

Strasbourg, le 15 juin 2001

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2000) 4F Final**

## **Premier cycle d'évaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur la Finlande**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 5<sup>ème</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 11-15 juin 2001)

## I. INTRODUCTION

1. La Finlande est le troisième membre du GRECO à avoir été examiné dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO était composée de M. Arpad EÖRDÖGH, Lieutenant-colonel de la police, relevant du Ministère de l'Intérieur (Hongrie, expert sur les questions de police), M. Wolfgang SCHMID, Procureur dans le Bade-Wurtemberg (Allemagne, expert sur les questions de justice pénale du Ministère public), et M. Kazimir ÅBERG, Directeur des Affaires internationales au Bureau de la criminalité économique (Suède, expert sur les questions de politique générale). Cette équipe, accompagnée d'un membre du secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Helsinki du 2 au 6 octobre 2000. Avant la visite, les experts ont reçu une réponse très complète au questionnaire d'évaluation (document GRECO Eval I (2000) 12), ainsi que des exemplaires de la législation pertinente.
2. L'équipe a rencontré des fonctionnaires des organismes suivants relevant du gouvernement finlandais : le Ministère de l'Intérieur, la police, le Parquet, le Ministère de la Justice, le Ministère des Affaires Etrangères, le Chancelier de la Justice, le Médiateur Parlementaire, le Bureau national d'enquête, l'Office national des Douanes, le Ministère du Commerce et de l'Industrie, le Ministère des Finances et les autorités finlandaises responsables de la concurrence.
3. De plus, l'équipe s'est entretenue avec des représentants de l'Institut de Recherche Optula et de l'Institut pour la Prévention et le Contrôle de la Criminalité (HEUNI), basé à Helsinki, des journalistes de "Helsingin Sanomat" et de MTV3, ainsi que des représentants de la Chambre de Commerce Centrale de Finlande, de l'Organisation Centrale des Syndicats finlandais, de la Confédération de l'Industrie et du Patronat de Finlande, et de l'Association des collectivités locales et régionales de Finlande.
4. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 2<sup>e</sup> réunion plénière (décembre 1999), que le premier cycle d'évaluation se déroulerait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001 et que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation porterait sur les dispositions suivantes :
  - Principe directeur 3 (personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens d'obtenir des preuves, indépendance et autonomie) ;
  - Principe directeur 7 (personnes ou organismes spécialisés chargés de la lutte contre la corruption, moyens à leur disposition) ;
  - Principe directeur 6 (immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
5. A la suite des entretiens énumérés au paragraphe 2 ci-dessus, les experts de l'Equipe d'Evaluation ont soumis au secrétariat leurs observations personnelles sur chaque secteur et des propositions de recommandations, sur la base desquelles le présent rapport a été établi. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités finlandaises – et, dans la mesure du possible, leur efficacité – en vue de satisfaire aux exigences découlant des principes directeurs 3, 6 et 7. Le rapport décrit d'abord la situation de la corruption en Finlande, la politique générale de lutte contre la corruption, les institutions et autorités chargées de cette lutte – leur fonctionnement, leurs structures, pouvoirs, compétences et moyens, et leur spécialisation – et le système des immunités empêchant de poursuivre certaines personnes pour des actes de corruption. La deuxième partie du rapport comporte une analyse critique de la

situation décrite dans la première partie; cette analyse vise notamment à déterminer si le système en place en Finlande est pleinement compatible avec les engagements résultant des principes directeurs 3, 6 et 7. Enfin, on trouvera dans le rapport une liste de recommandations que le GRECO adresse à la Finlande, pour qu'elle respecte mieux les principes directeurs considérés.

## **II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION**

### **a. Le phénomène de la corruption et sa perception en Finlande**

6. La république de Finlande, indépendante depuis 1917, a une superficie de 337 009 km<sup>2</sup> et une population totale de 5 200 000 habitants. Ses voisins sont la Fédération de Russie, la Suède et la Norvège. En 1998, le PIB par habitant s'élevait en Finlande, selon l'OCDE, à 25 099 \$, valeur supérieure de 13% à la moyenne de l'Union européenne.
7. Dans le système juridique finlandais, la corruption est érigée en infraction pénale en vertu de dispositions distinctes, traitant des formes de corruption suivantes : la corruption active et passive de fonctionnaires finlandais, étrangers et internationaux, la corruption active et passive caractérisée des mêmes fonctionnaires, la corruption active et passive dans le secteur privé, la corruption active et passive caractérisée dans le secteur privé, les infractions comptables, le blanchiment des produits de toutes les infractions, y compris l'omission de signaler les transactions suspectes, le mauvais usage (et le mauvais usage caractérisé) des pouvoirs conférés dans l'exercice d'une mission publique, et le manquement (y compris par négligence) à des devoirs officiels. De plus, la législation finlandaise prévoit la responsabilité pénale des personnes morales dans les cas de corruption et de corruption caractérisée - dans les secteurs public et privé -, et dans les cas de blanchiment de capitaux. Le Code pénal prévoit un délai de prescription de 5 ans pour corruption active et passive, ce délai étant de 10 ans pour la corruption caractérisée (active et passive).
8. Le trafic d'influence n'est pas une infraction pénale en Finlande, encore que les dispositions générales sur la complicité puissent s'appliquer au comportement correspondant à une telle infraction, du moins en partie.
9. La Finlande a signé les conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe et élabore des textes législatifs permettant la ratification de ces instruments. La législation finlandaise n'exige pas de traité concernant l'entraide judiciaire en matière pénale ; en effet, celle-ci est mise en œuvre de manière aussi étendue et informelle que possible sur la base du droit interne. Jamais aucun refus n'a été opposé à une demande d'aide dans une affaire de corruption. Par ailleurs, la Finlande n'extrade pas ses propres ressortissants, sauf vers les pays de l'UE et les pays nordiques. Toutefois, un ressortissant finlandais peut être inculpé en Finlande, même si l'infraction a été commise à l'étranger, pour autant que le procureur général décide d'engager des poursuites.
10. La Finlande a ratifié la Convention de l'OCDE sur la corruption active des fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales internationales. La législation pour mettre en œuvre cette convention sur le plan national est déjà adoptée.
11. Selon les statistiques fournies à l'Equipe d'Evaluation, 8 personnes ont été condamnées par les tribunaux de district pour des infractions de corruption en 1996, 10 en 1997 et 3 en 1998. Selon le fichier des plaintes à caractère pénal, 15 cas de corruption ont été signalés aux autorités en

1997, 14 en 1998 et 13 en 1999. Depuis 1993, on compte 99 cas de corruption. En outre, 66 cas d'abus de pouvoir (ou d'abus de pouvoir caractérisé), commis par des personnes investies d'une mission publique, ont été portés à la connaissance de la police en 1999, d'après le rapport sur la corruption dans la région de la mer Baltique (Task Force sur la criminalité organisée dans la région de la mer Baltique, mars 2000).

12. Les personnes qui cherchent à influencer un fonctionnaire dans l'exercice de sa mission publique lui proposent généralement, non pas de l'argent ou des présents, mais plutôt un divertissement ou un voyage. La plupart des rares cas de corruption de ce genre ont été très médiatisés. On estime que la corruption impliquant des citoyens ordinaires est inexistante en Finlande.
13. Selon les autorités finlandaises, le crime organisé ne pose pas un problème sérieux en Finlande car seul un petit nombre d'organisations criminelles a été détecté dont la plupart à composition très restreinte. On n'a pas recueilli de preuves de l'existence de liens entre la corruption et le crime organisé. Les auteurs d'infraction de corruption qui ont été jugés n'étaient pas membres d'organisations criminelles. En Finlande, on n'a pas non plus relevé d'indices témoignant de rapports entre le blanchiment de capitaux et la corruption.
14. Les chiffres susmentionnés montrent que la corruption est très rare en Finlande. Dans ce pays, on pense généralement que la corruption n'est pas un problème pour la société. Cette opinion semble s'appliquer aux secteurs public et privé. Selon l'index des perceptions de la corruption pour 2000, établi par *Transparency International*, la Finlande est le pays du monde le moins corrompu ; elle obtient une note de 10 sur 10. En 1999, elle n'occupait encore que le deuxième rang, avec une note de 9,8 sur 10. Le fait que la corruption est perçue comme étant très peu développée a été confirmé à l'Equipe d'Evaluation par les représentants de la société civile rencontrés durant la visite, notamment les représentants de la chambre de commerce centrale, du patronat et des syndicats.
15. On a expliqué à l'Equipe d'Evaluation que si la corruption était pratiquement inexistante en Finlande, c'était en raison des qualités morales des fonctionnaires finlandais, de leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions, des mécanismes de surveillance mis en place dans les administrations, et surtout de la transparence de la société et des institutions finlandaises. Un autre facteur expliquant le caractère marginal du phénomène serait la participation active des citoyens à la vie locale et l'attention qu'ils accordent à la manière dont leur commune est gérée. De plus, les journalistes s'emploient très activement à recueillir et diffuser des informations sur les erreurs de gestion, les irrégularités et les activités suspectes dans la société. On a indiqué à l'Equipe d'Evaluation que la gestion des communes était davantage exposée à la corruption, mais l'équipe n'a relevé aucun indice venant étayer cette affirmation.
16. La transparence dans la société a souvent été citée pour expliquer pourquoi la corruption est un phénomène aussi rare en Finlande. L'article 12, paragraphe 2, de la Constitution de la Finlande prévoit un système de libre accès à l'information. Il stipule que les documents et enregistrements qui sont en possession des autorités sont publics, à moins que leur publication n'ait été expressément restreinte par une loi, pour des raisons impérieuses ; et que toute personne jouit du droit d'accès aux documents et enregistrements publics. Par conséquent, c'est la transparence qui est la règle, et toute restriction à cette transparence doit être considérée comme une exception, qui requiert une décision expresse, prise conformément à une loi.

