

Strasbourg, 2 juillet 2004

Public
Greco Eval II Rep (2003) 3F

Deuxième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation sur la Finlande

Adopté par le GRECO
lors de sa 19^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 juin – 2 juillet 2004)

I. INTRODUCTION

1. La Finlande est le troisième pays membre du GRECO à être examiné dans le cadre du Deuxième cycle d'évaluation. La composition de l'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG ») était la suivante : M. Kludijo STROLIGO, directeur du Service pour la prévention du blanchiment d'argent du Ministère des finances de Slovénie, M. Lennart KLACKENBERG, conseiller gouvernemental sur les questions de lutte contre la corruption du ministère de la Justice de Suède et Mme Rocio PEREZ-PUIG GONZALES, juge d'instruction, Espagne. Cette EEG, accompagnée de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Helsinki du 6 au 10 octobre 2003. Avant la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse très complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2003) 3F), ainsi que des exemplaires de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des fonctionnaires des organismes publics suivants : ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Intérieur (police, Bureau national d'enquête et Service des questions municipales), ministère de la Justice, bureaux du Chancelier de la Justice et médiateur parlementaire, ministère public, Bureau d'audit de l'État, ministère des Finances et du contrôle financier, ministère des Affaires sociales et de la santé et ministère de l'Éducation. De plus, l'EEG s'est entretenue avec des représentants de la Chambre de Commerce de Finlande, de « Kauppalehti » (journal financier), de Nokia et une délégation de Transparency International.
3. Il convient de rappeler que le GRECO a décidé, lors de sa 10^e session plénière (juillet 2002) que le 2^e cycle d'évaluation se déroulerait du 1^{er} janvier 2003 au 30 juin 2005 et que, conformément à l'Article 10.3 de son Règlement intérieur, la procédure d'évaluation porterait sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les Articles 19 paragraphes 3, 13 et 23 de la Convention¹ ;
 - **Thème II - Administration et corruption** : Principes directeurs 9 (administration) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les Articles 14, 18 et 19, paragraphe 2 de la Convention.
4. Le présent rapport a été rédigé sur la base des réponses au questionnaire (et des informations fournies à l'occasion de la visite). Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités finlandaises en vue de satisfaire aux exigences découlant des principes directeurs énumérés au point 3. Ce rapport comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. En conclusion, le GRECO adresse une liste de recommandations à la Finlande pour qu'elle respecte mieux les principes directeurs considérés.

¹ La Finlande a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 3 octobre 2002.

II. THÈME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

5. Dans la doctrine finlandaise, la confiscation est considérée comme une mesure (et non comme une peine), régie par le Chapitre 10 du Code pénal (CP) (dans la traduction anglaise du Code², le terme « *forfeiture* » est employé). La confiscation peut porter sur les produits et les instruments ou d'autres biens, notamment un bien produit par le délit. Le crime ou le délit (y compris de corruption) doit être caractérisé pour que les produits du crime puissent être confisqués, même en l'absence d'une condamnation en raison, par exemple, d'une cause d'irresponsabilité pénale (minorité, etc.) ou parce que la responsabilité pénale de la personne n'est pas engagée. En outre, la confiscation de biens appartenant à des personnes morales est possible, même lorsque l'auteur présumé du délit n'a pas été identifié ou condamné.
6. La confiscation des produits du crime ou, comme cela est indiqué dans le texte d'origine, en finnois, *le gain économique tiré d'un crime* (à savoir la valeur du produit en vertu de la pratique judiciaire) est obligatoire (CP, Chapitre 10, Article 2). Une telle confiscation peut être prononcée à l'encontre de l'auteur de l'infraction, d'une (ou plusieurs) personne(s) ayant participé au délit ou de la personne au nom ou au profit de laquelle le délit a été commis, dans la mesure où elle en a bénéficié. En outre, une disposition particulière, concernant la corruption passive d'un agent public ou d'un parlementaire (CP, Chapitre 40, Article 14), prévoit que le cadeau, l'avantage procuré ou sa valeur économique, seront confisqués à l'auteur de l'infraction ou à la personne au profit de laquelle il a agi. Une confiscation n'est pas possible lorsque les gains ou les produits ont été rendus à la partie lésée ou qu'une réclamation a été faite en vue d'une compensation ou d'une restitution.
7. La législation finlandaise prévoit aussi une confiscation étendue des produits du crime ou, comme cela figure dans le texte d'origine, en finnois, une *confiscation étendue des gains* (CP, Chapitre 10, Article 3). Cette disposition prévoit la confiscation totale ou partielle des biens d'une personne accusée d'un délit (ou d'une tentative de délit), comprenant une peine d'emprisonnement d'au moins quatre ans³. Une telle confiscation n'est possible que si le délit donne lieu à des produits financiers considérables et s'il y a lieu de penser que les biens proviennent totalement ou en partie d'agissements d'une certaine ampleur. Par ailleurs, une telle confiscation peut être décidée à l'encontre de la famille proche de l'auteur de l'infraction ou d'une personne morale liée à ce dernier, s'il y a *lieu de croire* que le bien a été fourni à la personne considérée pour éviter une confiscation ou dégager la personne en cause de toute responsabilité.
8. La confiscation de l'instrument d'un crime (CP, Chapitre 10, Article 4), à savoir l'objet ayant servi à commettre le délit, n'est obligatoire que s'il s'agit d'une arme ou de tout objet dont la détention est illégale. Il est aussi possible d'ordonner, à titre préventif, la confiscation de certains autres biens (CP, Chapitre 10, Article 5), par exemple, de biens produits ou utilisés dans la réalisation du délit. L'instrument d'un crime ou tout autre bien appartenant à un tiers ne peut être confisqué que s'il lui a été confié après que le délit a été commis, si cette personne avait des raisons

² L'équipe a trouvé que la traduction anglaise était parfois imprécise sur le plan terminologique, en particulier en ce qui concerne la confiscation des produits du crime (voir plus loin).

³ Compte tenu de cette durée minimale, la confiscation ne s'applique qu'aux infractions de corruption suivantes : corruption passive caractérisée (Chapitre 40, Article 2), corruption passive en tant que parlementaire (Chapitre 40, Article 4) et infraction comptable caractérisée (Chapitre 30, Article 9 a).

motivées de penser que l'objet ou le bien était lié à un délit ou si elle l'avait reçu en cadeau ou gratuitement (CP, Chapitre 10, Article 6). La confiscation de gains est aussi possible, si ces derniers sont liés à l'instrument d'un crime ou aux biens produits pendant le déroulement de ce dernier. Si un tel instrument ou le bien a été caché ou est inaccessible, une confiscation totale ou partielle de ces gains peut être ordonnée à l'encontre de l'auteur de l'infraction, d'une personne ayant participé au crime ou d'une personne pour le compte ou avec le consentement de laquelle le délit a été commis. En outre, la confiscation de gains peut aussi être ordonnée à l'encontre d'une personne à laquelle un instrument ou un bien a été confiée, sous réserve d'application du principe d'intention délictueuse tel que mentionné ci-dessus. Toutefois, la confiscation en valeur n'est pas permise s'il apparaît que l'instrument ou le bien a été probablement détruit ou consommé (CP, Chapitre 10, Article 8).

