

Strasbourg, 10 juillet 2003

Public
Greco RC-I (2003) 3F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Finlande

Adopté par le GRECO
lors de sa 14^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 7-11 juillet 2003)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport du Premier Cycle d'Évaluation sur la Finlande lors de sa 5^{ème} Réunion Plénière (11-15 juin 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2000) 4F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation donnée par la Finlande, le 15 juin 2001.
2. Conformément à l'article 30.2 du règlement du GRECO, le 10 mars 2003, les autorités finlandaises ont remis leur rapport de situation (rapport RS) sur les mesures prises pour se conformer aux recommandations émises à l'occasion du Premier Cycle d'Évaluation.
3. Lors de sa 13^{ème} Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son règlement, la Grèce et la Lettonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. La Grèce a nommé M. Petros KAKALIS et la Lettonie M. Rudolfs KALNINS. Le Secrétariat du GRECO a aidé les rapporteurs à rédiger le rapport de conformité (rapport RC).
4. Après l'avoir examiné et en avoir débattu, conformément à l'article 31.7 du règlement, le GRECO a adopté le rapport RC lors de sa 14^{ème} Réunion Plénière (7-11 juillet 2003).
5. En vertu de l'article 15 paragraphe 6 du statut du GRECO et de l'article 30.2 du règlement, le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités estoniennes pour se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation et, dans la mesure du possible, de juger de leur efficacité.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 8 recommandations à la Finlande. La façon dont cette dernière s'est conformée à ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO recommandait de 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.*
8. Les autorités finlandaises ont indiqué que, le 30 août 2001, le gouvernement avait adopté une résolution définissant les principes directeurs de la politique du personnel dans l'administration publique. Ces principes visent à développer une « culture de travail » commune, fondée sur des valeurs communes, dans toute l'administration. Le développement de cette « culture de travail » repose sur des règlements, la formation et le contrôle. L'adhésion à ces valeurs est vérifiée dans le cadre du processus d'évaluation du personnel, mené en permanence dans l'administration, d'un bout à l'autre de la hiérarchie. Ces principes directeurs ne concernent pas directement le signalement de cas possibles de corruption.
9. Dans ce cadre, le 11 septembre 2002, le Ministère des finances a lancé un projet visant à maintenir et à développer un sens de l'éthique élevé au sein de la fonction publique. Le but est de renforcer les valeurs communes et de les appliquer au quotidien. Cinq organismes pilotes ont

été choisis pour développer des modèles de bonne pratique (Le Ministère des transports et des communications, le Centre de l'économie et du développement pour la Laponie, Le Bureau national d'enquête, l'Université de Jyväskylä et l'Agence pour les sanctions pénales). En outre, le Bureau du personnel de la fonction publique est en train de préparer un code de conduite, constitué de règles basées sur des exemples pratiques, l'objectif étant de renforcer la sensibilisation aux bonnes pratiques et la responsabilisation des agents de la fonction publique. De plus, la formation des cadres de la fonction publique doit être améliorée en matière de sensibilisation aux bonnes pratiques. L'objectif est de transformer ces valeurs en outils de management. Plusieurs secteurs de l'administration travaillent à renforcer l'intégrité de leur personnel. Les séminaires de formation et, dans une moindre mesure, les discussions entre les différents niveaux de hiérarchie sont les moyens les plus utilisés, l'objectif étant de limiter la corruption.

