pays dans leurs enquêtes sur la corruption transnationale. Néanmoins, l'OCDE souligne que la Suède doit accroître ses efforts pour veiller activement à l'application de sa législation anticorruption régissant la corruption transnationale et sensibiliser davantage les citoyens suédois à la répression de la corruption transnationale.

**Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale.** La loi sur le Parlement contient des dispositions applicables aux conflits d'intérêts<sup>16</sup> et, depuis 2008, elle oblige les parlementaires à déclarer leur patrimoine. Il incombe aux parlementaires eux-mêmes de déterminer s'ils sont en situation de conflit d'intérêts et de décider s'ils participent à une session de la Chambre ou une réunion des commissions.<sup>17</sup> Le GRECO a noté avec inquiétude que le système actuel, régi par la retenue des parlementaires, ne garantit pas un niveau satisfaisant de transparence. Du point de vue du GRECO, les parlementaires devraient déclarer publiquement les conflits d'intérêts réels et potentiels afin de permettre au public de vérifier quand et comment les intérêts des parlementaires pourraient influencer sur le processus décisionnel. Le GRECO a également proposé de développer le régime actuel de déclaration patrimoniale et d'inclure des informations quantitatives sur les actifs patrimoniaux, telles que la valeur approximative ou le nombre des actions ou des revenus.<sup>18</sup>

**La protection des lanceurs d'alerte.** Les dispositions protégeant les fonctionnaires qui divulguent des informations aux médias et l'accès du public aux dossiers officiels sont clairement établies dans la loi sur la liberté de la presse et la loi sur la liberté d'expression.<sup>19</sup> La loi prévoit également que les fonctionnaires ont le droit de conserver l'anonymat et que le fait qu'un représentant d'une autorité enquête sur leur identité ou qu'un journaliste la révèle peut constituer une infraction pénale.<sup>20</sup> Il n'existe pas de protection équivalente dans le secteur privé. Cependant, un rapport officiel récent du gouvernement suédois a proposé une nouvelle législation visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé pour les employés exerçant des activités et travaillant dans des services financés par des fonds publics: la santé, l'éducation et la protection sociale.<sup>21</sup> En outre, une commission d'enquête composée d'experts indépendants a été créée afin d'étudier et de proposer des

---

15 COM(2011) 309 final, Deuxième rapport de mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:fr:PDF>.

16 L'article 11 du chapitre 2 de la loi sur le Parlement (Riksdag) précise que «nul ne peut être présent à une session de la Chambre lorsqu'une question en délibération le concerne lui personnellement ou un associé proche.» L'article 14 du chapitre 4 de cette même loi dispose que «nul ne peut être présent à une réunion d'une commission lorsqu'une question en délibération le concerne personnellement ou l'un de ses proches associés.» GRECO, Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. 2013, p 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)1\\_Sweden\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)1_Sweden_fr.pdf).

17 GRECO, Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 2013, p 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)1\\_Sweden\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)1_Sweden_fr.pdf).

18 GRECO, Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 2013, p 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)1\\_Sweden\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)1_Sweden_fr.pdf).

19 SFS 1949:105 et SFS 1991:1469.

20 Andersson, Staffan (2002). Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change (Thèse de doctorat), Umeå University: Department of Political Science (ISBN 91-7305-265-5).

21 Rapport officiel du gouvernement suédois SOU 2013:79. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/92/58/66ada80c.pdf>.

recommandations visant à accroître la protection des employés signalant diverses formes d'inconduite, d'irrégularités ou d'infractions.<sup>22</sup>

**La transparence des activités de lobbying.** Le lobbying n'est pas réglementé en Suède. Il n'existe pas d'obligation spécifique d'enregistrement des représentants d'intérêts ou de signalement des contacts entre fonctionnaires et lobbyistes. La disposition relative au trafic d'influence est applicable au lobbying illégal.