17. L'idée d'une société et d'une administration ouvertes et transparentes est très importante en Finlande. Il semble que la transparence soit présente partout. Le fonctionnement de l'ensemble de la société et du secteur public est exceptionnellement transparent. Tout citoyen a le droit de demander à consulter des données ou d'autres renseignements classés ou enregistrés dans le système. Le public a accès à la quasi-totalité des données enregistrées dans le système et des informations concernant le fonctionnement du secteur public en général, ou de certaines de ses composantes en particulier. La liste des informations secrètes ou confidentielles, qui ne sont pas directement accessibles au public, est très succincte. On peut citer quelques exemples qui illustrent cette transparence. Ainsi, pour connaître le nom du propriétaire d'un véhicule, il suffit d'appeler le service compétent. En matière fiscale, la confidentialité est limitée, et tout citoyen est habilité à se renseigner auprès des autorités fiscales sur la déclaration d'impôts de son voisin. Chacun peut demander des renseignements à l'administration. On peut aussi connaître le nom de toutes les personnes qui détiennent plus de 5% du capital d'une société. Les médias sont considérés comme les garants de la transparence.
18. La Finlande ne dispose pas de programme national de lutte contre la corruption. Cette lutte n'est pas jugée prioritaire au niveau gouvernemental ou ministériel. D'où l'absence de stratégie anti-corruption et de législation sur le lobbying. Il n'y a pas non plus de programmes de prévention spéciaux. Aucune disposition n'est spécialement consacrée aux enquêtes et aux poursuites relatives aux affaires de corruption. Les infractions de corruption sont traitées comme n'importe quelle autre infraction pénale. Aucune étude n'est consacrée à la détermination du profil des auteurs d'infractions de corruption. Le secteur public est jugé exempt de corruption. Les membres des services de répression ne se voient pas proposer de formation relative à la corruption. On n'a pas recruté de personnel spécialisé ni organisé de mise en commun des compétences au sein d'équipes anti-corruption multidisciplinaires. Il n'y a pas d'autorité spéciale qui s'occupe de la corruption ou coordonne les actions anti-corruption des divers organismes et autorités. Aucune campagne de sensibilisation n'a jamais été organisée.
19. La définition de la criminalité économique (ou criminalité en col blanc) engloberait aussi la corruption. L'idée de base est que la corruption fait partie de la criminalité économique ou en dépend, et doit donc être traitée dans ce cadre. Partant, on peut considérer que le programme de lutte contre la criminalité économique et l'économie clandestine adopté par le gouvernement finlandais en 1996 couvre aussi la corruption.

## **b. Organes et institutions responsables de la lutte contre la corruption**

### **b1. La police**

20. En Finlande, il n'existe qu'une seule police nationale. Elle est chargée d'assurer le maintien de l'ordre public et de veiller au respect de l'ordre juridique et social. En matière pénale, elle exerce des fonctions de prévention et d'investigation ; elle prépare les affaires pénales pour que l'action publique puisse être exercée. La police est donc l'institution chargée des investigations ; c'est à elle qu'il incombe de détecter les infractions de corruption commises en Finlande et de mener des enquêtes sur ces infractions.
21. La police finlandaise s'organise en trois niveaux. Elle est l'un des départements du ministère de l'Intérieur, qui fait office de commandement suprême de la police, et se compose d'unités nationales opérationnelles et non opérationnelles. Les unités nationales opérationnelles sont le Bureau national d'enquête, la Police mobile et la Police de sécurité. En outre, des commandements provinciaux de la police sont situés sur le territoire des cinq gouvernements

provinciaux ; ils sont subordonnés au commandement suprême de la police. La Finlande se divise aussi en 90 districts locaux. Chacun d'eux dispose de son service de police, qui est subordonné au commandement provincial correspondant. La province autonome d'Åland est dotée de son propre service de police. La Police d'Helsinki est placée sous l'autorité directe du ministère de l'Intérieur. L'administration de la police emploie environ 10 000 personnes, dont 8 500 sont des agents de police. On compte à peu près 1 policier pour 600 habitants.

22. Les services de police relèvent de la compétence du ministère de l'Intérieur, chargé de préparer la législation, le budget et l'organisation de la Police. A la tête des services de police se trouve le Directeur général de la police nationale, une autorité indépendante nommée, jusqu'à la retraite, par le Président de la République. Le Directeur général de la police nationale est à la fois policier professionnel et juriste.
23. Il n'existe pas de canal hiérarchique ni de système de notification préétablis concernant les enquêtes pénales. Tous les services de police, même au niveau local, mènent leurs enquêtes pénales en toute indépendance. Ni le ministre de l'Intérieur ni aucune autre autorité ne peut donner d'instructions au fonctionnaire de police chargé d'enquêter sur une affaire pénale particulière. Le ministre de l'Intérieur peut donner à la Police l'ordre d'ouvrir une enquête sur une infraction pénale mais ne peut lui ordonner d'en clore une. Aucune des personnes interrogées par l'Equipe d'Evaluation n'avait eu connaissance de cas de pressions subies par un fonctionnaire de police enquêtant sur une affaire de corruption, ni de mesures de rétorsion prises contre l'intéressé après la clôture de l'enquête.
24. Le Bureau national d'enquête (ci-après « BNE ») est l'autorité centrale chargée d'enquêter sur les affaires pénales d'importance nationale ou ayant des ramifications à l'étranger. Le BNE est dirigé par un Chef, assisté de deux adjoints. L'un des adjoints est chargé de superviser le travail du Chef du Service de renseignement judiciaire (ci-après « SRJ »). Le BNE comporte une Division principale, qui fait également office de division territoriale pour la Finlande du Sud, et trois autres divisions territoriales : Finlande du Nord, de l'Ouest et de l'Est. En qualité d'unité de police nationale, le BNE prévient, détecte et enquête sur la criminalité professionnelle, organisée, internationale, financière et d'autres types d'infractions graves. Les enquêtes sur les affaires de corruption grave sont généralement confiées à des fonctionnaires de police expérimentés du BNE. Le BNE compte au total 550 agents, dont 135 au SRJ.
25. Le SRJ joue – simultanément – le rôle de centre de liaison national pour tous les services répressifs en matière de contact et de coopération internationaux. Il traite environ 2000 demandes par an. D'autres services répressifs, tels que les Douanes, sont représentés au SRJ par des agents de liaison spécialisés (2 sont issus des Douanes). Le SRJ se compose de 5 unités : l'Unité de renseignement financier, faisant office de Centre national d'échange d'informations sur le blanchiment de capitaux - créée en 1998 -, l'Unité de renseignement (qui traite également les affaires internationales), le Centre de communication (INTERPOL, EUROPOL, SIRENE, groupes d'action baltique et nordique), l'Unité d'analyse criminelle et l'Unité technique.
26. Il n'existe pas d'unité spécialisée anti-corruption au BNE ni dans aucun autre service de police finlandais. Cependant, les divisions territoriales du BNE et la Police d'Helsinki sont dotées d'unités spécialisées dans la criminalité économique, qui traitent également les affaires de corruption.

27. Les services répressifs autres que la Police sont les Douanes et les Gardes frontière, chargés d'enquêter respectivement sur les infractions à la législation douanière et sur les infractions relatives au contrôle des étrangers. L'Administration fiscale a également des pouvoirs d'enquête.