9. En cas de confiscation des produits du crime, il est impossible de renverser la charge de la preuve. Toutefois, dans certains cas, les exigences en matière de preuve sont moins importantes que celles nécessaires à la condamnation de l'auteur d'une infraction. Ainsi, une confiscation étendue (CP, Chapitre 10, Article 3) peut être ordonnée s'il « y a lieu de penser » que le bien provient d'une activité criminelle.
10. Si rien ne permet de prouver le montant du produit du délit ou s'il est difficile de présenter une telle preuve, la valeur des produits sera estimée par le tribunal. Dans ce cas, la nature du délit, de l'activité délictueuse et d'autres éléments pertinents seront pris en compte. Les frais judiciaires, en revanche, ne sont jamais déductibles de la valeur du bien confisqué.
11. Le procureur ou la partie lésée établit la demande de confiscation. Les dispositions portant sur les motifs du rejet de la demande de confiscation figurent au Chapitre 1, Article 8a, du Code de procédure pénale. La décision de confisquer (ou non) est prise par le tribunal et elle est généralement examinée séparément de la condamnation de l'auteur d'une infraction dans ce domaine.
12. En règle générale, la confiscation des produits d'une infraction ne peut être ordonnée si l'infraction ne peut plus être sanctionnée en vertu des règles de prescription (Chapitre 8, Article 7 du Code Pénal). Le délai de prescription pour une demande de confiscation a été fixé à cinq ans. Ce délai commence à courir à compter de la commission de l'infraction. En revanche, aucune prescription ne s'applique à la confiscation des instruments et biens générés par l'infraction.

Mesures provisoires : mise sous séquestre, gel et saisie

13. Des mesures provisoires, comme la saisie et le gel d'avoirs, peuvent être prononcées à l'encontre d'une personne ayant commis un délit (dont une infraction de corruption) ou lorsque la confiscation est motivée par d'autres raisons (voir ci-dessus). Ces mesures sont définies dans la loi sur les moyens de coercition (450/1987), la loi (679/2003) et le décret sur l'application des sanctions (680/2003). Ces mesures s'appliquent aussi aux dossiers bancaires, financiers et commerciaux. En outre, les établissements de crédit et d'investissement sont tenus de livrer au ministère public et à la police les informations confidentielles à des buts d'enquête criminelle (loi sur les établissements de crédit (1607/1993) et loi sur les sociétés d'investissement (579/1996)).
14. Conformément au Chapitre 3 de la loi sur les moyens de coercition, le degré le plus bas d'une mesure provisoire est la mise sous séquestre. Cette mesure ne peut pas s'appliquer à une valeur supérieure à celle en jeu. Si une mise sous séquestre est considérée insuffisante, le gel du montant correspondant au produit concerné peut être ordonné (gel d'un bien). Le tribunal doit le faire à la demande des services chargés de l'enquête ou du ministère public. Toutefois, une mise

sous séquestre provisoire ou une ordonnance de gel peuvent être prononcés, en urgence, par le ministère public ou la police, sous réserve d'être approuvés par un tribunal dans un délai d'une semaine. Un appel non suspensif peut être interjeté contre une mesure de mise sous séquestre ou une décision de gel. Ces mesures provisoires peuvent faire l'objet d'une procédure séparée, liée ou non à la procédure principale, qui porte sur la confiscation.

15. Un bien peut aussi faire l'objet d'une saisie lorsqu'il y a lieu de penser qu'il peut servir de preuve dans une procédure pénale, qu'il a été subtilisé à quelqu'un de façon illégale ou qu'il risque de faire l'objet d'une décision judiciaire de confiscation (Chapitre 4). La saisie peut être ordonnée par un fonctionnaire disposant du pouvoir d'arrestation (procureur-général, police, agent des douanes et garde-frontières) mais aussi par le tribunal, au cours du procès. Toutefois, en cas d'urgence, un agent de police peut se saisir d'un objet avant qu'un ordre de saisie n'ait été prononcé.
16. La loi sur les moyens de coercition (Chapitre 4) et la loi sur l'application des sanctions prévoient un certain nombre de règles relatives à la *gestion des biens saisis*, mais rien n'est écrit au sujet des avoirs sous séquestre ou gelés. L'exécutant de l'ordre de saisie prendra l'objet en sa possession ou ce dernier restera entre les mains du détenteur lorsque cela ne compromet pas l'objectif de la saisie. Dans ce cas, il est interdit au détenteur de l'objet de vendre, détruire ni disposer de quelque façon que ce soit de l'objet qui peut être mis sous scellé. Les sommes d'argent saisies seront déposées sur un compte bancaire jusqu'à la fin de la procédure. En outre, si le bien saisi est conservé par les autorités, il en sera pris soin et il peut être vendu immédiatement après dans des cas particuliers, notamment en raison d'une baisse de sa valeur, d'un coût de stockage élevé, etc. Une décision de mise sous séquestre ou de gel est annulée lorsqu'elle n'est plus utile ou si aucune plainte n'est déposée dans un délai de quatre mois. Ce délai de quatre mois peut être renouvelé à plusieurs reprises par le tribunal.

Mesures visant à faciliter la collecte de preuves et la confiscation des produits

17. Le Chapitre 5a de la loi sur les moyens de coercition régit certaines techniques spéciales d'enquête (interception des communications téléphoniques, mise sur écoute et surveillance technique). L'EEG a été informée que seule la surveillance technique était autorisée dans les infractions de corruption ou, plus précisément, qu'elle ne pouvait s'appliquer qu'à certaines infractions de corruption⁴. Par ailleurs, ces techniques ne peuvent être employées que si l'information qu'elles permettent d'obtenir est essentielle dans le cadre de l'enquête sur le délit. L'interception des communications et les mises sur écoute ne peuvent être autorisées que par le tribunal, sur demande écrite d'un agent ayant pouvoir d'arrestation, tandis que la décision de procéder à la surveillance technique peut être prise par les agents de police et des douanes.

Coopération internationale

18. La Finlande a ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi que la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. La loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (4/1994), est l'instrument national s'appliquant au traitement des demandes d'assistance, comme la saisie et d'autres mesures coercitives. Cette loi s'applique à toute infraction, y compris à la corruption, que la requête émane des autorités finlandaises à l'étranger ou des autorités étrangères en Finlande.

⁴ La même peine d'emprisonnement minimum de quatre ans étant utilisée, la surveillance technique ne s'applique qu'aux infractions de corruption suivantes : corruption passive caractérisée (Chapitre 40, Article 2), corruption passive d'un parlementaire (Chapitre 40, Article 4) et infraction comptable caractérisée (Chapitre 30, Article 9 a).

19. Conformément à l'Article 5 de la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, une demande émanant d'un État étranger peut transiter par le ministère de la Justice (qui est l'autorité centrale responsable de ces questions) ou peut être faite directement par un tribunal, le ministère public, voire une autorité d'enquête, selon les accords internationaux entre la Finlande et l'État étranger concerné. Lorsque la Finlande reçoit une requête émanant d'un autre État, cette dernière peut être soumise à l'autorité centrale (ministère de la Justice) ou directement à l'autorité compétente. Si le ministère de la Justice reçoit la requête, il doit la transmettre promptement à l'autorité habilitée à la traiter. Une requête émanant d'un autre État et portant sur l'exécution d'une confiscation prévue ou effective ne peut être accordée que si la mesure avait pu être prise dans une situation similaire en Finlande.
20. L'exécution d'une demande de confiscation émanant d'une autorité étrangère figure, en particulier, dans la loi sur l'entraide judiciaire internationale (Article 23), qui fait aussi référence à la loi sur les moyens de coercition ; cette dernière établit des règles détaillées concernant le traitement à réserver aux biens gelés en Finlande, faisant suite à la requête (ou à son éventualité) émanant d'une autorité étrangère (Chapitre 3, Article 6a). En outre, la même loi contient des règles tout aussi détaillées sur le traitement à réserver à une saisie effectuée en Finlande, mais faisant suite à une requête émanant de l'étranger.