10. Les autorités finlandaises ont indiqué que, parallèlement aux mesures prises au niveau national, des actions du même type sont menées au niveau des collectivités locales. L'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, chargée de la lutte contre la corruption aux niveaux local et régional, a publié dès 1993 un guide d'éthique pour les élus et fonctionnaires, intitulé « Règles de bonne gouvernance locale »¹. La loi sur les appels d'offre remonte aux années 70. Actuellement, les autorités locales, se concentrent sur la lutte contre l'économie parallèle, et surtout contre la corruption. Il est, par exemple, recommandé aux communes de notifier les contrats suspects aux services fiscaux.
11. Le GRECO prend note des informations fournies par la Finlande et conclut que la recommandation i. a été mise en œuvre de façon satisfaisante. Les autorités finlandaises pourraient souhaiter communiquer les résultats et conclusions du projet pilote, quand ils seront disponibles.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO recommandait de 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 relatives à la corruption quel que soit le contexte dans lequel elle a lieu.*
13. Les autorités finlandaises ont indiqué que le Bureau d'enquête s'est doté de juges spécialisés depuis 1997 et de procureurs principaux depuis 2000. L'un des objectifs de cette spécialisation est de disposer des meilleures compétences possibles pour traiter les affaires. En ce qui concerne la corruption et les crimes apparentés, le champ d'action des procureurs spécialisés est la criminalité financière. Il y a à l'heure actuelle en Finlande 24 juges spécialisés dans la criminalité financière (dont la corruption). Deux d'entre eux sont rattachés au Parquet, les autres aux bureaux des procureurs de districts. Ce système est perfectionné en permanence de manière à assurer un haut niveau de compétence des procureurs spécialisés et de disposer d'effectifs suffisants pour traiter les affaires criminelles graves. En outre, les délits de corruption graves sont généralement transférés au procureur principal mentionné plus haut. Les affaires de corruption qui peuvent avoir des répercussions dans toute la société sont traitées par le Parquet. De plus, un système de « tutorat » a été mis en place au début de 2003. Ce système de transmission de connaissances, entre les procureurs expérimentés et ceux qui le sont moins, vise à développer les compétences des procureurs spécialisés.

¹ (ISBN 951-598-054-2)

14. Le GRECO prend note des informations fournies par la Finlande (qui se réfèrent partiellement à la période antérieure à la visite d'évaluation) et conclut que la recommandation ii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO recommandait de 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.*
16. Les autorités finlandaises indiquent que les enquêtes concernant les affaires de corruption considérées comme graves sont généralement confiées au BNE. Une affaire de corruption est considérée comme « grave » quand des responsables politiques ou des hauts fonctionnaires sont impliqués, quand les sommes en jeu sont importantes, ou quand le délit touche au processus de décision politique. En outre, les départements de la sûreté de grandes villes, comme Helsinki, Turku et Tampere, ont les compétences et les moyens nécessaires pour enquêter sur les affaires de criminalité financière (dont les affaires de corruption) « graves », dans leurs districts respectifs. Les enquêtes sur les affaires de corruption de moindre importance restent la plupart du temps de la compétence des services de police locaux.
17. De plus, le BNE dispose d'une compétence générale pour les enquêtes en matière criminelle au niveau national et fait régulièrement suivre des formations (notamment sur les typologies des affaires de corruption) aux procureurs spécialisés dans la criminalité financière. Dans les services de police des grandes villes, les agents chargés des enquêtes suivent régulièrement des formations qui leur permettent d'entretenir et d'améliorer sans cesse leurs compétences en matière de corruption, il en va de même pour les services de police locaux. Outre la Police, le BNE a formé des fonctionnaires d'autres administrations ; ainsi, en mai 2002, une vingtaine d'agents de l'audit interne du Ministère de l'agriculture et de la sylviculture ont suivi un séminaire sur la corruption, les participants s'occupaient du contrôle de l'utilisation des subventions accordées par l'UE. En octobre 2002, le BNE a organisé un séminaire d'audit interne consacré à la délinquance dans la fonction publique et aux délits commis par des salariés d'entreprises publiques. Une centaine de personnes issues de la fonction publique ou employées dans des entreprises publiques y ont participé. Le BNE et le Parquet prévoient d'organiser d'autres séminaires de ce type au début de 2004. Ils s'adresseront aux fonctionnaires de la police et des services chargés de l'instruction des affaires criminelles. En outre, le BNE procède régulièrement à des analyses de la situation pour différents types de criminalité, dont la corruption, et en publie les conclusions.
18. Les autorités finlandaises ont ajouté que les affaires de corruption sont si peu nombreuses en Finlande que, en termes de justice criminelle, la corruption ne peut pas être considérée comme un enjeu important pour la société. C'est pourquoi la Finlande n'a pas eu besoin de mettre en place un organisme spécialisé uniquement dans la lutte contre la corruption. Le fait que les affaires graves puissent être transmises des services de polices locaux au BNE est considéré comme une garantie suffisante.
19. Le GRECO conclut que la Finlande a amélioré la spécialisation des services de police chargés des affaires de corruption. Les affaires graves sont traitées par le BNE et les autres par les