## **b2. Enquêtes judiciaires sur les affaires de corruption**

28. L'instruction des infractions pénales, y compris celles de corruption, est normalement déclenchée par le plaignant, c'est-à-dire la partie lésée qui signale l'incident en vue de l'ouverture d'une enquête. L'enquête peut également être ouverte à la demande du procureur ou d'autres institutions – Médiateur Parlementaire, Chancelier de Justice, systèmes de contrôle au sein des ministères et des organes officiels – ayant connaissance d'une activité délictueuse éventuelle. Une enquête peut également être ouverte par le Procureur général ou la Police en réponse à des informations diffusées par les médias. Les ministères et les différents services de l'Administration disposent de leur propre système de contrôle interne. En vertu de la Loi sur l'instruction préparatoire, une enquête doit être ouverte s'il existe des raisons de croire qu'une infraction pénale a été commise.
29. L'instruction des infractions pénales est régie par la loi sur la procédure pénale, la loi sur la police, la loi sur l'instruction préparatoire et la loi sur les moyens de coercition. Il appartiendra au « magistrat instructeur responsable » d'une affaire de prendre des décisions sur toutes les questions relatives à l'instruction préparatoire, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence des tribunaux. L'instruction préparatoire est confidentielle mais le magistrat instructeur responsable peut décider de divulguer certaines informations aux médias, en particulier s'il estime qu'elles seraient utiles à l'instruction.
30. Les moyens d'enquête utilisés dans les affaires de corruption ne diffèrent pas de ceux utilisés pour d'autres infractions pénales. Les méthodes d'enquête utilisées sont fondamentalement celles en usage pour les autres délits économiques. Dans le cadre d'une enquête ouverte, le suspect peut être placé en garde à vue, arrêté ou frappé d'une autre mesure limitant sa liberté de circulation. Le suspect mis en état d'arrestation doit être déféré devant un juge sans délai, et au plus tard avant 12 heures le troisième jour suivant l'arrestation. Des perquisitions peuvent être menées et des saisies effectuées à des fins de confiscation ou de dédommagement.
31. L'article 36 de la loi sur la police reconnaît à la police le droit de recevoir toute information nécessaire à la prévention ou à la révélation des infractions pénales. Le secret commercial, bancaire, fiscal ou en matière d'assurances ne peut en aucun cas être opposé à une demande d'informations de la police dans le cadre d'une enquête pénale. Cette obligation de divulgation d'informations est prévue par la législation sur les institutions financières.
32. Des techniques spéciales d'investigation peuvent être utilisées aux fins de l'instruction préparatoire d'infractions graves : informateurs, interception de communications et surveillance technique. Le recours à ces deux dernières techniques est toutefois soumis à une autorisation judiciaire préalable. L'Equipe d'Evaluation a cependant été informée qu'aucune autorisation de placement sur écoutes téléphoniques ne pouvait être accordée dans le cadre de l'instruction d'une affaire de corruption. Par ailleurs, bien que des opérations d'infiltration aient été menées à plusieurs reprises, celles-ci ne reposaient sur aucun fondement juridique. Une nouvelle législation est en préparation dans ce domaine.
33. Il n'existe ni programme spécial de protection des témoins, ni organe traitant spécifiquement de cette question. La législation finlandaise prévoit déjà néanmoins, un certain nombre de mesures

destinées à protéger les témoins et autres collaborateurs de la justice. Cela étant, un projet de loi visant à l'amélioration de la protection des témoins est à l'étude au sein du ministère de la Justice.

### **b3. Le Ministère public**

34. En vertu de la législation finlandaise, le Ministère public a le devoir de veiller à la mise en œuvre des responsabilités dans les affaires pénales, en évaluant l'affaire portée à son attention puis en engageant des poursuites judiciaires contre l'auteur présumé de l'infraction. Cela signifie qu'il appartient aux procureurs de s'assurer que les suspects assument la responsabilité de leurs actes, comme le prévoit la loi. Les procureurs sont indépendants, puisqu'ils prennent seuls la décision concernant les affaires qui leur sont soumises. Ils sont tenus d'agir avec impartialité, rapidité et parcimonie, en tenant dûment compte des droits des parties et de l'intérêt de la collectivité.
35. Le Ministère public n'est pas, *stricto sensu*, un organe répressif. Il s'agit d'une institution indépendante liée aux différents niveaux du système judiciaire. La principale fonction des procureurs consiste à soumettre au tribunal des affaires pénales. L'article 15 de la Loi sur l'instruction préparatoire prévoit que lorsqu'une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale, la police doit en informer le procureur. Cette obligation ne s'applique pas aux affaires simples. L'article 15 de la Loi sur l'instruction préparatoire habilite le procureur à ordonner à la police d'exécuter certains actes d'instruction. Cependant, même dans ce cas, le fonctionnaire de police chargé de l'affaire restera responsable de l'enquête. En pratique, les procureurs ne jouent pas un rôle actif dans les enquêtes sur les infractions pénales, cette tâche incombant essentiellement à la Police, sauf dans le cas de délits graves. Les procureurs jouent en revanche un rôle crucial en ce qu'ils décident si l'affaire en question doit ou non être déférée aux tribunaux à la lumière des éléments de preuve dont ils disposent. Le rôle du procureur est également très important lors du procès, puisque la procédure pénale finlandaise revêt un caractère purement accusatoire, les tribunaux restant totalement passifs.
36. Conformément à la Constitution, le Procureur général (ci-après « PG »), c'est-à-dire le Procureur suprême de Finlande, dirige le Ministère public. Le PG – de même que son substitut – est nommé par le Président de la République sur proposition du Gouvernement. La nomination vaut jusqu'au départ en retraite, et le PG ne peut être révoqué pour des motifs politiques (il pourrait être révoqué en cas de faute grave ou d'infraction pénale). Le PG exerce ses fonctions en toute indépendance : ni le Gouvernement, ni aucun ministre ou autorité ne sont habilités à lui donner des instructions, à lui soumettre des suggestions ou à exercer des pressions sur lui. Le ministère de la Justice gère les ressources financières du Ministère public. Le PG est soumis au contrôle du médiateur et du Chancelier de Justice (voir ci-dessous).
37. Le Ministère public finlandais compte au total 500 agents, dont 300 procureurs. A la suite d'une réforme opérée en 1997, l'organisation du Ministère public est passée d'un système à trois niveaux à un système à deux niveaux, constitué du Procureur Général et des procureurs de District. L'Unité des Procureurs d'Etat fait partie du Bureau du PG. Elle est composée de 12 procureurs, dont la compétence s'étend à tout le territoire national, et qui traitent des affaires difficiles, d'envergure nationale ou internationale ou qui ont fortement attiré l'attention du public. Ils traitent également des affaires examinées en première instance par la cour d'appel, y compris lorsque lesdites affaires portent sur des infractions commises par des hauts-fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Deux postes supplémentaires de procureurs d'Etat ont été créés pour examiner les affaires de criminalité économique, notamment les affaires de corruption.