Statistiques

21. L'EEG a été informée qu'aucune donnée statistique particulière n'avait été compilée sur les affaires de confiscation, ni sur les mesures provisoires. Le gouvernement a toutefois affirmé que les biens étaient toujours obligatoirement confisqués, dans la mesure du possible, et que cette mesure s'appliquait toujours dans les affaires pénales habituelles. D'après les autorités finlandaises, le produit des pots-de-vin a été confisqué, sans exception, au cours des trois dernières années⁵.

Blanchiment d'argent

22. Les infractions au regard du blanchiment d'argent font l'objet du Chapitre 32 du Code pénal. Tous les actes de corruption constituent des infractions principales au regard du blanchiment d'argent. Il convient toutefois de noter que le trafic d'influence n'est pas une infraction en Finlande. Les autorités finlandaises ont signalé que les infractions principales commises en dehors du territoire national étaient implicitement couvertes par le Chapitre 1 du Code pénal, et que la condition de double incrimination s'appliquait aux infractions principales. Le blanchiment d'argent par négligence est aussi couvert par cette définition, mais ne peut s'appliquer qu'aux personnes physiques. La culpabilité en matière de blanchiment est exclue en ce qui concerne les produits propres (auto-blanchiment) et, dans une certaine mesure aussi, les produits retirés par une personne vivant en ménage avec l'auteur de l'infraction. Le blanchiment d'argent est passible d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement et de six ans en cas de blanchiment caractérisé.
23. Depuis juin 2003, la loi sur le blanchiment d'argent (365/2003) oblige une grande diversité d'agents économiques du secteur privé (établissements de crédit et de placement, sociétés d'investissement nationales et étrangères, compagnies et courtiers d'assurance, caisses de crédit à vocation sociale, loteries, agences immobilières, dépositaires de valeurs mobilières, comptables, avocats, etc.) à signaler les opérations suspectes au Centre national d'échange

⁵ Entre 1997 et août 2003, 90 infractions de corruption ont été signalées à la police finlandaise.

d'informations sur le blanchiment d'argent (NBI). La grande majorité des opérations suspectes proviennent des bureaux de change (> 50%), des autorités nationales et étrangères, et des banques. Depuis 2000, le nombre d'opérations suspectes signalées au NBI a plus que doublé ; en 2002, les signalements s'élevaient à 2718, correspondant à une valeur de 703 632,814 euros. La même année, le NBI a demandé une instruction préparatoire sur 114 signalements dont huit étaient liés à une infraction comptable, mais aucun à d'autres infractions de corruption. Sur la période 1994-2003, aucune infraction de corruption n'a été signalée dans les 496 opérations suspectes transmises par le NBI en vue d'une enquête préliminaire.

24. Conformément à la loi sur la prévention et la centralisation d'informations en matière de blanchiment d'argent (Article 12), le NBI est autorisé à se procurer toute information nécessaire à la centralisation de données relatives au blanchiment auprès d'une personne physique ou morale, d'une autorité publique, nonobstant toute disposition sur la confidentialité de l'information. Le NBI est également habilité à suspendre une opération pour une durée de cinq jours au maximum si une telle suspension est nécessaire à la centralisation d'informations en matière de blanchiment (Article 11). En 2003, cette mesure provisoire a été utilisée douze fois et des opérations d'un montant d'un million d'euros ont été suspendues.

b. Analyse

25. Tout d'abord, l'EEG a estimé que la Finlande disposait d'un système juridique solide en matière de confiscation, aussi bien en ce qui concerne les instruments et les produits du crime que les infractions de corruption. Il convient toutefois de noter qu'il est plus difficile d'évaluer les aspects pratiques de ce système, compte tenu de la rareté des affaires de corruption et, par conséquent, de la très faible expérience liée à la confiscation ou à l'application des mesures provisoires dans de tels cas.
26. Le Code pénal (Chapitre 10) prévoit la confiscation non seulement lorsqu'une personne est accusée d'un délit, mais aussi en cas d'irresponsabilité pénale ou d'exonération de la responsabilité pénale (confiscation réelle). La Finlande constitue un exemple à suivre en matière de confiscation non fondée sur une condamnation, mais aussi sur le principe d'antériorité, sur les décisions de confiscation, des requêtes de réparation en faveur de la partie lésée. En outre, l'EEG a salué le caractère obligatoire de la confiscation des produits du crime – ou leur valeur en ce qui concerne les infractions de corruption. Par ailleurs, une confiscation étendue (et pas nécessairement des produits du crime) est possible, bien qu'elle ne puisse être décidée que pour quelques rares infractions de corruption (la corruption dans le secteur privé en est exclue, par exemple). L'EEG a également pensé que cette mesure, qui permet la confiscation totale ou partielle des biens d'une personne condamnée, était un instrument puissant au service de la lutte contre la corruption. À cet égard, les autorités finlandaises voudront peut-être examiner la possibilité d'étendre les infractions de corruption pour couvrir le secteur privé.
27. L'EEG a noté que le Code pénal envisageait différents régimes en matière de confiscation de produits et d'instruments du crime. Alors que la première est toujours obligatoire, la seconde ne l'est que s'il s'agit d'armes ou de tout objet ou bien dont la détention est illégale. En outre, les restrictions portant sur la confiscation (Chapitre 10, Article 6) de biens détenus par un tiers ne s'appliquent qu'aux instruments. Par ailleurs, le Chapitre 10, Article 8 du Code pénal prévoit une exception à la confiscation de la valeur équivalente d'un instrument du crime lorsque l'auteur de l'infraction montre que l'instrument a été détruit ou consommé. L'EEG était d'avis que, compte tenu de la particularité des infractions de corruption, il était parfois difficile de savoir si un pot-de-vin devait être considéré comme l'instrument du crime ou comme le produit du délit. Toutefois, il fut expliqué lors de l'adoption du présent rapport, qu'un pot-de-vin est toujours considéré comme

le produit d'une infraction de corruption dans la pratique en Finlande, même dans les cas où le pot-de-vin n'a pas été accepté par la personne corrompue.