## 2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

### *Financement des partis politiques*

Les partis politiques, à l'échelon national en Suède, bénéficient d'un financement public important de l'État et du Parlement.<sup>23</sup> Le système de financement public permet aux partis politiques de pérenniser leurs activités générales sans dépendre d'autres contributions.<sup>24</sup> Suivant le niveau de soutien financier public lié aux résultats électoraux, certains partis représentés au Parlement dépendent jusqu'à 50 % de fonds privés pendant une année électorale, tandis que d'autres sont presque totalement financés par des fonds publics.<sup>25</sup> Afin d'assurer la transparence du financement des partis politiques, ceux-ci ont élaboré un accord conjoint volontaire.<sup>26</sup> L'accord prévoit, par exemple, que les sources de revenu des partis doivent être rendues aussi transparentes que possible et que les électeurs ont le droit de savoir de quelle manière les partis et les candidats financent leurs activités et campagnes. Néanmoins, il n'y a aucune interdiction frappant les dons anonymes de contributeurs privés ou de personnes morales aux partis politiques, ni aucune réglementation rendant les comptes des partis accessibles au public. L'accord ne couvre pas l'ensemble des partis politiques représentés au Parlement et il n'inclut pas les partis aux niveaux des comités et des municipalités.

Après les critiques répétées du GRECO<sup>27</sup>, y compris des suggestions d'un comité d'experts<sup>28</sup>, en 2014, le gouvernement suédois a soumis un projet de loi visant à accroître la transparence du financement des partis politiques et de chaque candidat participant aux élections du Parlement suédois ou du Parlement européen.<sup>29</sup> Aux termes du projet de loi, un parti ou un

---

22 Kommittédirektiv 2013:16 'Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm'  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/92/42/967aef41.pdf>.

23 Selon les estimations relatives au montant total du financement public des partis politiques à différents niveaux, 70 à 80 % de toutes leurs activités seraient financées sur les fonds publics. GRECO, Troisième cycle d'évaluation en 2009, p. 12: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_FR.pdf).

24 Selon les estimations relatives au montant total du financement public des partis politiques à différents niveaux, 70 à 80 % de toutes leurs activités seraient financées sur les fonds publics. GRECO, Troisième cycle d'évaluation en 2009, p. 12: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_FR.pdf).

25 GRECO, Troisième cycle d'évaluation en 2009, p. 12.:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_FR.pdf).

26 L'accord n'est pas contraignant et ne prévoit aucun moyen, tel que des sanctions. GRECO, Troisième cycle d'évaluation en 2009, p. 12:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_FR.pdf).

27 Le troisième cycle d'évaluation du GRECO de 2009 sur le financement des partis politiques relève que le système suédois de financement des partis politiques ne respecte pas les normes fixées dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_fr.pdf).

28 Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter SOU 2004:22.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/05/55/6bf31419.pdf>.

29 Promemorior Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering Ds 2013:31 (3 juin 2013):

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/86/59/065771ad.pdf>; Lagrådsremiss. Ökad insyn i partiers och

valkandidaters finansiering (19 décembre 2013), disponible à l'adresse:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/10/57/f3d6a845.pdf>; Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i

candidat doivent faire une déclaration annuelle de leurs revenus, qui sera publiée sur le site du Kammarkollegiet.<sup>30</sup> Les partis politiques seront également tenus de notifier les dons dépassant 2 500 EUR<sup>31</sup>, en mentionnant l'identité du donateur et le montant du don. L'actuel projet de loi a fait l'objet de certaines critiques principalement parce qu'il n'interdira pas aux partis politiques de recevoir des dons anonymes et qu'il ne s'appliquera pas aux niveaux local et régional. Le gouvernement a annoncé qu'un comité parlementaire d'experts distinct se penchera sur ces questions.<sup>32</sup> Ce projet de loi devrait être adopté en avril 2014.

### *Corruption au niveau local*

Un certain nombre de cas de corruption publique ont été constatés au niveau des municipalités, et plusieurs études soulignent que les municipalités et les comtés sont particulièrement exposés à la corruption.<sup>33</sup>

En 2012, l'Agence suédoise de gestion des services publics a entrepris une étude sur la corruption dans le secteur des administrations locales suédoises.<sup>34</sup> Entre 2003 et 2010, l'Unité nationale de lutte contre la corruption auprès de l'autorité suédoise chargée des poursuites a reçu 130 plaintes pour corruption au sein des municipalités suédoises, sur un total de 723, et 24 employés municipaux ont été poursuivis, principalement pour des actes de corruption.<sup>35</sup> La majorité des cas de corruption décelés et signalés dans les municipalités concernaient le secteur du bâtiment et de la construction, la gestion des équipements et infrastructures et les services sociaux. Bien que des cas de corruption aient été signalés dans tous les comtés,<sup>36</sup> celle-ci semble être plus courante dans les grandes villes et les communes suburbaines des grandes villes.<sup>37</sup>

Les 290 municipalités suédoises administrent une grande partie des ressources publiques et elles disposent d'une assez grande autonomie dans l'attribution de leurs ressources. Depuis le début des années 1990, les municipalités suédoises ont converti de plus en plus de pans de