38. Le service des procureurs de district est constitué de 78 unités locales (77 unités + le parquet d'Åland) dans lesquelles travaillent 288 procureurs de district. La structure organisationnelle n'affecte pas l'indépendance des procureurs. Chaque unité négocie chaque année avec le Bureau du PG sa dotation budgétaire et les résultats à atteindre. La plupart des unités appartiennent à une zone d'intervention commune, dans laquelle ils se prêtent mutuellement assistance. 24 procureurs de district sont spécialisés dans la criminalité économique, y compris la corruption : dix d'entre eux sont en poste à Helsinki et les autres exercent leurs fonctions dans différents districts de Finlande. Le Bureau du PG est responsable de la sélection, de la carrière et de la formation des procureurs de district.
39. Les enquêtes sur les affaires pénales d'importance nationale ou ayant des ramifications à l'étranger relèvent de la compétence du BNE. La corruption aggravée appartiendrait à ces catégories. Le BNE est également tenu d'informer le procureur des affaires faisant l'objet d'investigations, afin de lui permettre de donner des indications sur les mesures d'instruction supplémentaires nécessaires au Ministère public. Lorsque le suspect est un fonctionnaire de police, la responsabilité de l'enquête est confiée au procureur.
40. Il incombe au procureur compétent (de district ou d'Etat) de décider si les enquêtes sont suffisamment approfondies et si les éléments de preuve recueillis suffisent à engager des poursuites. Une fois l'instruction préparatoire achevée, le procureur doit choisir entre engager des poursuites et ne pas poursuivre, mais son pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité. En effet, le procureur a l'obligation de poursuivre, à moins que les preuves n'apparaissent insuffisantes ou que certains éléments de l'infraction soient manquants. Le procureur doit, à ce stade, déterminer si les griefs semblent à première vue fondés, à la lumière de l'ensemble des éléments de preuve dont il dispose, indépendamment du fait que les preuves soient à charge ou à décharge. Si le procureur parvient à la conclusion que le suspect est innocent, il doit refuser de poursuivre.
41. Les procureurs finlandais ne sont pas autorisés à procéder à des marchandages judiciaires ni à aucun autre arrangement équivalent avec le défendeur. Cependant, depuis 1991, ils ont le pouvoir de statuer sans procès sur les affaires d'importance mineure, les affaires de délinquance juvénile, de poursuites abusives, ou lorsque, le suspect faisant l'objet d'autres chefs d'inculpation ou d'autres condamnations, de nouvelles poursuites seraient dénuées de sens.
42. Le PG est habilité à prendre en charge les poursuites dans toute affaire pénale. Toutefois, en pratique, il n'agit ainsi que dans les affaires de très haute importance. Le PG a par ailleurs le droit de contrôler les décisions prises par les différents procureurs. Toute personne a le droit de saisir le PG d'un recours contre les décisions d'un procureur. Si le procureur décide de ne pas poursuivre, le plaignant jouit d'un droit subsidiaire d'engager des poursuites.
43. Au sein du Ministère public, il n'existe pas de procureurs spécifiquement chargés des infractions de corruption, mais les affaires de corruption relèvent normalement de la compétence de procureurs spécialisés dans la criminalité économique. Il n'est pas organisé régulièrement de réunions entre les procureurs et la police concernant la corruption ou des infractions de corruption. Les procureurs ne reçoivent pas les rapports du commissaire aux comptes de l'Etat ni ceux établis par les commissaire aux comptes locaux. Les plaintes concernant les procédures d'appels d'offres ne sont pas soumises au procureur.
44. Le Procureur général est chargé de la formation des procureurs. En Finlande, il n'existe pas de cours de formation spéciaux, destinés aux procureurs, sur la corruption ou les typologies de la

corruption. Cependant, un séminaire de deux jours, organisé en 2000, traitait de questions relatives à la corruption. Normalement, la corruption fait l'objet du même traitement que les infractions de nature économique au sens large. Certains stages de formation sont organisés conjointement par les Douanes, la Police et le Ministère public. La formation des juges relève de la compétence du ministère de la Justice.

#### **b4. Autres organes et institutions**

45. D'autres autorités finlandaises jouent un rôle majeur dans la prévention et la révélation de cas de corruption, tout en n'étant pas directement concernées par le domaine du droit pénal. Ce type d'institutions existe bien entendu dans tous les Etats, mais leur rôle en matière de lutte contre la corruption diffère d'un pays à l'autre. En Finlande, il est indispensable de citer, à cet égard, le Médiateur Parlementaire et le Chancelier de Justice. Par ailleurs, il sera ci-dessous fait mention de la Commission du Personnel du ministère des Finances ainsi que des autorités chargées de la vérification des comptes et des questions de concurrence.

##### *i) Le Médiateur Parlementaire*

46. Le Médiateur Parlementaire (ci-après « MP ») est une instance indépendante créée en Finlande en 1919 et chargée de contrôler l'observation de la loi ainsi que l'application, dans l'exercice des fonctions officielles et publiques, des droits de l'homme protégés par la Constitution et le droit international. Le MP peut enquêter sur les plaintes dont il est saisi ou intervenir de sa propre initiative en cas de motif de préoccupation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO a appris que cette dernière possibilité était rarement utilisée en raison de la lourde charge de travail qui pèse sur le MP (2 700 plaintes en 1999). Le MP peut également procéder à des inspections dans les locaux de tout organisme ou institution public.
47. La compétence du MP s'étend aux pouvoirs publics, y compris aux ministres, aux juges, aux fonctionnaires de police, aux officiers de l'armée, aux procureurs, aux conseillers municipaux, aux travailleurs sociaux, aux agents de l'administration fiscale et aux autres fonctionnaires. Sa compétence s'étend également aux dirigeants des entreprises publiques et des sociétés exerçant des fonctions publiques, ainsi qu'aux instances ecclésiastiques.
48. Le MP est élu par le Parlement pour un mandat de quatre ans renouvelables. Il est secondé par deux adjoints eux aussi élus par le Parlement finlandais. Le MP et ses adjoints doivent impérativement avoir d'excellentes connaissances juridiques. Le MP est assisté de 40 agents spécialisés dans les différentes branches de l'Administration. Il a en outre à sa disposition, pour l'aider dans ses investigations, plusieurs enquêteurs ayant suivi une formation policière, bien qu'il puisse également solliciter l'assistance du BNE. En fait, tous les fonctionnaires ont l'obligation de prêter assistance au MP. Cette instance est financée par un budget autonome voté par le Parlement et qui, d'après les indications données à l'Equipe d'Evaluation, est jugé suffisant pour l'exercice des missions qui lui sont confiées.
49. Le MP peut engager des poursuites judiciaires s'il découvre des éléments prouvant qu'une autorité publique ou un fonctionnaire a commis une infraction dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, il est plus fréquent que le MP sollicite l'assistance opérationnelle de la Police. Il appartiendra ultérieurement au Ministère public d'engager les poursuites. Le MP est compétent, en général, pour traiter les plaintes relatives aux activités du Parquet, bien qu'en pratique les plaintes soient examinées par le Procureur Général. Si un procureur décide de ne pas engager de poursuites, le MP est habilité à ordonner le réexamen de l'affaire ou à poursuivre lui-même.

50. Plus fréquemment, dès lors que le MP juge une plainte fondée, il adresse une réprimande à l'organe public ou au fonctionnaire responsable d'une conduite ou d'une procédure inappropriée. Selon les indications données à l'Equipe d'Evaluation du GRECO (l'EEG), une réprimande formulée par le MP en public, critiquant de surcroît la manière dont un fonctionnaire a exercé ses pouvoirs, est généralement considérée comme une sanction très sérieuse.

*ii) Le Chancelier de Justice*

51. La fonction de Chancelier de Justice (ci-après CJ) remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle, époque où la Finlande faisait partie du Royaume de Suède. Son domaine d'action est demeuré à peu près inchangé, bien que son rôle de chef du Parquet finlandais ait été transféré en décembre 1997 au service du Procureur général récemment établi.

52. Aujourd'hui, le CJ exerce une fonction, constitutionnellement garantie, de supervision indépendante de la légalité gouvernementale en Finlande. Il lui appartient de vérifier la légalité des actes du Gouvernement et autres organes publics et des fonctionnaires. Aux termes de la Constitution, il est chargé de veiller à ce que les pouvoirs publics, les employés des entreprises publiques et toutes les personnes responsables de services publics, se conforment à la loi et remplissent leurs obligations professionnelles. Cette supervision porte également sur la légalité de l'action des procureurs et des tribunaux. Le CJ assiste aux réunions du Gouvernement pour contrôler la stricte observation de la procédure légale et des textes en vigueur. Sa fonction englobe le contrôle de la légalité des actes du Président de la République et du Gouvernement, ainsi que des ministères, et l'examen des peines infligées par les tribunaux. Il surveille également les activités des avocats, en application de la loi les concernant.

53. Le CJ est attaché au Cabinet du Premier Ministre. Il est nommé jusqu'à la retraite par le Président de la République et assisté par un CJ adjoint. Il doit avoir une connaissance exceptionnelle du droit (article 69 de la Constitution finlandaise). Son bureau compte 34 personnes et il en négocie le budget annuel avec le ministère des Finances.

54. Le CJ et le MP ont des rôles très proches en ce sens qu'ils veillent à ce que les pouvoirs publics, les fonctionnaires, les employés des entreprises publiques et autres personnes assurant des services publics se conforment à la loi et à leurs obligations professionnelles. Des raisons historiques expliquent l'existence de deux organes ayant des fonctions très similaires, presque identiques à certains égards. Une loi définit la répartition des tâches entre le CJ et le MP. Il a été précisé à l'EEG que, dans la pratique également, une division du travail était convenue entre les deux institutions.

55. Le CJ et le MP servent de procureurs spéciaux dans les cas où des autorités ou des fonctionnaires sont accusés de corruption ou de faute professionnelle. Le premier est également compétent pour revoir les actes du Parquet, y compris l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Depuis la réforme de 1997, toutefois, un grand nombre de plaintes contre les procureurs introduites auprès du CJ sont transférées au MP. Le CJ est également habilité à adresser une réprimande au fonctionnaire ou à l'organe qui n'a pas exercé ses fonctions de manière appropriée.