28. Les dispositions de la loi sur les moyens de coercition (Chapitres 3 et 4) sont suffisantes pour permettre une saisie provisoire des instruments et le gel des produits de la corruption. Cette loi prévoit également une procédure spéciale d'urgence ainsi qu'une annulation des mesures provisoires lorsqu'il n'existe plus de raisons de les laisser en vigueur. En outre, la loi sur la prévention et la centralisation d'informations en matière de blanchiment d'argent prévoit la suspension des opérations pendant cinq jours ouvrables si cela est nécessaire à la centralisation d'informations relatives au blanchiment d'argent. L'EEG considère, par conséquent, que le système juridique est sain et bien équilibré, et qu'il est en outre conforme aux normes internationales dans le domaine. Il convient toutefois de signaler que les lacunes mentionnées plus haut en matière de confiscation risquent indéniablement de réduire aussi l'efficacité des mesures provisoires. En raison du nombre extrêmement réduit d'affaires de corruption en Finlande, les mesures provisoires et la confiscation ont été peu utilisées : l'expérience de la police et du ministère public est donc limitée sur ces questions. Par conséquent, **l'EEG recommande de renforcer la formation spéciale pour la police et le ministère public, portant sur la confiscation et les mesures provisoires dans des cas de corruption en se basant, dans la mesure du possible, sur l'expérience d'autres pays dans ce domaine.**
29. La législation finlandaise propose un choix très important de mesures, au stade de l'enquête en matière de corruption et de blanchiment d'argent. L'EEG voit un point positif dans le fait que la police et le ministère public puissent accéder aux dossiers bancaires, financiers et commerciaux, qui peuvent être saisis et servir de preuve devant un tribunal. Certaines techniques d'enquête spéciales peuvent aussi être employées dans le cadre d'une enquête de corruption et de blanchiment d'argent, mais de façon très encadrée. La première restriction à cet égard figure dans la loi sur les moyens de coercition et porte sur la liste des délits relevant de ces mesures. Selon l'interprétation des textes faite par l'EEG, parmi les infractions de corruption, seule la corruption passive caractérisée, la corruption passive d'un parlementaire et l'infraction comptable caractérisée relèvent de l'Article 4 (conditions préalables à la surveillance technique), d'autres méthodes d'enquête spéciales étant interdites en matière d'infractions de corruption. Deuxième restriction, ces techniques ne peuvent être employées que si l'information ainsi obtenue est essentielle à l'enquête. L'EEG ne sait toujours pas comment cette disposition est interprétée dans la pratique et si, par exemple, des informations sur les biens de l'auteur de l'infraction seraient considérées comme essentielles à l'enquête. Par ailleurs, l'EEG souhaite attirer l'attention sur l'Article 23 de la Convention pénale sur la corruption, qui prévoit l'obligation d'offrir le recours à des techniques d'enquête spéciales pour faciliter la collecte de preuves liées à toutes les infractions de corruption et de blanchiment d'argent, et d'identifier, de rechercher, de geler et de saisir les instruments et les produits de la corruption ou des biens dont la valeur correspond à ces produits. Au vu de ce qui précède, la législation finlandaise ne répond pas totalement à ces exigences. L'EEG a toutefois noté que le GRECO, dans son rapport du Premier cycle d'évaluation, avait recommandé à la Finlande d'inclure la corruption aux délits autorisant le recours à des moyens d'enquête spéciaux, et que des mesures dans ce sens étaient en cours. Cela voudrait dire que des méthodes d'enquête spéciales seraient aussi utilisées en matière d'identification, de recherche et de saisie des instruments et des produits de la corruption et du blanchiment.
30. L'EEG a constaté avec satisfaction que la Finlande avait signé toutes les conventions internationales pénales *ad hoc* et qu'elle pouvait donc non seulement bénéficier de la coopération internationale en matière pénale, mais aussi y contribuer de façon efficace. La loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, associée aux dispositions correspondantes

de la loi sur les moyens de coercition, offre un fondement juridique adapté aux questions relatives à la confiscation et aux mesures provisoires.

31. Les dispositions relatives au blanchiment d'argent nouvellement adoptées dans le Code pénal sont formellement conformes à l'Article 6 de la Convention sur le blanchiment (STE 141) et à l'Article 13 de la Convention pénale sur la corruption. Elles couvrent le blanchiment des produits de tous les délits, mais aussi le blanchiment par négligence. Par conséquent, un ensemble de mesures de prévention et de répression en matière de blanchiment pourraient servir à lutter contre la corruption. Toutefois, l'EEG a été informée que la Convention sur le blanchiment d'argent n'était pas souvent employée dans la pratique et que cinq requêtes seulement avaient été transmises, mais aucune reçue, au titre de cette convention, au cours des cinq dernières années. Il est donc difficile d'évaluer l'efficacité pratique de la coopération internationale, pour ce qui touche aux liens entre corruption et blanchiment. À cet égard, l'EEG a constaté quelques lacunes mineures qui pourraient intéresser les autorités finlandaises. Ainsi, le fait que le trafic d'influence ne constitue pas un délit pourrait entraver l'aide judiciaire à d'autres pays dans ce domaine. Par ailleurs, l'intégration de l'« auto-blanchiment » aux délits de blanchiment serait utile, la personne ayant commis l'acte de corruption étant susceptible d'en « recycler » les produits elle-même. Les autorités finlandaises ont contesté cette position⁶. Le Code pénal fixe la même peine au blanchiment d'argent intentionnel (Chapitre 32, Article 6) et par négligence (Chapitre 32, Article 9). En outre, dans la définition du blanchiment caractérisé (Chapitre 32, Article 7), deux expressions « biens de grande valeur » et « de façon particulièrement systématique » sont employées sans être clairement définies⁷. Non seulement cela est contraire à l'exigence de *lex certa*, mais peut entraîner des problèmes en pratique, puisque certains pouvoirs d'enquête et les sanctions prescrites en dépendent.

III. THÈME II –ADMINISTRATION ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition de l'autorité publique et de l'administration

32. En Finlande, les administrations sont considérées comme des organisations exerçant une autorité publique directe au niveau national, régional et municipal. L'autorité publique peut aussi s'exercer de façon indirecte et par délégation (à savoir, confiée à des organismes ne relevant pas du secteur public). L'autorité publique comprend l'élaboration de normes et les décisions judiciaires et administratives concernant les droits et les obligations des personnes physiques. Le respect de la loi, le recouvrement de dettes et la fiscalité, ainsi que le droit de sanctionner, dans certains cas, des administrés (par exemple, le prononcé d'amendes administratives comme dans le cas de l'imposition d'une pénalité conditionnelle) constituent par excellence, des prérogatives de puissance publique. Les pouvoirs législatif et judiciaire sont séparés de la sphère administrative.
33. La constitution finlandaise contient des dispositions sur l'organisation générale de l'administration centrale, les principes généraux régissant les organismes publics (article 119) et les divisions

⁶ Les autorités finlandaises ont affirmé que le fait de ne pas considérer le trafic d'influence comme un délit n'entravait pas forcément l'aide judiciaire aux États étrangers, le trafic d'influence étant passible d'une condamnation au pénal, par exemple au titre de la complicité. En revanche, des mesures coercitives ne peuvent s'appliquer au trafic d'influence.

⁷ Au cours de la visite, l'équipe a été informée du fait que ces expressions devaient être définies par les tribunaux, sans pouvoir en obtenir une définition concrète. Dans leur commentaire sur le projet de rapport, les autorités finlandaises ont souligné que l'emploi de ces expressions faisait partie des méthodes établies d'adoption des lois et que ces définitions se trouvaient dans les documents de préparation de chaque texte de loi.

administratives territoriales (article 122). Par ailleurs, elle fixe les conditions de délégation des fonctions administratives à des organismes extérieurs, de façon à s'assurer que la règle de droit est respectée dans le cadre d'une administration indirecte. Cette délégation est normalement conférée par la loi ; elle ne peut être confiée qu'à des organes publics à partir d'un certain niveau de pouvoir.