---

partiers och valkandidaters finansiering (14 janvier 2014), disponible à l'adresse:

<http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

30 Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 janvier 2014), disponible à l'adresse: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

31 Halvt prisbasbelopp SEK 22 200. Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 janvier 2014), disponible à l'adresse: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

32 Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 janvier 2014), p 36, 55: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

33 Andersson, S. et al. (2012) Motståndskraft, Oberoende, Integritet –kan det svenska samhället stå emot korruption? Stockholm: Transparency International National Integrity System Sverige: [http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011\\_NIS\\_Sweden\\_SV.pdf](http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011_NIS_Sweden_SV.pdf); Statskontoret (2012) Köpta relationer –om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20 <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>; Bergh, A. et al (2013) Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska. Stockholm: Regeringskansliet, ESO-rapport 2013:2: <http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20132-allman-nytta-eller-egen-vinning/>.

34 Statskontoret (2012) Köpta relationer –om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

35 Le nombre total de plaintes présentées aux municipalités est demeuré constant au cours de la période. Statskontoret (2012) Köpta relationer –om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. p 11. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

36 Le Conseil national suédois de prévention de la criminalité (BRÅ). Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15. p 22.: <http://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2013-07-02-den-anmalda-korruptionen-i-sverige.html>.

37 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. P 11: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

leurs activités et services publics en entreprises municipales et en sociétés privées.<sup>38</sup> Le transfert de la prestation de services publics à des entreprises municipales et d'État et des sociétés privées a eu des conséquences juridiques importantes.<sup>39</sup> Les ressources qui étaient précédemment administrées et contrôlées par le droit public relèvent à présent du droit civil.<sup>40</sup> Le principe de libre accès aux archives publiques (*offentlighetsprincipen*) s'applique aux institutions publiques et aux entreprises d'État et municipales suédoises, mais pas aux sociétés privées.<sup>41</sup>

En vertu du droit municipal en vigueur,<sup>42</sup> une municipalité ou un comté sous-traitant des services à des prestataires privés «tiendra dûment compte de l'intérêt de se voir garantir par accord qu'il ou elle reçoit l'information permettant au grand public d'obtenir une vision claire de la manière dont les opérations sont menées.» Toutefois, bien que certains comtés et municipalités intègrent dans leurs contrats passés avec des sociétés privées des dispositions sur la transparence, il n'y a pas d'obligation juridique de le faire,<sup>43</sup> et d'autres municipalités ont renoncé à cette option.<sup>44</sup> En conséquence, un rapport officiel récent du gouvernement suédois a proposé de modifier la loi municipale afin d'obliger les municipalités et les comtés à fournir suffisamment d'informations pour assurer la transparence.<sup>45</sup> Une plus grande transparence réduit le risque de corruption et, conformément au rapport officiel du gouvernement suédois, les modifications proposées pourraient contribuer à prévenir ce délit.

### ***Bonnes pratiques: le principe de l'accès public à l'information***

*Le principe de l'accès du public à l'information est une composante majeure et transversale de la culture politique, de la constitution et de l'ordre juridique suédois.<sup>46</sup> Ce principe signifie que le grand public et les médias – journaux, radio et télévision – sont en droit de recevoir des informations sur les activités de l'État et des municipalités. Il joue un rôle clé dans la mesure où il garantit un niveau élevé de transparence et, partant, se révèle essentiel pour prévenir efficacement la corruption.*

*Le principe de l'accès du public à l'information s'exprime de diverses façons. Toute personne a droit à consulter les documents des autorités publiques (accès aux documents officiels); les fonctionnaires et autres employés travaillant pour l'État ou les municipalités ont le droit de dire ce qu'ils savent à des personnes étrangères au service (liberté d'expression des fonctionnaires et autres employés); les fonctionnaires et autres employés au service de l'État*

38 Statskontoret (2012) Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000-2010. Stockholm: Statskontoret, p 51: [http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Offentliga-sektorns-utveckling\\_oversikt\\_2011.pdf](http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Offentliga-sektorns-utveckling_oversikt_2011.pdf).

39 Rapport officiel du Gouvernement suédois. SOU 2013:53. Privata utförare - kontroll och insyn. p 98: <http://www.regeringen.se/sb/d/16889/a/220274>.

40 Erlingsson, Gissur Ó., Andreas Bergh & Mats Sjölin (2008). «Public Corruption in Swedish Municipalities - Trouble Looming on the Horizon?», Local Government Studies 34 (5): 595-608: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930802413780>.