56. En 1998, le CJ a reçu 207 plaintes concernant des procédures judiciaires. Le pouvoir judiciaire devant, selon la constitution, être exercé par les tribunaux, la portée du contrôle exercé par le CJ

se limite à une action dans les cas d'erreurs de procédure manifestes et d'actes portant atteinte aux droits constitutionnels ou aux droits de l'homme.

57. Le CJ peut ouvrir une enquête de sa propre initiative ou sur la base de plaintes formulées par des citoyens. Il a été saisi en 1999 de 2 200 plaintes de ce type. Les recours anonymes ne sont pas admis. Tout citoyen estimant qu'il y a eu atteinte à ses droits peut déposer une plainte, soit auprès du CJ, soit auprès du MP. La procédure est gratuite pour le plaignant. Beaucoup d'affaires concernent l'accès aux fichiers publics et la durée des procédures.

*iii) Service du personnel – Ministère des Finances*

58. La direction centralisée de la politique du personnel au sein de l'administration publique finlandaise incombe au service du personnel du ministère des Finances. Il est notamment responsable de l'élaboration de la législation relative aux fonctionnaires et doit, à ce titre, faire en sorte que ces dispositions permettent aux citoyens d'avoir confiance dans l'indépendance et l'objectivité de l'administration. Il n'existe pas en Finlande d'organe distinct compétent en matière d'éthique. Ainsi qu'il l'a été indiqué plus haut, la légalité des actes des pouvoirs publics et des fonctionnaires est supervisée par le CJ et le MP.

59. Aux termes de la Constitution finlandaise, le respect de la primauté du droit doit être garanti dans l'administration, de même que la bonne gestion des affaires publiques et la responsabilité des fonctionnaires, s'agissant de la légalité de leurs actions officielles. L'accès à la fonction publique est réservé aux plus qualifiés. La loi sur les fonctionnaires d'Etat (Titre 4, article 15) stipule que ces derniers ne peuvent demander, accepter ou recevoir de prestations financières ou autres si elles risquent de réduire la confiance en leur personne ou en un organe public. Les hauts fonctionnaires ont obligation de déclarer leurs biens (article 8) et de se conduire conformément à leur statut et leurs obligations (article 14) et sont soumis à des restrictions concernant les emplois auxiliaires (article 18). Selon les informations recueillies par l'EEG, il n'y a pas d'inspections régulières pour vérifier l'exactitude des déclarations relatives aux biens, ni de sanctions en cas d'inobservation de cette obligation. Les déclarations sont publiques, exception faite de la partie concernant la situation financière de l'intéressé.

60. La loi précitée contient des dispositions sur les mesures que peuvent prendre les autorités quand un fonctionnaire manque à ses obligations publiques ou les néglige. Ces mesures sont les suivantes: avertissement écrit (article 24), suspension (article 40) ou cessation de fonctions (articles 25 et 33). La gestion du personnel est décentralisée en Finlande. Bien que la procédure disciplinaire ait disparu, il appartient à chacune des instances d'imposer des sanctions. Les autorités administratives ne sont pas tenues de signaler les cas de corruption à la police ou au procureur.

61. Le service du personnel du ministère des Finances a publié cette année une étude relative à l'éthique de la fonction publique. Sur la base de ce texte, des mesures complémentaires seront adoptées afin de promouvoir une éthique de haut niveau dans l'administration d'Etat.

*iv) Organes d'audit*

62. En Finlande, le Parlement adopte le Budget et en supervise l'application ainsi que la gestion financière de l'Etat. En pratique, cette tâche incombe aux auditeurs d'Etat, qui soumettent un rapport annuel au Parlement sur la gestion et la situation des fonds publics. Les auditeurs sont habilités à obtenir auprès des autorités les informations et comptes nécessaires. Les particuliers

peuvent également introduire devant eux des plaintes concernant des allégations de mauvais usage des fonds publics.

63. Le Bureau d'audit de l'Etat (ci-après BAE) est chargé de l'audit et du suivi du Conseil d'Etat et des ministères ainsi que des unités administratives qui en dépendent, des fonds extérieurs au Budget, des entreprises publiques, des sociétés appartenant à l'Etat, des bénéficiaires de subventions d'Etat, des parties administrant le transfert de fonds entre la Finlande et l'Union européenne et des parties qui utilisent ces crédits. Le BAE est subordonné au ministère des Finances et contrôle la légalité et la correction de la gestion financière de l'Etat et son respect du budget. Le BAE élabore un rapport annuel qu'il transmet au gouvernement, aux auditeurs d'Etat et au ministère des Finances. Il emploie 150 personnes et contrôle plus de 100 organes par an. Bien qu'il mette l'accent sur la comptabilité, il peut aussi vérifier certaines procédures particulières, par exemple d'appel d'offres public. S'il détecte des irrégularités importantes dans la gestion des crédits ou les procédures contrôlées, il peut en faire rapport à la police.
64. 30% des organes publics ont également établi un audit interne, qui supervise le fonctionnement du système de contrôle interne. Ce dernier comprend toutes les politiques et procédures adoptées par la Direction d'une entité pour contribuer à la réalisation de l'objectif de gestion défini comme suit: dans toute la mesure du possible, exercer les fonctions pertinentes de manière rationnelle et efficace, observer les politiques de gestion, sauvegarder les actifs, prévenir et détecter les fraudes et erreurs, veiller à ce que les comptes soient exacts et complets et être en mesure de communiquer en temps utile des informations financières fiables. Les auditeurs internes peuvent signaler à la police les irrégularités importantes.
- v) *Audit réglementaire des sociétés et organes privés*
65. Selon la loi sur l'audit, toutes les entreprises et fondations enregistrées doivent désigner un auditeur pour vérifier leurs comptes annuels. Les petites sociétés ne sont pas exemptées de cette obligation. L'objectif principal de l'audit, d'après la loi, est de confirmer que les comptes annuels sont présentés de manière réglementaire et que l'administration a été menée légalement. La loi précitée impose aux auditeurs d'observer de bonnes pratiques professionnelles, autrement dit de respecter la loi et la réglementation. Lorsqu'un partenaire, un membre, le Président ou le Vice-président du Conseil d'administration ou du Conseil de supervision, le responsable de la gestion ou toute autre personne responsable, se révèlent coupables d'un acte ou d'une négligence qui peut impliquer la responsabilité de dommages, ou de toute autre violation d'une loi, des articles d'association, actes de partenariat ou arrêtés régissant la société ou fondation, l'auditeur doit le signaler dans son rapport, qui est un document public.
- vi) *Agrément et supervision des auditeurs*
66. Il existe en Finlande deux catégories d'auditeurs agréés: la première se compose des auditeurs KHT ou comptables publics agréés par la Chambre de commerce centrale de Finlande, et la seconde est celle des auditeurs HTM, agréés par l'une des 21 chambres régionales de commerce qui existent dans le pays. Aux termes de la loi sur l'audit, le Conseil d'audit de la Chambre de commerce centrale agréée les auditeurs et sociétés d'auditeurs et organise les examens concernant les deux catégories. Ledit Conseil exerce une fonction de supervision et prend les mesures appropriées pour que les auditeurs et sociétés d'auditeurs agréés gardent le niveau de compétence requis et observent la loi susmentionnée et toutes les dispositions qui en découlent. Les clauses concernant les tâches du Conseil d'audit de la Chambre de commerce

centrale s'appliquent également à l'obligation, pour un comité d'audit de la Chambre de commerce régionale, de superviser, dans sa zone de fonctionnement, les auditeurs qu'elle a agréés.

67. Le Conseil d'audit de la Chambre de commerce centrale examine annuellement les rapports et documents qui lui sont transmis par les auditeurs et sociétés d'auditeurs qu'il a agréés, afin de s'assurer qu'ils ont toujours la compétence et les qualifications requises par l'agrément. La supervision a également pour objectif de vérifier que les auditeurs et sociétés d'auditeurs agréés observent la loi et les réglementations qui en découlent.
68. Il existe, au ministère du Commerce et de l'Industrie, un Conseil d'audit d'Etat qui publie les instructions et ordonnances prises en application de la loi susmentionnée. Le Conseil d'audit d'Etat formule également des propositions sur l'évolution de la réglementation en la matière ainsi que sur l'orientation générale et le contrôle de la fonction d'audit. Le Conseil d'audit d'Etat est saisi des recours que présentent les auditeurs contre les décisions prises par le Conseil d'audit de la Chambre de commerce centrale.
69. Tous ces organes sont indépendants et leurs membres et secrétaires ont, à maints égards, les mêmes responsabilités que les fonctionnaires.