Politique de lutte contre la corruption

34. Les principes fondamentaux d'une administration saine sont inscrits dans la constitution, la législation et différentes résolutions. Ces textes constituent les fondements de la politique administrative en Finlande. La Constitution énumère les droits et les libertés fondamentaux (Chapitre 2) ainsi que les garanties contre les abus de l'autorité publique. En outre, la *loi sur les fonctionnaires de l'administration centrale (750/1994)* fournit le cadre qui permet la bonne réalisation des obligations de l'État en imposant des obligations générales aux autorités et aux fonctionnaires. La *loi sur les fonctionnaires municipaux (304/2003)* est la législation équivalente au niveau municipal. Il n'existe toutefois aucune stratégie explicite de lutte contre la corruption au sein de l'administration. Il convient toutefois d'ajouter qu'en 1999, le gouvernement finlandais a publié un document de politique générale contre l'économie « souterraine », ce qui comprend aussi la corruption.

Transparence au sein de l'administration

35. Les principes généraux de transparence et de publicité de l'administration sont les principales garanties contre la corruption en Finlande. Conformément à la Constitution (Article 10), chacun est autorisé à accéder aux documents officiels, qui sont publics, et tous les documents le sont sauf en cas de décision de confidentialité. Une telle décision doit toutefois être conforme à la *loi sur la transparence des activités gouvernementales (621/1999)*, qui énumère les motifs justifiant le classement confidentiel d'un document. Si une partie seulement d'un document est confidentielle, l'accès au reste du document est garanti, dans la mesure du possible. Un certain nombre de dispositions législatives fixent aussi les modalités pratiques du droit d'accès aux documents officiels. Elles comprennent notamment l'obligation faite aux autorités de promouvoir l'information. Les documents publics sont largement accessibles par voie électronique. La demande d'accès à ces documents peut être formulée de différentes façons : par téléphone, par écrit, par message électronique ou sur place. Ces documents sont facturés à leur coût de revient.
36. Les échanges entre les autorités publiques et la société sont garantis par un certain nombre de règles statutaires générales et spéciales. Les autorités sont dans l'obligation de fournir des informations sur des questions pouvant avoir un impact important sur un grand nombre de personnes (*loi sur la procédure administrative, article 13*). La loi sur les collectivités locales comprend une obligation similaire (article 29). Les autorités finlandaises doivent aussi se référer à la *loi sur le cadastre et la construction (132/99)*, qui impose la consultation entre autorités, propriétaires fonciers et riverains.

Contrôle de l'administration

37. Les décisions des autorités publiques - centrale ou municipales - concernant un citoyen ou une collectivité peuvent faire l'objet d'un appel, devant un tribunal administratif (et, en dernier recours au tribunal administratif suprême ([Supreme Administrative Court](#))).

38. Dans l'administration, toute personne faisant l'objet d'une décision ou dont les droits, les obligations ou les intérêts sont directement touchés par une décision, peut former un recours de cette décision devant un tribunal. Ce recours peut être motivé par des raisons de fond et de forme. Une autorité peut aussi faire appel d'une décision d'une autre autorité en vue de protéger l'intérêt public dans le cadre de ses compétences.
39. Les personnes physiques faisant l'objet d'une décision de l'administration municipale peuvent exiger une rectification de l'autorité concernée ou former un appel de la décision devant un tribunal administratif (Articles 89 et 90 de la loi sur les collectivités locales). La rectification permet à une municipalité de réexaminer une décision en fonction de son caractère illégal ou inopportun. Les appels, en revanche, ne peuvent être motivés que par le caractère illégal de la décision. En outre, il convient de noter que tout membre d'une collectivité locale peut faire appel d'une décision de l'administration municipale, qu'il soit partie ou non.
40. Pour des raisons historiques, la Finlande compte deux « garants de la légalité » indépendants : le chancelier de la Justice et le médiateur parlementaire (Articles 108 et 109 de la Constitution), dont les fonctions se chevauchent largement. Outre la mission de contrôle de la régularité des actes du gouvernement et du président, ces deux institutions surveillent les erreurs d'administration des autorités publiques. Le médiateur et le chancelier s'accordent sur la division des tâches (au cas par cas). Ils reçoivent les plaintes des administrés, utilisent les mêmes méthodes d'enquête et disposent des mêmes pouvoirs : avis à l'attention des autorités et de l'administration, admonestation à un agent public et possibilité de poursuites pénales. Ces deux autorités sont habilitées à traiter les plaintes en matière de corruption, mais l'EEG a été informée que cela ne se produisait que rarement. On constate une certaine stabilité dans le nombre d'affaires de ces dernières années ; en 2003, le Chancelier a reçu environ 1 400 plaintes, contre 2 800 pour le médiateur ; il a été fait suite à 15% à 18% d'entre elles.

Recrutement, carrière et mesures préventives

41. Les conditions générales de nomination à des fonctions publiques sont inscrites dans la Constitution. Les qualifications requises portent sur les compétences, les capacités et le mérite civique (Article 125 (2)). Ces qualifications s'appliquent aussi bien à l'échelon central que local. Le processus de sélection comprend les étapes suivantes : analyse des tâches, publication de l'offre d'emploi, réception et traitement des candidatures, première sélection de candidats, entretien approfondi, évaluation des aptitudes (le cas échéant) proposition d'engagement, déclaration sur les intérêts en place et les appartenances, visite médicale (le cas échéant), engagement et information des autres candidats. À l'exception de la déclaration sur les intérêts en place et les appartenances, cette procédure s'applique à tous les postes de l'administration. En ce qui concerne le recrutement de hauts fonctionnaires, une Résolution sur l'éthique et la morale est intégrée au processus de sélection.
42. La récente loi sur l'enquête de sécurité (2002/177) prévoit des vérifications sur les antécédents des personnes posant leur candidature à un poste ou à une formation, ainsi qu'aux personnes en poste. Cette loi a pour objet de veiller à la sécurité de la Finlande.
43. L'EEG a été informée qu'il était la règle, pour les administrations centrales et municipales, d'organiser des formations destinées aux nouveaux fonctionnaires. Ces formations générales s'accompagnent aussi d'une information sur les situations les plus exposées à la corruption. Les questions d'éthique dans le service public font aussi partie de la formation interne.

Conflits d'intérêt

44. L'Article 8 de la *loi sur les fonctionnaires de l'administration centrale* prévoit qu'avant leur engagement, les hauts fonctionnaires sont tenus d'informer l'administration des points suivants : participation à des activités commerciales, au capital d'entreprises, leurs dettes, patrimoine, autres emplois accessoires, etc. Conformément à cette loi (Article 18), un fonctionnaire ne peut conserver un autre emploi que s'il y est autorisé et il est tenu d'en informer l'autorité compétente. L'autorisation, révocable, est fondée sur l'appréciation du risque d'incompatibilité entre l'emploi accessoire et les exigences d'impartialité et d'exécution loyale attendue du fonctionnaire.
45. L'Article 18 de la *loi sur les fonctionnaires municipaux* contient un certain nombre de principes similaires en matière d'emplois accessoires. En outre, certaines dispositions de la *loi sur les collectivités locales* (Articles 35 et 36) visent à prévenir l'élection, au sein des conseils municipaux, de personnes travaillant dans de grandes entreprises, etc., si cela devait permettre à ces entreprises de bénéficier d'avantages substantiels. Les élus, conseillers, auditeurs et fonctionnaires municipaux ne sont pas autorisés à traiter des affaires les concernant personnellement ou concernant leur famille.
46. Aucune disposition n'existe sur la rotation périodique du personnel de l'administration centrale ou municipale. Toutefois, une telle rotation a été pratiquée dans les douanes afin d'éviter les conflits d'intérêt. Les rotations sont aussi employées dans les opérations d'infiltration de la police. En général, la mobilité du personnel est davantage encouragée pour renforcer les compétences que pour éviter les conflits d'intérêt.
47. Aucune disposition n'est prévue, en revanche, lorsque les agents publics quittent leur poste pour travailler dans le privé. L'EEG a été informée que des mesures dans ce domaine avaient été discutées, en Finlande, sans toutefois se concrétiser.