41 Andersson, S. et al. (2012) Motståndskraft, Oberoende, Integritet – kan det svenska samhället stå emot korrupktion? Stockholm: Transparency International National Integrity System Sverige. p 210: [http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011\\_NIS\\_Sweden\\_SV.pdf](http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011_NIS_Sweden_SV.pdf).

42 Kommunallagen 1991:900, 3 kap. 19a§.

43 Voir, à ce sujet, le rapport officiel du gouvernement suédois. SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och visa andra frågor (p 587-588: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/72/89/8e0351ba.pdf>).

44 Rapport officiel du gouvernement suédois. SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och visa andra frågor (p 587-588): <http://www.regeringen.se/sb/d/14253/a/167289>.

45 Rapport officiel du gouvernement suédois. SOU 2013:53. Privata utförare - kontroll och insyn. p 243. Document disponible à l'adresse: <http://www.regeringen.se/sb/d/16889/a/220274>.

46 Les règles fondamentales sur l'accès du public aux documents officiels figurent dans l'une des lois constitutionnelles – la loi sur la liberté de la presse. Loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité, <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

*ou des municipalités ont, en principe, le droit de divulguer des informations aux journaux, à la radio et à la télévision pour publication ou de les publier à titre personnel (droit de communiquer et de publier des informations); le grand public et les médias ont le droit d'assister aux procès (accès aux audiences des tribunaux); le grand public et les médias peuvent assister aux réunions de la Chambre du Riksdag (le Parlement suédois), des assemblées municipales, des assemblées des conseils de comté et autres organes de ce type (accès aux réunions d'assemblées de prise de décisions).*

*Les restrictions à ce principe sont clairement définies par la loi, et les conditions du secret des documents et l'obligation de confidentialité sont fixées dans la loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité, dans la loi sur la liberté de la presse et dans la loi fondamentale sur la liberté d'expression afin de préserver un nombre limité d'intérêts publics et privés importants.<sup>47</sup>*

Le transfert de responsabilité en matière de services publics des autorités publiques aux sociétés privées nécessite également de recourir plus souvent aux procédures de marchés publics. Cependant, les mécanismes de contrôle en vue de prévenir le favoritisme et le népotisme liés à l'octroi de contrats avec les municipalités semblent être relativement inopérants.<sup>48</sup> Il a été allégué que ces risques sont plus élevés du fait, entre autres, d'un contrôle municipal moins indépendant et efficace<sup>49</sup> et d'une moindre présence médiatique au sein des municipalités en comparaison avec l'échelon national.<sup>50</sup>

Par ailleurs, il n'existe, à ce jour, aucune disposition de la loi sur les pouvoirs locaux suédois obligeant les contrôleurs municipaux à identifier les risques de corruption ou autres irrégularités.<sup>51</sup> Leur fonction principale consiste à veiller à ce que les procédures de contrôle interne soient fiables. Le suivi et le contrôle internes ne prévoient pas de vérification sur le terrain (par exemple, inspection de travaux de rénovation et de réparation) afin de garantir que les factures correspondent aux travaux effectivement réalisés. Le contrôle de conformité devrait être privilégié. Ce type de contrôle pourrait être effectué par des auditeurs et des experts du domaine dans lequel ces travaux ont été exécutés (par exemple, des experts de la construction).<sup>52</sup>

### **Corruption transnationale**

La Suède compte le plus grand nombre d'entreprises multinationales par habitant et elle a exporté de plus en plus à destination des marchés émergents; son économie dépend de ses

47 Loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité, <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

48 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. p 219-222. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

49 L'audit municipal, l'organe directeur chargé d'examiner l'activité municipale, a été critiqué durant la dernière décennie pour son manque d'indépendance. Les auditeurs municipaux sont élus par l'assemblée municipale et nommés en fonction de leur appartenance politique. Les auditeurs désignés sont chargés d'examiner les activités municipales. L'audit implique donc de surveiller les membres de son propre parti, ce qui, selon un rapport du groupe d'experts sur l'économie publique, est motif à critique de la conception de ce système. Rapport du groupe d'experts sur l'économie publique. Revision reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet. 2010:6. <http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20106-revisionen-reviderad-en-rapport-om-en-kommunal-angelagenhet/>.