*vii) Organes responsables de la concurrence*

70. Il existe en Finlande un service de la Concurrence, établi par la loi n° 711 de 1988, chargé de procéder à des recherches sur les conditions de la concurrence et les restrictions qui y sont apportées, d'éliminer les effets négatifs de ces dernières, de prendre des initiatives afin de promouvoir la concurrence et d'éliminer les dispositions restrictives. Le service de la concurrence relève du ministère du Commerce et de l'Industrie. S'il détecte des pratiques interdites, il propose au Conseil de la concurrence d'infliger des sanctions pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaire annuel de la société visée.
71. Lors des rencontres et réunions avec les organismes qu'il inspecte, le Service de la concurrence est toujours représenté par deux fonctionnaires au moins. Cette disposition est due en partie à la nécessité de prévenir tout soupçon de corruption. D'autre part, les décisions du Service de la concurrence sont toujours signées par deux fonctionnaires afin de prévenir tout soupçon d'influence indue.
72. Le Conseil de la concurrence examine et tranche les affaires qui relèvent de sa compétence en vertu des lois sur les restrictions de concurrence et sur les fournitures publiques, notamment en cas de recours contre une décision du Service de la concurrence. La loi n° 481 de 1992 et le décret n° 485 de la même année règlent l'introduction des affaires devant le Conseil de la concurrence, et la procédure afférente devant cet organe. Le Conseil de la concurrence examine environ 200 affaires par an. Selon les indications fournies à l'Equipe d'Evaluation du GRECO, le Conseil de la concurrence n'a pas encore eu l'occasion d'examiner une affaire de corruption.
73. Il n'existe pas, en Finlande, de directives particulières pour les fonctionnaires qui exercent des responsabilités en matière de personnel, de fournitures publiques, de subventions, de fiscalité, ou d'autres fonctions particulièrement vulnérables à l'égard de la corruption ; de même, les services et fonctionnaires responsables des contrôles et de la concurrence n'ont pas de directives particulières concernant la détection de la corruption ou la procédure à suivre lors de

la découverte éventuelle d'une pratique relevant de la corruption. Il n'existe pas d'obligation générale de notifier la police ou le Ministère public d'éventuels soupçons de corruption.

**c. Les immunités à l'égard des enquêtes, poursuites et sanctions concernant les infractions de corruption**

74. Les autorités suivantes jouissent en Finlande d'immunité :
75. Le Président de la République ne peut être poursuivi que pour haute trahison ou crime contre l'humanité. Pour qu'il soit mis en accusation, il faut que le chancelier de la justice, le Médiateur Parlementaire ou le gouvernement l'estime coupable d'une telle infraction. En outre, le procureur général doit, pour engager des poursuites, obtenir l'accord du Parlement à la majorité de trois quarts des voix.
76. Un membre du gouvernement (ci-après « MG ») peut être poursuivi pour une infraction commise dans l'exercice de ses fonctions, y compris la corruption, à la suite d'une décision préalable du Parlement. La commission constitutionnelle peut ordonner une enquête de sa propre initiative, sur la base d'une notification émise par le chancelier de la justice ou le Médiateur Parlementaire, sur la base d'une pétition signée par 10 membres du Parlement, ou à la demande d'une autre commission parlementaire. Un membre de gouvernement ne peut être poursuivi que s'il a gravement manqué, intentionnellement ou par négligence manifeste, à ses obligations de ministre, ou commis tout autre acte clairement illicite dans l'exercice de ses fonctions. Il appartient alors au procureur général d'en saisir la Haute Cour de mise en accusation. Les MGs peuvent être poursuivis selon la procédure ordinaire et devant les tribunaux ordinaires pour les infractions pénales commises en dehors de leurs fonctions.
77. Chancelier de la justice et Médiateur Parlementaire. La procédure est, mutatis mutandis, analogue à celle qui s'applique aux membres du gouvernement, décrite ci-dessus. Toutefois, il n'existe pas de seuil particulier limitant leur mise en accusation, contrairement à ce qui est le cas pour les ministres.
78. Les membres du Parlement (ci-après « MP ») ne sont pas pénalement responsables et ne peuvent donc être poursuivis pour des opinions exprimées au sein du Parlement ni pour leur position lors de l'examen d'une question. Le Parlement peut, toutefois, autoriser de telles poursuites à la majorité d'au moins cinq sixièmes des votants (article 30 de la Constitution).
79. Les MPs ne jouissent pas d'immunité de poursuites pour les infractions pénales qu'ils pourraient commettre. Néanmoins, un MP ne peut pas, sans autorisation du Parlement, être arrêté ou détenu à titre préventif avant le début du procès à moins d'être soupçonné d'avoir commis une infraction sanctionnée par une peine d'au moins six mois de prison. Dans ce dernier cas, le Président du Parlement doit être informé sans délai de l'arrestation ou détention.
80. Les actes de corruption commis par un MP ne sont pas érigés en infraction pénale. La criminalisation de ce type de corruption est toutefois à l'étude dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, signée par la Finlande.
81. Les diplomates étrangers jouissent de l'immunité diplomatique en Finlande. Si un diplomate étranger était soupçonné de corruption en Finlande, les autorités finlandaises discuteraient de cette question avec les autorités de l'Etat étranger concerné. Un tel cas ne s'est encore jamais produit.

82. Si un diplomate finlandais était soupçonné de corruption dans l'Etat hôte, les autorités finlandaises envisageraient la levée de son immunité diplomatique. Il pourrait alors être poursuivi en Finlande pour un acte commis à l'étranger, la décision d'engager des poursuites appartenant toutefois au Procureur général.

### III. ANALYSE

#### a. Une politique de prévention de la corruption

83. Ces dernières années, seul un très petit nombre d'affaires de corruption a été rapporté, détecté ou découvert en Finlande. L'EEG n'est, par conséquent, pas surprise de constater qu'aucune disposition particulière n'est prévue pour mener des enquêtes et des poursuites en matière de corruption. Dans la société finlandaise, la corruption est considérée comme une infraction grave, mais pas comme un important sujet de préoccupation. Cette situation s'explique, en grande partie, par la configuration de cette société, dans laquelle règne une grande transparence. La Constitution et la loi garantissent à tout citoyen le droit théorique d'accéder à tout dossier traité par tout pouvoir public, administration municipale ou entreprise du secteur public. Grâce à ce droit, les citoyens et les médias peuvent examiner les dossiers, correspondances et registres publics, et contrôler toute décision prise par une quelconque autorité publique. De surcroît, tous les rapports de contrôle des entreprises privées sont également rendus publics.
84. Outre les services réguliers de la police et du Ministère public, chargés des tâches de détection, d'enquête et de poursuite dans les affaires de corruption, le Médiateur Parlementaire et le Chancelier de Justice jouent, selon les constatations de l'EEG, un rôle essentiel dans l'encadrement et le contrôle des activités des pouvoirs publics. L'une comme l'autre, ces institutions peuvent être saisies librement par quiconque souhaitant formuler une plainte sur une irrégularité ou un abus dans la gestion des affaires publiques. Cela permet au Chancelier de Justice et au Médiateur Parlementaire de garder en permanence le contact avec la réalité quotidienne de l'administration publique et d'être immédiatement informés de tous abus, irrégularités ou actes illégaux commis par des agents publics. L'EEG note avec satisfaction qu'un système de ce type, conjugué avec une transparence à tous les niveaux, permet de surveiller efficacement, étroitement et immédiatement les actions et les omissions de toutes les instances publiques et constitue donc un puissant moyen de dissuasion de la corruption.
85. D'après l'EEG, le système d'audit, très développé, intervenant à plusieurs niveaux, tant dans le secteur public que celui du monde de l'entreprise, est un autre garde-fou permettant de prévenir et de dénoncer au grand jour les activités entachées de corruption.
86. Dans le même temps, l'EEG estime que l'absence de déclarations de soupçons de corruption s'expliquerait du fait que les pouvoirs publics finlandais et la population ont une grande confiance dans leur administration publique et dans la bonne conduite des autorités et des fonctionnaires, ce qui aurait émoussé l'attention des citoyens dans ce domaine. Cela explique peut-être aussi que la police et d'autres instances de contrôle ou de répression ne cherchent pas délibérément des indices de pratiques corrompues dans le secteur privé ou de l'entreprise, surtout lorsqu'il y a un lien avec des fonctionnaires.
87. L'EEG rappelle qu'il est difficile de détecter la corruption car cette forme de délinquance est, par définition, très discrète. La dénonciation du délit peut difficilement provenir de la victime puisque, souvent, il n'y a pas de victime identifiable nommément ou parce que ceux qui ont subi

spécifiquement des préjudices ignorent vraisemblablement l'existence de la corruption qui en est à l'origine. Dans le même temps, aucun de ceux qui sont liés par un pacte de corruption n'a intérêt à le révéler étant donné les risques de poursuites et de sanctions.