services de police des grandes villes qui disposent des moyens et des compétences nécessaires. En outre, le BNE offre des formations spécialisées pour les agents des services de police et les juges d'instruction chargés des affaires de criminalité financière (dont la corruption) et procède à des analyses régulières de la situation en matière de corruption. Au vu de cette situation et compte tenu du nombre toujours très faible d'affaires de corruption, le GRECO considère que, même si toutes les affaires de corruption ne sont pas considérées comme des « affaires de portée nationale », les mesures prises par la Finlande sont acceptables.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii. a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO recommandait d'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.*
22. Les autorités finlandaises ont indiqué qu'un « Réseau anticorruption » avait été mis en place en décembre 2002 par le Ministère de la justice. Ce Réseau (décrit de façon plus détaillée dans la partie consacrée à la recommandation v.) est chargé, outre la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption, de l'amélioration de la lutte contre la corruption en Finlande et du renforcement des mécanismes de dépistage, d'enquête et de poursuites en matière de corruption. Le Réseau est constitué d'un forum de représentants de plus de 10 organismes publics et 5 organisations du secteur privé. De plus, des juges d'instruction spécialisés dans les affaires de corruption ont récemment été désignés comme membres permanents pour faire bénéficier le réseau de leurs compétences. Le Réseau couvre l'ensemble de la collecte au niveau central d'informations provenant de sources diverses. Les rapports et déclarations émanant des différents services (par ex. des auditeurs de l'Etat et des pouvoirs locaux) sont publiés sur Internet et accessibles à tout le monde.
23. Par ailleurs, les autorités finlandaises ont indiqué, que pour le moment, elles n'estimaient pas nécessaire de mettre en place un système supplémentaire de collecte de l'information au niveau central. Elles ont cependant ajouté, que dans le cadre de la priorité donnée au combat contre l' « économie parallèle » le gouvernement réfléchissait aux moyens de renforcer le dépistage de la corruption. Pour cela, il envisage la mise en place d'un nouveau système de collecte d'informations concernant la corruption.
24. Les autorités finlandaises ont également indiqué que chaque organisme a développé sa propre méthode de diffusion de l'information. Ainsi, depuis mai 2000, le Ministère du commerce et de l'industrie consacre une page de son site Internet aux marchés publics. Ce site fournit par exemple des informations sur les décisions du Conseil de la concurrence en matière de marchés publics. En outre, le tribunal des marchés, instauré le 1^{er} mars 2002 (pour remplacer le Conseil de la concurrence) a lui aussi sa propre page sur le site du Ministère de la justice ; il y publiera ses décisions. De plus, le Service de la concurrence finlandais publie sur Internet des articles de presse sur des sujets dont il a eu à traiter.
25. Le GRECO salue la mise en place du Réseau, composé d' « acteurs clés » de la lutte contre la corruption. Celui-ci offre un cadre d'approfondissement du débat sur la politique de lutte contre la