Cadeaux et avantages

48. Conformément à la loi sur les fonctionnaires de l'administration centrale (Article 15), ces derniers ne sont pas autorisés à demander, accepter ni percevoir un avantage financier ou autre lorsque cela diminue leur crédibilité et leur autorité. Le caractère admissible d'un cadeau est évalué d'un point de vue extérieur et aucune limite financière n'a été fixée.
49. L'Article 17 (3) de la loi sur les fonctionnaires municipaux stipule qu'un fonctionnaire n'est pas autorisé à demander, percevoir ou accepter un avantage financier ou autre relevant du Chapitre 40 du Code pénal (corruption passive).

Éthique et code de conduite

50. Les valeurs éthiques de l'administration et des agents publics reposent sur des principes inscrits dans la Constitution, des lois spéciales et d'autres textes sur les principes de saine gestion des affaires publiques. À cet effet, les dispositions de la *loi sur les fonctionnaires de l'administration centrale* constituent le code de conduite s'appliquant aux hauts fonctionnaires et celle sur les fonctionnaires municipaux s'applique à ceux des collectivités locales. En outre, la *loi sur l'administration* contient les grands principes de la procédure administrative, des décisions, de la fourniture de documents, etc. Conformément à cette loi, les principes fondamentaux de l'administration s'inspirent des principes établis d'égalité, de légalité, d'impartialité, de proportionnalité et de prévisibilité.

51. En 2001, le gouvernement a adopté une « décision de principe » sur la politique relative aux fonctionnaires de l'administration, selon laquelle la fonction publique devrait reposer sur des valeurs et une éthique très exigeantes. Afin de mettre en œuvre cette décision, le ministère des Finances (Bureau de l'emploi public) a lancé un projet visant à entretenir et à promouvoir un fort degré de moralité parmi les fonctionnaires de l'administration, ces derniers étant invités à intégrer certaines valeurs à leur activité quotidienne. Des expériences ont été ainsi réalisées dans cinq services pilotes et ont donné lieu à la rédaction de conclusions sur la traduction de ces valeurs en bonnes pratiques. En outre, le ministère des Finances a rédigé une publication recensant les valeurs communes et a organisé un débat sur leur importance dans les tâches quotidiennes et les principaux droits et devoirs des autorités et du personnel de l'administration centrale.
52. En 2002, le Bureau de l'emploi public a lancé un programme destiné aux jeunes cadres de l'administration (« Vanuatu »), comprenant un programme d'apprentissage spécial par Internet (« Valtio-woppi ») sur l'éthique, la saine gestion des affaires publiques, ainsi qu'une formation sur le travail des parlementaires et de l'administration. Le programme « Valtio-woppi » a tout d'abord été mis à la disposition de tous les ministères, au printemps 2003. Par ailleurs, il est prévu d'inclure l'éthique à la formation de l'encadrement et d'autres catégories du personnel de l'administration centrale.
53. La Commission des employeurs des collectivités locales a, pour sa part, établi une directive sur la stratégie en matière de gestion du personnel, sans y inclure toutefois de questions relatives à la corruption. Néanmoins, en 1993, l'Association des collectivités territoriales finlandaises a publié un document sur la bonne gestion des affaires publiques au niveau local et l'application pratique des normes éthiques. Cette publication comprend un certain nombre de principes en matière de saine gestion des affaires publiques, qui soulignent des valeurs telles que la transparence, l'indépendance, l'intégrité et les relations dommageables.
54. Le secteur de la santé dispose de diverses normes régissant l'éthique professionnelle. Ainsi, la loi sur les professionnels de la santé (559/1994) prévoit, entre autres, l'interdiction d'accepter des pots-de-vin, de tels agissements étant passibles de sanctions. L'Autorité nationale médico-légale est chargée de superviser les pratiques en vigueur dans la profession. La loi sur les médicaments (395/1987), qui contient des dispositions sur la commercialisation des médicaments, prévoit que l'hébergement proposé au personnel de santé dans le cadre du marketing médical doit être d'une portée raisonnable. La loi interdit par ailleurs au personnel d'accepter ou de demander des incitations (pots-de-vin). L'application de la loi sur les médicaments est contrôlée par l'Agence nationale du médicament. Ces dispositions se fondent sur la directive communautaire 2001/82/EEC.
55. Les procédures de passation de marchés publics figurent dans la loi sur les marchés publics (1505/92) et un certain nombre de décrets sur la question. Ces textes donnent des indications pour la conduite des agents publics. Ils sont fondés sur les directives communautaires 93/36/EEC, 93/37/EEC, 93/38/EEC et 92/50/EEC.
56. Les agents de police étant des agents publics, ils doivent se plier aux règles générales applicables à cette catégorie de personnel. Le Commandement suprême de la police a, par ailleurs, publié une « Déclaration sur les principes de bon fonctionnement de la police », qui a été distribuée dans tous les commissariats. Cette Déclaration se compose de quinze règles d'éthique s'appliquant à l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi, « les agents de police sont honnêtes, justes et efficaces ; ils ne poursuivent pas leurs propres intérêts pendant leur service (règle n°4) », ils « informent ouvertement le public (règle 7) », ils « adoptent les

procédures nationales normalisées et communément acceptées (règle 10) ». Par ailleurs, les *Principes généraux de l'action policière*, adoptés par le Commandement suprême de la police, ont aussi été rendus publics, l'objectif étant d'informer le public de ce qu'il peut attendre des forces chargées du maintien de l'ordre. La brochure précise le rôle de la police et donne des consignes générales aux agents sur les pratiques en vigueur dans leur profession. En outre, pour obtenir son diplôme, chaque agent de police doit prêter serment ou prononcer une déclaration solennelle dans laquelle il s'engage à défendre des valeurs telles que l'intégrité, la sincérité et le professionnalisme dans ses tâches quotidiennes.

57. Enfin, le Département de la coopération internationale pour le développement du ministère des Affaires étrangères a rédigé le document « *Prévention de la corruption : Manuel des techniques de lutte contre la corruption s'appliquant à la coopération internationale pour le développement* ». Ce document vise à intégrer la lutte contre la corruption à la coopération pour le développement. Il traite aussi de la nécessité d'adopter une législation anti-corruption dans ce domaine.

Signalement de la corruption

58. La législation finlandaise ne prévoit aucune disposition particulière en ce qui concerne le signalement, par les fonctionnaires de l'administration centrale, d'un manquement à l'éthique ou d'un acte de corruption. L'EEG a toutefois été informée qu'il existait une règle générale, selon laquelle un fonctionnaire était normalement tenu de signaler toutes les activités illégales constatées. La loi sur les fonctionnaires municipaux (Article 47) prévoit l'obligation de signaler les délits (bien étayés) sans délai, à la police.