88. En matière de corruption, une sensibilisation limitée du public, une formation ou des lignes de conduite insuffisantes des agents publics dans certains domaines sensibles, peuvent empêcher ces derniers de parler lorsqu'ils soupçonnent qu'il y a corruption. Des pratiques corrompues complexes et sophistiquées ne sont alors pas repérées, en particulier celles qui entachent certaines transactions commerciales internationales. La Finlande fait partie intégrante de l'économie internationale, et l'EEG estime que le système finlandais est exposé à des pratiques corrompues, particulièrement dans le secteur privé, amené à traiter avec des sociétés peu recommandables d'autres pays. On ne peut pas exclure le risque que de telles pratiques affectent aussi la Finlande.
89. C'est pourquoi l'EEG recommande de sensibiliser davantage les fonctionnaires, en particulier ceux qui sont le plus susceptibles d'être exposés à des pratiques corrompues, à la nécessité de demeurer vigilant, de signaler les sérieux soupçons de corruption selon des procédures déterminées et de contribuer aux efforts déployés par les instances répressives pour détecter ce type de délits.

**b. Institutions, instances et services chargés de la prévention, de l'enquête, des poursuites et des jugements concernant les délits de corruption**

90. L'EEG note que les Services policiers et judiciaires n'ont pas d'unités spéciales chargées des affaires de corruption. La portée limitée de la corruption en Finlande ne justifierait pas la mise en place de nouvelles structures spéciales qui seraient complexes et coûteuses. Cependant, elle rappelle que, sans services ou personnes dotés des connaissances, une formation et une compétence adéquates dans ce domaine, la société ne peut pas être protégée efficacement contre cette forme dangereuse et occulte de criminalité. Compte tenu de cela, l'EEG est heureuse d'apprendre que la tendance à la spécialisation des procureurs est encouragée et que, bientôt, des procureurs de haut niveau vont être nommés pour traiter de formes de criminalité spécifiques, l'un d'entre eux, notamment, devant être chargé de la corruption. Elle note, à cet égard, que vingt-deux procureurs supplémentaires, spécialisés dans la criminalité économique – y compris la corruption – vont être nommés, deux d'entre eux devant traiter des affaires de corruption dans le Service du procureur de l'Etat. L'EEG estime que cette mesure va dans le sens des demandes découlant du PC6 et de la Convention pénale sur la corruption. Elle recommande donc de poursuivre et d'intensifier ce processus, en nommant rapidement des procureurs spécialisés dans la criminalité économique, y compris la corruption, et un procureur de haut niveau chargé de traiter spécifiquement de cette dernière.
91. L'expérience acquise par les procureurs dans les affaires de délinquance économique portées devant la justice devrait être dûment prise en compte dès la phase préliminaire des affaires de corruption. En Finlande, c'est au procureur que revient la tâche de décider, à la lumière des éléments dont il dispose, s'il y a lieu ou non d'engager des poursuites. C'est à lui qu'incombe également la charge d'établir de manière suffisamment probante la culpabilité de l'accusé devant les juges. En outre, les enquêtes concernant certains délits de corruption peuvent se révéler complexes et difficile à conduire. Le procureur peut faire intervenir dans son enquête non seulement l'expérience acquise durant les procédures judiciaires, mais également sa connaissance détaillée de toutes les branches du droit - droit civil, droit commercial, droit des sociétés, droit fiscal et droit public - susceptibles de faciliter le déroulement de l'enquête. Au vu

de ce qui précède, l'EEG estime que, bien que la police soit capable d'accomplir sa mission de façon indépendante et sans faire l'objet d'aucune pression extérieure, les procureurs devraient, dans la pratique, être davantage associés à la conduite des enquêtes, et fournir à la police des instructions à la fois concrètes et directes quant aux mesures d'enquête nécessaires pour garantir la bonne fin des poursuites.

92. L'EEG recommande d'organiser une formation appropriée des procureurs chargés des affaires de corruption et des délits connexes - formation qui porterait en particulier sur la typologie de cette forme de délinquance, la législation en matière d'aménagement du territoire et les procédures de passation de marchés publics. Des actions de formation régionales associant des élus et fonctionnaires nationaux et locaux ainsi que des procureurs devraient également être organisées.
93. Les autorités administratives, la police et les procureurs devraient instituer des mécanismes de coopération dans le domaine de la lutte contre la corruption. L'EEG recommande la mise en place d'une structure légère d'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les services du Procureur général, la police, la Cour des comptes, les cours des comptes régionales, les services compétents en matière de marchés publics et les services fiscaux. Cette structure devrait permettre de recenser les procédures et activités les plus vulnérables à la corruption, de définir des critères permettant de déceler les pratiques de corruption et de formuler des mesures préventives, en s'assurant que ces divers éléments soient diffusés auprès de l'ensemble des administrations publiques finlandaises.

### **c. Sources d'informations**

94. L'EEG note que le système finlandais reposait sur ce que lui rapportaient les citoyens, les médias et les acteurs de la vie publique. Selon l'EEG, ce système est bien organisé et suffisamment équipé pour intervenir lorsque sont signalées des pratiques de corruption. Toutefois, les organes répressifs ne prennent que rarement l'initiative de rechercher directement l'existence éventuelle de pratiques de corruption. L'EEG rappelle, à cet égard, que la corruption est un phénomène qui n'existe pas, aussi longtemps qu'il n'est pas porté au grand jour. Il serait raisonnable de penser que davantage de pratiques de corruption feraient sans doute surface si les services de répression suivaient de façon plus systématique une approche pro-active en matière de dépistage et d'enquête touchant à ce type de délinquance.
95. L'EEG rappelle que l'expérience avait montré dans d'autres pays que certaines formes de criminalité passaient largement inaperçues tant qu'un effort délibéré n'était pas fait pour rechercher l'existence d'actes suspects liés à ce type de délinquance. Dans ce contexte, l'EEG note que le fait qu'un centre d'information sur le blanchiment de capitaux ait été récemment créé, explique la hausse du nombre d'opérations douteuses signalées. L'EEG note parallèlement, qu'il n'existe pas d'unités ou d'agents spécialisés dans les affaires de corruption.
96. L'EEG recommande, par conséquent, d'inscrire de façon générale, les affaires de corruption dans la catégorie des affaires de « portée nationale » dans la perspective de confier les enquêtes correspondantes au Bureau national d'enquête (voir paragraphe 23 ci-dessus). Elle recommande également de spécialiser un ou plusieurs agents du SRJ dans la conduite d'enquêtes spontanées sur des affaires de corruption et d'assurer à ces agents une formation spécifique couvrant la typologie de ce genre d'affaires, l'établissement de profils psychologiques de suspects et l'évaluation des risques liés aux délits de corruption.

97. L'EEG estime également qu'il serait important de mettre en place un système permettant de centraliser et de traiter les informations issues de différentes sources et susceptibles de conduire à la mise au jour d'affaires de corruption. Des unités spéciales du Ministère public ou de la police devraient être habilitées à connaître des allégations d'offres collusoires ou d'irrégularités dans les procédures d'appel d'offres, des rapports émanant de la Cour des comptes et des Cours des comptes régionales, d'indications fournies par le fisc sur des états de frais douteux, ainsi que d'informations provenant des services de la concurrence.
98. L'EEG note également avec satisfaction qu'une législation est en préparation en vue d'améliorer la protection des témoins. Bien que les cas de corruption signalés en Finlande ne semblent pas liés au crime organisé, l'EEG rappelle l'importance de protéger de façon appropriée les sources de preuves et d'informations dans la lutte contre la corruption, qui constitue une forme secrète de criminalité, difficile à déceler. Par conséquent, elle recommande de poursuivre les efforts visant à mettre en place un système approprié de protection des témoins et des collaborateurs de justice.
99. L'EEG note qu'en Finlande, les écoutes téléphoniques peuvent être utilisées, moyennant une autorisation judiciaire et dans certaines conditions, lors d'enquêtes concernant des délits graves. La corruption ne figure toutefois pas dans la liste de ces délits. Elle constate également que, dans ce domaine, le vide juridique existant rend difficile le recours à des opérations d'infiltration, lesquelles peuvent se révéler particulièrement utiles pour le dépistage des délits de corruption. L'EEG recommande donc d'inscrire la corruption sur la liste des délits graves autorisant le recours aux écoutes téléphoniques et à d'autres moyens d'enquête spéciaux.