50 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. P 63: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

51 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

52 Le Conseil national suédois de prévention de la criminalité (BRÅ). Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15. p 65: <http://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2013-07-02-den-anmalda-korruptionen-i-sverige.html>.

exportations.<sup>53</sup> Cette situation implique des risques de corruption à l'échelle internationale, où l'application efficace de la législation en vigueur, notamment, semble constituer un problème.

Bien que la Suède ait ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption<sup>54</sup>, une évaluation de l'OCDE en 2012 a soulevé un certain nombre de questions importantes concernant la mise en œuvre par la Suède de la Convention. Pour être précis, il n'y a eu qu'un seul cas de poursuite réussie impliquant la corruption d'agents publics étrangers,<sup>55</sup> et la Suède n'a jamais retenu la responsabilité d'une société depuis l'entrée en vigueur de la Convention.<sup>56</sup> Les examinateurs de l'OCDE ont écrit qu'en regard au nombre d'affaires présumées rapportées par les médias impliquant des entreprises suédoises, la taille de celles-ci et leurs secteurs d'activités concernés, dont la défense, les télécommunications, la construction et l'énergie, l'absence de cas peut indiquer des problèmes dans l'efficacité du cadre de justice pénale régissant la corruption d'agents publics étrangers.<sup>57</sup>

L'apparente faiblesse des mesures d'exécution à l'encontre d'entreprises pour infractions de corruption d'agents publics étrangers peut, du moins en partie, être attribuée aux exigences rigoureuses des dispositions du code pénal établissant la responsabilité des entreprises en cas d'actes de corruption commis par l'intermédiaire de filiales, d'entreprises communes et d'agents implantés à l'étranger, à l'exigence de la double incrimination et au faible niveau des sanctions applicables aux personnes morales.<sup>58</sup>

En vertu de la législation suédoise, les procureurs doivent démontrer qu'un individu a versé un pot-de-vin pour pouvoir établir la responsabilité de la personne morale.<sup>59</sup> Selon l'OCDE, la focalisation sur l'individu plutôt que sur l'entité personne morale a mené à la clôture de plusieurs enquêtes. Par exemple, une entreprise de construction suédoise, à partir de ses propres enquêtes internes, a licencié plusieurs de ses cadres dans un pays étranger parce que leurs activités n'étaient pas «conformes aux normes de transparence de la société».<sup>60</sup> Malgré

---

53 Environ la moitié du PIB de la Suède GDP est attribuée aux exportations et la part de la Suède dans les exportations mondiales était de 1,2 % en 2011. Exporter la corruption? Application nationale de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport intermédiaire 2012 disponible à l'adresse:

[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting\\_corruption\\_country\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd\\_anti\\_bribery\\_conventio](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_conventio).

54 Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et Recommandation du Conseil de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

55 En 2004, deux ressortissants suédois ont été accusés de corruption de fonctionnaires de la Banque mondiale en vue de recevoir un contrat de consultant dans des projets financés par la Banque mondiale. Le cas a été signalé aux autorités suédoises par la Banque mondiale après que celle-ci a mené sa propre enquête.

56 Un tribunal de district a récemment condamné deux anciens cadres suédois d'une filiale d'équipements de construction pour violations des sanctions internationales, car ils avaient versé des rétro-commissions au régime irakien dans le cadre du programme «pétrole contre nourriture» en Irak.

57 OCDE (2012) Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption: OCDE, p. 10: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

58 L'annexe I des Recommandations de 2009 prévoit que la responsabilité des personnes morales ne devrait pas être restreinte «aux cas où les personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies ou condamnées». De plus, l'annexe I dispose qu'«une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée, pour offrir, promettre ou octroyer en son nom un pot-de-vin à un agent public étranger». OCDE (2012) Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Paris: OCDE, p. 16. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

59 En vertu de la législation suédoise, il n'est pas possible d'agrèger l'intention (de corruption) entre plusieurs personnes au sein de la société pour établir la *mens rea* (*l'intention ou la connaissance d'actes répréhensibles*) de la société. OCDE (2012) Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Paris: OCDE, p. 18: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