Procédures et sanctions disciplinaires

59. Aux termes de la loi sur les fonctionnaires de l'administration centrale, une autorité peut prendre des « mesures administratives (le terme « disciplinaires » ayant été remplacé par « administratives » en 1994) à l'encontre d'un fonctionnaire n'accomplissant pas correctement ses fonctions. Les sanctions sont les suivantes : avertissement écrit, sommation et rupture du contrat de travail. Toutes ces mesures peuvent être contestées par un recours devant un tribunal. Il est possible d'engager parallèlement des procédures pénales et administratives.
60. La situation est identique en ce qui concerne les fonctionnaires employés par les collectivités locales. La réglementation les concernant figure dans la loi sur les collectivités locales et la loi sur les fonctionnaires municipaux. Un conseil municipal est habilité à suspendre un fonctionnaire durant une procédure d'enquête ou une procédure judiciaire, même si le délit a été commis en dehors du travail. L'EEG a été informée que depuis 1996, aucune procédure disciplinaire n'avait été ouverte dans les municipalités.

b. Analyse

61. D'une façon générale, l'EEG a eu l'impression que l'administration de la Finlande fonctionnait bien, dans le respect de principes éthiques et de transparence. Dans le même temps, elle a noté que les dispositions régissant l'autorité publique ne soulignaient pas toujours autant qu'il le fallait les risques de corruption et la nécessité de demeurer vigilant. Cela est largement compréhensible, compte tenu du très faible taux de corruption mesuré et de l'opinion communément admise selon laquelle la Finlande est l'un des pays les moins corrompus du monde.

62. Le système, établi de longue date, d'accès gratuit à l'information est probablement un facteur-clé expliquant le caractère exceptionnel des pratiques de corruption dans ce pays. Les dispositions relatives à la transparence (contenues principalement dans la Constitution et la loi sur l'ouverture des activités gouvernementales) s'appliquent à tous les niveaux de l'administration. Elles ne prévoient pas seulement les droits d'accès à l'ensemble des documents publics, en général, mais obligent les autorités à prendre l'initiative d'informer le public. L'EEG n'a pas constaté que le recours fréquent à la communication électronique dans l'administration réduisait la transparence, mais qu'elle avait plutôt tendance à la renforcer. Le système de gouvernance électronique finlandais est un modèle à suivre.
63. Le cadre constitutionnel et juridique en place en Finlande permet une bonne gestion des affaires publiques. Ce cadre comprend aussi des mesures de lutte contre la corruption de différents types. Toutefois, aucune stratégie spécifique de lutte contre la corruption n'a été élaborée. Par ailleurs, l'EEG a noté que la Finlande menait diverses initiatives de bonne gestion des affaires publiques. Dans l'administration centrale, plusieurs projets-pilotes visant à définir des normes éthiques constituent des manifestations importantes de cette volonté. Il est prévu que ces projets soient suivis de publications et d'une formation. En outre, certains domaines dont on considère qu'ils sont particulièrement exposés à la corruption, comme celui de la santé, mais aussi des marchés publics, disposent de directives éthiques. Au niveau des collectivités locales, un manuel sur l'éthique dans le service public était en cours de révision. Par conséquent, plusieurs initiatives existent pour renforcer la déontologie de l'administration en Finlande. L'EEG a trouvé que ce processus et ses évaluations ultérieures présentaient un grand intérêt.
64. La Finlande a reconnu que les marchés publics étaient exposés à la corruption, mais les affaires ont été rares, dans ce domaine. Conformément aux autorités finlandaises, la tendance à l'externalisation et à la privatisation de certaines activités de l'administration centrale et locale renforce la nécessité d'un contrôle de ces processus. Cela est particulièrement avéré dans les collectivités locales où des liens étroits peuvent exister entre entreprises et administration. Le Bureau d'audit de l'État, qui contrôle les procédures de passation des marchés publics, a découvert un certain nombre de cas de corruption présumée et a pris des mesures en conséquence. Il a été mentionné, toutefois, qu'il n'était pas toujours possible de prendre des mesures lorsque les procédures d'appel d'offre non satisfaisantes portaient sur des montants peu importants, en particulier au niveau des collectivités locales. En outre, le Tribunal du commerce, l'instance d'appel sur ces questions, reçoit un nombre croissant de plaintes. Des directives sur la passation des marchés au niveau des collectivités locales ont été élaborées récemment par l'Association des collectivités territoriales finlandaises. L'EEG, sensible aux déclarations sur la vulnérabilité de ce secteur, a constaté la nécessité de veiller étroitement à l'évolution des procédures de passation des marchés publics, en particulier à l'échelon local, mais aussi la nécessité d'introduire, dans la mesure du possible, des mesures évitant des pressions abusives dans ce domaine.
65. L'EEG était généralement satisfaite du système régissant la politique du personnel. Elle a découvert qu'une série importante de mesures empêchait les pressions abusives sur les fonctionnaires dans l'administration centrale et les collectivités locales. En revanche, s'il n'y a pas d'obligation de signalement des fautes et de la corruption pour les fonctionnaires au niveau de l'administration centrale, une telle obligation existe au niveau des collectivités locales. **L'EEG recommande d'instituer des règles ou des directives claires, ainsi qu'une formation permettant aux fonctionnaires de signaler les soupçons de corruption dans l'administration centrale.**

66. L'EEG a noté qu'il n'existait aucune règle régissant le passage d'agents publics du secteur public au secteur privé. Elle a été informée que la question avait été débattue, en Finlande, sans aboutir à aucun résultat concret. L'EEG a considéré que la question devenait toujours plus préoccupante, surtout dans un contexte de rapprochement croissant entre fonctions publiques et activités du secteur privé. **L'EEG recommande d'introduire des règles ou des directives claires régissant les transferts des agents publics vers le secteur privé (« pantouflage »), afin d'éviter les conflits d'intérêt.**

IV. THÈME III –PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

67. Le système juridique finlandais reconnaît différentes catégories de personnes morales, de droit privé et public. Les entreprises sous toutes leurs formes (sociétés de personnes et sociétés de capitaux) ainsi que les associations agréées et les fondations sont des personnes morales. Les personnes morales possèdent la pleine capacité juridique ; elles peuvent obtenir des droits, prendre des engagements et comparaître en tant que partie devant les tribunaux et toute autre autorité.
68. Les formes d'entreprise les plus courantes en Finlande sont les sociétés de capitaux, les sociétés de personnes, les coopératives et les initiatives privées (entreprises individuelles). Fin 2002, le pays comptait plus de 232 000 sociétés de capitaux, 65,000 sociétés de personnes, 2,900 coopératives et 132 000 entreprises individuelles. Ces sociétés sont dotées de la personnalité juridique, à l'exception des dernières, dont l'identité se fond avec celle de l'entrepreneur.
69. Une *société de capitaux* (régie par la loi sur les sociétés de capitaux) est une société à responsabilité limitée. Ses associés, qui ne sont pas responsables, sur leurs biens personnels, des engagements de l'entreprise, peuvent être une ou plusieurs personnes physiques ou morales. Au moins l'un des fondateurs doit être résident permanent dans l'espace économique européen. Une personne incapable, ayant déclaré une faillite ou à laquelle il est interdit de diriger une entreprise, ne peut faire partie des fondateurs. Une société de capitaux simples doit disposer d'un capital social d'au moins 8 000 € et de 80 000 € si elle est cotée à la Bourse. Une société de capitaux doit être immatriculée au Registre du commerce.
70. Une *société de personnes* (loi sur les sociétés de personnes) doit être fondée par au moins deux associés. Une *société en commandite* (partenariat restreint) doit disposer d'au moins un responsable et d'un commanditaire. Les associés peuvent être des personnes physiques ou morales. Dans une *société en nom collectif* (partenariat général), les associés répondent indéfiniment et personnellement des dettes de l'entreprise, tandis que dans les sociétés en commandite, ils y répondent à concurrence de leur apport. Une personne sous le coup d'une mesure d'interdiction de gérer une société commerciale ne peut s'associer à une société en nom collectif ni à une société en commandite. Au moins l'un des associés ou au moins l'un des associés responsables, dans le premier et second cas respectivement, doit résider de façon permanente dans l'espace économique européen. Une société de personnes naît de l'accord entre partenaires, mais doit être obligatoirement inscrite au Registre du commerce.
71. Une *coopérative* (loi sur les coopératives) n'est pas dotée d'un nombre fixe de coopérateurs, ni d'un capital social. En effet, son objectif est de promouvoir les intérêts économiques de ses membres en menant un certain nombre d'activités et de service à destination de ces derniers. Les membres d'une coopérative ne sont pas responsables de ses engagements sur leurs biens