corruption et de renforcement des procédures en place. Il est également certain que la transparence générale qu'assurait la publication sur Internet des décisions de l'administration est un bien tant pour les organismes publics, que pour le secteur privé et le grand public. Cependant, la recommandation n'a pas été émise dans ce but mais pour renforcer l'efficacité de la répression (et de la prévention). Il ne semble pas que le système d'information ait été mis en place dans le but de collecter et de traiter des informations permettant à la force publique de détecter certaines affaires de corruption. Il semble plutôt s'agir d'un système destiné à maximiser la transparence et à fournir une base servant les objectifs généraux du Réseau, c'est-à-dire l'amélioration de la politique et des procédures de lutte contre la corruption. Ainsi, la Finlande ne s'est pas entièrement conformée à cette recommandation. Le GRECO, cependant, prend note de l'intention du gouvernement finlandais de mettre en place, dans le futur, un système d'information destiné à améliorer le dépistage de la corruption.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iv. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

27. *Le GRECO recommandait de 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.*

28. Les autorités finlandaises ont indiqué que, d'une manière générale, ces différents organismes ont développé leurs contacts et organisent des actions pour favoriser les échanges d'information, s'il y a lieu, par exemple avec le Bureau d'audit de l'État. En outre, le 20 décembre 2002, le Ministère de la justice a mis en place le Réseau anti-corruption afin de se conformer à la recommandation v.. Ce réseau est chargé de :

- i) suivre la rédaction de la Convention des Nations unies contre la corruption ;
- ii) suivre la mise en oeuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et les améliorations qui y seront apportées ainsi que la recommandation concernant la lutte contre la pratique des pots-de-
vin ;
- iii) suivre la mise en oeuvre des recommandations du GRECO en Finlande ;
- iv) coordonner et améliorer la politique et l'action nationales de lutte contre la corruption ; et
- v) renforcer le dépistage des affaires de corruption en Finlande ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière.

29. Les services suivants font partie du Réseau : les ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, du Commerce et de l'Industrie ainsi que des Finances, le Parquet, le Bureau national d'enquête, la Direction nationale des impôts, la Direction nationale des douanes, l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, la Chambre centrale de commerce, la Confédération finlandaise de l'Industrie et des Employeurs, l'Organisation centrale des syndicats finlandais et la Fédération des entrepreneurs finlandais.

30. Les réunions du Réseau ont lieu une fois l'an, ou plus s'il y a lieu. La première réunion s'est tenue en janvier 2003. Le Réseau peut aussi inviter d'autres organismes ou des experts à ses réunions.

31. Le GRECO prend note des informations fournies par la Finlande et conclut que la recommandation v. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

32. *Le GRECO recommandait d'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.*
33. Les autorités finlandaises ont indiqué que le Parquet est chargé de la formation des juges d'instruction. Tous les juges d'instruction suivent, pendant leur formation initiale, un enseignement en matière de corruption, sujet traité dans le cadre des matières « malfaisance » et « criminalité économique » (droit pénal et procédure pénale). Les *procureurs principaux spécialisés dans la malfaisance*, bénéficient d'une formation spécialisée au niveau régional (10 régions, une fois par an) et en petits groupes au niveau local. Les procureurs principaux spécialisés dans la criminalité économique suivent trois sessions de formation par an (de trois jours chacune) consacrées à la délinquance et à la corruption. En outre, la formation en matière de poursuites s'adressera aussi à d'autres organismes comme la police et l'audit d'Etat. De plus, les juges d'instruction participent à des sessions de formation organisées par la police et vice versa. Les autorités finlandaises attirent également l'attention sur la nomination récente de deux procureurs chargés des affaires de corruption.
34. Le GRECO prend note des informations fournies par la Finlande et conclut que la recommandation vi. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