#### **d. Immunités**

100. L'EEG note avec satisfaction qu'une nouvelle législation incriminant la corruption des membres du Parlement (ci-après « MP ») était en cours d'élaboration et devrait être adoptée sous peu.
101. L'EEG constate que les MP ne sont pas pénalement responsables pour leurs opinions ou positions prises dans l'exercice de leur fonction. Le Parlement pourrait, par une majorité de cinq sixièmes, autoriser les poursuites d'un MP pour une telle opinion ou prise de position. Les MP soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale ne bénéficient pas d'immunité et peuvent être poursuivis comme tout autre citoyen même si ils/elles ne peuvent pas être arrêtés ou détenus en cas d'infractions peu importantes, sauf si le Parlement l'autorise. L'EEG note avec satisfaction, toutefois, qu'en cas d'infractions plus sérieuses (c'est-à-dire assorties de peines de plus de 6 mois de prison), il n'y a pas de restrictions pour arrêter ou détenir un MP si ce n'est d'en informer le Président du Parlement. Dans ces conditions, l'EEG estime que les exigences découlant du PDC 6 sont respectées.
102. L'EEG note, en revanche, que les membres du gouvernement (ci-après « MG ») peuvent être poursuivis devant la Haute Cour de justice au titre d'un comportement répréhensible relatif à l'exercice de leur mandat, y compris la corruption, à la suite d'une décision dans ce sens par le Parlement, et ce après enquête de la Commission de droit constitutionnel. Seules les commissions parlementaires, dont la Commission de droit constitutionnel, le Chancelier de Justice, le Médiateur Parlementaire ou dix parlementaires peuvent engager une procédure de mise en accusation. L'EEG estime que cela rend extrêmement difficile la poursuite pour corruption de MG. Le fait de priver le procureur chargé de l'affaire de la possibilité de demander l'ouverture d'une enquête peut constituer un obstacle au bon fonctionnement du système de justice pénale. En outre, une commission parlementaire, qui est par définition un organe politique, pourrait être influencée dans ses travaux par des considérations politiques. L'EEG

observe, par conséquent, que à la Finlande devrait envisager soit d'exclure les actes de corruption du champ d'application de l'immunité accordée aux MGs, soit de simplifier la procédure de levée de leur immunité, en facilitant le cours de la justice pénale lorsque des membres du Gouvernement sont soupçonnés d'avoir commis un délit de corruption. Au moment de faire cette observation, l'EEG a tenu compte du bas niveau de corruption en Finlande et du fait qu'il n'y a pas d'indications que des enquêtes ou inculpations d'un ministre pour corruption aient été entravées en raison du système décrit ci-dessus.

#### IV. CONCLUSION

103. La Finlande est l'un des membres du GRECO le moins affecté par la corruption. La transparence et l'ouverture de sa société, le contrôle exercé par les citoyens et les médias sur la gestion des affaires publiques sont puissamment dissuasifs à l'égard de la corruption. Un sens aigu de l'intérêt général et un système efficace de contrôles internes et externes expliquent également le très faible nombre d'affaires de corruption en Finlande. L'EEG est favorablement impressionnée par le rôle joué par le Médiateur Parlementaire et par le Chancelier de Justice dans le contrôle effectif de la légalité des actes des administrations ou entreprises publiques. Le fait que l'accès au Médiateur Parlementaire et au Chancelier de Justice soit simple et gratuit, facilite la participation des citoyens au contrôle de l'exercice des fonctions publiques.
104. Selon l'EEG, les services de police et le Ministère public sont bien organisés, bien équipés et dotés d'un personnel suffisant pour traiter des affaires de corruption normales dont ils ont connaissance. L'EEG note en particulier avec satisfaction que les enquêtes judiciaires sont menées de façon totalement indépendante et impartiale par la police, en dehors de toute pression extérieure ou hiérarchique. Elle note également que les procureurs ont toute latitude pour décider s'il y a lieu, à la lumière des éléments de preuve dont ils disposent et après avoir examiné les circonstances de l'espèce, d'inculper l'intéressé. L'EEG conclut que, dans l'ensemble, en Finlande, le système de lutte contre la corruption fonctionne de façon correcte et efficace.
105. Malgré cette conclusion dans l'ensemble favorable, l'EEG note que la confiance générale dans le système finlandais pourrait déboucher sur un éroussement de la sensibilité aux dangers de la corruption, laquelle est tout à fait susceptible d'affecter un pays comme la Finlande, qui est pleinement intégrée à l'économie mondiale. C'est ainsi que les fonctionnaires, travaillant dans des secteurs sensibles ou risquant d'être confrontés à des actes de corruption, ne sont ni mis en garde, ni formés à la nécessité de rechercher activement les pratiques de corruption, de détecter les actes de corruption, de signaler tout soupçon à cet égard et de coopérer avec les services répressifs. Ni la police, ni le Ministère public ne disposent d'unités ou d'agents spécialisés à même de traiter les affaires complexes de corruption. Le système repose dans une large mesure sur la dénonciation et il est rare que des enquêtes spontanées soient ouvertes dans ce domaine. En outre, une meilleure intégration de l'action de la police et de celle du Ministère public au cours de la phase préliminaire améliorerait la qualité des éléments de preuve recueillis et l'efficacité de la procédure. Enfin, les difficultés qui entourent la levée de l'immunité en Finlande sont apparues comme un obstacle potentiel au bon déroulement des enquêtes et des poursuites à l'encontre de parlementaires ou de membres du gouvernement soupçonnés de corruption.
106. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Finlande :
- i. sensibiliser davantage les agents publics, et notamment ceux qui sont les plus susceptibles d'être en contact avec des pratiques de corruption, à la nécessité de

demeurer vigilants, de signaler les vifs soupçons de corruption qu'il pourrait avoir conformément aux procédures établies et de contribuer aux efforts déployés par les instances répressives pour mettre au jour les délits de corruption ;

- ii. poursuivre et intensifier le processus de spécialisation des agents du Ministère public et désigner rapidement des procureurs spécialisés dans la criminalité économique, et notamment la corruption, ainsi qu'un procureur de grade élevé spécifiquement chargé de traiter des affaires relative à la corruption quelque soit le contexte dans lequel elle a lieu ;
  - iii. traiter de manière systématique les affaires de corruption comme étant des affaires de « portée nationale » dans la perspective de confier les enquêtes correspondantes au BNE et de spécialiser un ou plusieurs agents du BRJ dans la conduite d'enquêtes spontanées sur des affaires de corruption en leur assurant une formation spéciale couvrant la typologie de ce genre d'affaire, l'établissement de profils psychologiques de suspects et l'évaluation des risques de corruption ;
  - iv. organiser un système qui permettrait de centraliser et de traiter les informations issues de différentes sources et susceptibles de conduire à la mise au jour d'affaires de corruption, en particulier lorsqu'il s'agit de soupçons d'offres collusoires, d'allégations d'irrégularités dans des procédures d'appel d'offres, des rapports émanant de la Cour des comptes et des Cours des comptes régionales, d'indications fournies par le fisc sur des états de frais douteux ou encore d'informations émanant des services de la concurrence ;
  - v. mettre en place une structure légère d'échanges d'informations et de bonnes pratiques avec la participation du Ministère public, de la police, de la Cour des Comptes, des Cours des Comptes régionales, des services compétents en matière de marchés publics et de l'administration fiscale ; un tel mécanisme pourrait permettre d'identifier les procédures et les activités les plus sensibles à la corruption, de définir des critères permettant de déceler les pratiques de corruption et d'adopter des mesures préventives, puis de les diffuser auprès de l'ensemble des administrations publiques de Finlande ;
  - vi. assurer aux magistrats du Ministère public chargés des affaires de corruption et des affaires connexes, une formation portant en particulier sur la typologie de ce type de délinquance, sur la législation en matière d'aménagement du territoire et sur les procédures relatives à la passation de marchés publics et en organisant des sessions de formation régionale rassemblant des élus et des fonctionnaires locaux ainsi que des membres du Ministère public ;
  - vii. améliorer les mesures déjà existantes en vue de la protection des témoins et des collaborateurs de justice ;
  - viii. inscrire la corruption sur la liste des délits graves permettant le recours aux écoutes téléphoniques et à d'autres moyens d'enquête spéciaux ;
107. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Finlande à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
108. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Finlande à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2002.