60 OCDE (2012) Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Paris: OCDE, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

l'implication d'une société suédoise dans un pays étranger, les autorités suédoises ont mis fin à l'enquête car les contrevenants présumés n'étaient pas des ressortissants suédois. Les autorités suédoises ont conclu que l'inconduite présumée constituait un acte de «corruption au niveau national» et l'enquête a été clôturée pour défaut de compétence en raison de la nationalité des contrevenants. Par conséquent, si une société suédoise verse des pots-de-vin en recourant à un ressortissant non suédois par l'intermédiaire d'un tiers ou d'une personne morale distinct, elle n'est en pratique pas passible d'amendes de la part des autorités suédoises.<sup>61</sup> Les autorités suédoises ont signalé que la nouvelle infraction de «financement de la corruption par négligence» de 2012 abordera les difficultés impliquant l'intervention d'intermédiaires. Cependant, pour que l'infraction pour financement par négligence s'applique, l'acte de corruption doit être commis par une personne représentant une société suédoise et, en pratique, peut ne pas tenir compte d'une filiale étrangère.<sup>62</sup>

Le niveau des sanctions pénales dans les affaires de corruption transnationale est une question préoccupante. En 2005, la Suède a augmenté le niveau des amendes pouvant être infligées à des personnes morales pour corruption transnationale. La fourchette actuelle des amendes dont sont passibles les personnes morales est comprise entre 5 000 et 10 millions de couronnes (SEK) (1,1 million d'EUR). Le tort que peuvent faire des allégations de corruption à la réputation des entreprises au sein de la société suédoise peut avoir un effet dissuasif important. Toutefois, compte tenu de la taille et de l'importance des multinationales suédoises dans le commerce international, l'amende maximale peut ne pas être «efficace, proportionnée et dissuasive.»<sup>63</sup>

En outre, en vertu de la législation suédoise, la double incrimination est une condition nécessaire à l'exercice de la compétence sur la base de la nationalité<sup>64</sup>, y compris la nécessité d'obtenir des informations au moyen de l'entraide judiciaire. L'exigence de la double incrimination signifie qu'une infraction donnée doit être un crime en vertu de la loi du pays où elle est supposée avoir été commise, ainsi qu'en vertu de la législation suédoise. Afin de réduire le risque que des procureurs suédois ne puissent intenter une action contre des sociétés suédoises ayant commis des délits de corruption transnationale sur le seul fondement de la compétence, la disposition relative à la double incrimination devrait être revue.<sup>65</sup>

### 3. PROCHAINES ETAPES

La Suède est l'un des pays les moins corrompus de l'UE. Elle a adopté une approche ambitieuse de lutte contre la corruption, et plusieurs initiatives anticorruption ont été mises en œuvre ces dernières années. Néanmoins, il reste quelques domaines de préoccupation, tels que

---

61 Depuis 2005, aucune amende n'a été infligée à des personnes morales suédoises pour corruption transnationale. OCDE (2012) Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Paris: OCDE, p. 17: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

62 Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Paris: OCDE, p. 19: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

63 Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Paris: OCDE, p. 21.: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

64 La double incrimination doit être établie afin d'appliquer le principe de la juridiction nationale à toutes les infractions au Code pénal, à l'exception de certains délits, tels que: capture illicite d'aéronefs ou de navires, sabotage d'aéronefs ou de navires, sabotage d'aéroports, crime de droit international, commerce illicite d'armes chimiques, commerce illicite de mines, faux témoignage ou témoignage fantaisiste devant un tribunal international. Rapport de la phase 3 relatif à la mise en œuvre en Suède de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Paris: OCDE, p. 25.: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

65 Exporter la corruption? Application nationale de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport intermédiaire, 2012: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting\\_corruption\\_country\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd\\_anti\\_bribery\\_conventio](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_conventio).

les risques liés à la corruption au niveau local et les lacunes subsistant dans le dispositif suédois de poursuites et de sanctions des entreprises suédoises pour raison de corruption transnationale.

Les points suivants nécessitent une attention accrue:

- Améliorer encore la transparence du **financement des partis politiques** et des candidats conformément aux recommandations du GRECO; tenir compte du fait que la législation future introduit une interdiction générale des dons en provenance de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti ou d'un candidat et étendre le champ d'application de cette législation aux échelons régional et local.
- Demander aux **municipalités et comtés** d'assurer un niveau suffisant de transparence dans les contrats publics passés avec des entrepreneurs privés. Garantir l'indépendance des contrôles internes de l'activité municipale et donner la priorité au contrôle de conformité au niveau de la gouvernance locale.
- Veiller à ce que soit engagée la responsabilité des personnes morales en cas de **corruption transnationale** dans les cas où le délit est commis par des employés de niveau inférieur, des intermédiaires, des filiales ou des tiers, y compris des ressortissants non suédois. Augmenter le niveau des amendes infligées aux sociétés et autres personnes morales. Envisager de revoir la disposition de la double incrimination.