35. *GRECO recommandait d'améliorer les mesures déjà existantes en vue de la protection des témoins et des collaborateurs de justice.*
36. Les autorités finlandaises ont indiqué que la législation en vigueur en Finlande prévoyait différentes dispositions concernant la protection des témoins et des collaborateurs de justice. Le lieu où résident les témoins peut, si cela est nécessaire, être tenu secret pendant toute la durée du procès. En outre, il est possible de ne pas communiquer les coordonnées des témoins et il est possible d'assigner des agents de police à leur protection. Les tribunaux ont aussi la possibilité d'interdire les contacts qui pourraient être dangereux pour les témoins. De plus, tout individu qui profère des menaces à l'égard d'un témoin ou de toute autre personne entendue par un tribunal peut être condamnée à une peine allant jusqu'à trois ans de prison. Il est également possible d'entendre des témoins à huis clos. Il est possible d'interdire la publication du nom et de l'adresse d'une personne dans le registre de la population, et toute personne a le droit de changer de nom et de lieu de résidence. De plus, la police n'a pas le droit de révéler le nom des personnes qui lui ont fourni des informations confidentielles.
37. Le 18 octobre 2002, le gouvernement finlandais a présenté un projet de loi destiné à améliorer encore la protection des témoins, qui a été adopté par le parlement le 30 avril 2003. En vertu de ce texte, les témoins pourraient, dans certaines conditions, être entendus en l'absence de l'accusé, par exemple lorsqu'il convient de les protéger contre un risque pour leur vie ou pour leur

santé. Dans certaines conditions, les témoins pourraient être entendus sans être présents au procès, à l'aide d'auditions à distance ou de moyens de communication similaires (le téléphone dans certains cas). En outre, l'interdiction de révéler l'identité des personnes qui ont fourni des informations confidentielles serait étendue à d'autres services en plus de la Police, par exemple les Douanes et les Garde-frontières. La loi entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2003.

38. Le GRECO prend note des informations fournies par la Finlande et conclut que la recommandation vii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

39. *Le GRECO recommandait d'inscrire la corruption sur la liste des délits graves permettant le recours aux écoutes téléphoniques et à d'autres moyens d'enquête spéciaux.*
40. Les autorités finlandaises ont indiqué, qu'à l'heure actuelle, en Finlande, les moyens techniques de surveillance, tels l'interception ou l'observation technique, peuvent être utilisés dans les affaires de corruption graves. Toutefois, pour le moment, les écoutes téléphoniques ne sont pas autorisées dans le cadre de telles enquêtes. Cependant, le 10 juin 2003, le parlement a adopté un amendement modifiant la loi sur les moyens coercitifs (52/2002) afin d'autoriser le recours aux écoutes téléphoniques dans le cadre des enquêtes sur les affaires de corruption particulièrement graves. La date d'entrée en vigueur de cette loi n'a pas encore été décidée², voir note en bas de page.
41. Le GRECO prend note des informations fournies par la Finlande. Il se réjouit que la recommandation ait été suivie dans son esprit avec l'adoption d'une loi permettant une utilisation plus large de techniques particulières dans le cadre d'enquêtes sur des affaires graves de corruption. Cependant aucune date n'a été fixée pour l'entrée en vigueur de cette législation.
42. Le GRECO conclut que la recommandation viii. a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

43. Le GRECO parvient à la conclusion générale que la Finlande a mis en œuvre la plupart des recommandations du rapport du premier cycle d'évaluation.
44. Les recommandations i., ii., v., vi., et vii. ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. La recommandation iii. a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations iv. et viii. ont été partiellement mises en œuvre.
45. Le GRECO invite les autorités finlandaises de lui fournir des compléments d'informations, et, le cas échéant, la législation pertinente relativement à la mise en œuvre des recommandations iv. et viii.
46. En outre, les autorités finlandaises pourraient souhaiter faire parvenir au GRECO les informations complémentaires mentionnées dans les parties du présent rapport consacrées à la recommandation i.
47. Le GRECO invite le chef de la délégation finlandaise à remettre un rapport supplémentaire sur l'information requise au paragraphe 45 d'ici le 31 décembre 2004.

² Les autorités finlandaises ont affirmé que "selon toutes probabilités" la loi n'entrerait pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 04.