personnels. Une coopérative peut être fondée par au moins trois personnes physiques, organisations, fondations ou autres personnes morales. L'un des fondateurs devient membre de la coopérative. Une personne incapable ou en faillite ne peut être fondateur. La coopérative est créée par immatriculation au Registre du commerce.

Immatriculation et transparence

72. L'Office national des brevets et de l'immatriculation est responsable du Registre central du commerce (loi sur le Registre du commerce). Les bureaux d'immatriculation et les Centres pour l'emploi et le développement économique sont les autorités compétentes à l'échelon local.
73. Les demandes d'immatriculation au Registre du commerce doivent être accompagnées de plusieurs documents. En ce qui concerne les sociétés de capitaux, par exemple, les documents suivants sont requis : charte, compte-rendu de l'assemblée constitutive, statuts et compte-rendu de la réunion du conseil d'administration. Les sociétés se voient alors attribuer un numéro d'identité dès qu'elles font leur demande d'immatriculation. La procédure de déclaration a été revue le 1^{er} avril 2001, lors de la création du Système d'information sur les entreprises, créé conjointement par l'Office national des brevets et de l'immatriculation et l'administration fiscale. Cette réforme permet à une entreprise de regrouper, dans un seul formulaire toutes les informations la concernant. Outre la déclaration de début d'activité, toute société doit informer le Registre du Commerce des modifications survenues dans son activité, mais aussi déclarer la fin de son activité, le cas échéant. Le traitement des déclarations ne dure pas plus de trois semaines.
74. Les vérifications effectuées par le Registre du commerce portent non seulement sur les aspects formels de l'immatriculation, mais aussi sur les points suivants : conditions matérielles requises, légalité d'exercice et faits relatifs à ce dernier, situation des personnes devant faire partie du conseil d'administration et chargées de la gérance. Les données personnelles sont comparées à celles du Registre démographique. Les personnes de nationalité étrangère doivent prouver leur identité (par présentation du passeport, etc.). Les données personnelles sont mises à jour de façon permanente. Lorsque le créateur d'une société est une personne morale, une vérification est faite dans d'autres registres, notamment dans le Registre des associations. Lorsqu'une personne n'ayant pas la nationalité finlandaise n'apparaît pas dans le Système d'information démographique, il doit transmettre une copie de son passeport ou de sa carte d'identité au Registre du commerce. Toute demande incomplète est rejetée.
75. Le Registre du Commerce est ouvert au public. Cette ouverture s'applique aussi aux documents accompagnant la demande d'immatriculation. Grâce au *Système d'information sur les entreprises* (introduit en 2001) chacun peut accéder gratuitement, par Internet, aux informations du registre sur les sociétés commerciales ayant leur siège en Finlande. Ce service permet aussi à tout un chacun d'accéder aux registres des entreprises tenus par l'administration fiscale.
76. Conformément à la loi sur les sociétés, la liste des associés des sociétés de capitaux, ainsi que leurs parts sociales, sont des documents publics qui doivent être disponibles au siège de l'entreprise. Chacun est autorisé à copier ces documents, au prix de revient de ces derniers. En outre, les sociétés de capitaux et, dans une certaine mesure, d'autres personnes morales, sont tenues de publier leur bilan et de le soumettre à l'Office national des brevets et de l'immatriculation pour qu'il y soit enregistré (document public).

Responsabilité des personnes morales

77. Le Code pénal prévoit depuis 1995 la responsabilité pénale des personnes morales (Chapitre 9), à savoir les entreprises, fondations et autres entités. Des amendements à la législation sur la responsabilité pénale des personnes morales ont été introduits en 2001, 2002 et 2003. Cette responsabilité s'applique lorsqu' « une personne membre d'un organe directeur ou de l'équipe dirigeante de cette dernière a été complice d'une infraction ou a permis la réalisation d'une infraction ou lorsqu'elle n'a pas observé la prudence et la diligence nécessaires pour prévenir une infraction dans l'exercice de ses activités » (Chapitre 9, Article 2 (1) du Code pénal). Il n'est pas nécessaire que l'auteur de l'infraction soit désigné ou sanctionné d'une quelconque manière. Lorsque l'auteur de l'infraction ne peut être condamné parce qu'il y a prescription, l'entreprise ne peut pas non plus être condamnée.
78. Les personnes morales sont responsables pénalement de différentes catégories de délits répertoriés dans la législation pénale, dont la corruption active et le blanchiment d'argent. (Note : la responsabilité de l'entreprise n'est pas engagée, en revanche, en cas de commission de faits de trafic d'influence, qui ne constitue pas une infraction aux termes de la loi finlandaise.)

Sanctions

79. Les personnes morales ne peuvent être sanctionnées que par des amendes (comprises entre 850 euros et 850 000 euros). En présence de plusieurs délits, il est possible d'imposer une « amende globale ». Depuis le 1^{er} avril 2003, une personne morale faisant l'objet d'une condamnation doit obligatoirement être sanctionnée (avant cette date, la sanction était facultative). Il y a une loi sur le casier judiciaire, en vertu de laquelle des données relatives à des personnes morales condamnées pour une infraction pénale y sont reportées. Ce registre est uniquement accessible aux tribunaux, procureurs, autorités d'enquête préliminaire, certains agents du Ministère de la Justice, le Chancelier de la Justice et les médiateurs parlementaires. Il n'existait pas de statistiques générales, à la disposition de l'EEG, sur l'utilisation de la responsabilité pénale.

Autres mesures

80. L'Autorité de contrôle financier (ACF) doit être informée de l'acquisition lorsque cette dernière porte sur plus de 10% du capital d'une société d'investissement. L'ACF peut rejeter l'acquisition si les propriétaires sont considérés sujets à caution. En outre, cette autorité peut refuser la nomination d'un membre du conseil d'administration ou d'un dirigeant d'un établissement de crédit, d'une société d'investissement, lorsque celui-ci est considéré sujet à caution ou encore demander la récusation d'une telle personne (loi sur les établissements de crédit).
81. L'interdiction de gérer une société commerciale peut être prononcée à l'encontre des personnes suivantes : entrepreneur, associé dans le cas d'une société de personnes, membre d'un groupement d'intérêt économique européen, membre du conseil d'administration et dirigeant de société ou toute personne exerçant une fonction similaire, ainsi que les personnes effectivement responsables de l'activité ou de la gestion d'une entité (personne morale). L'interdiction, prononcée par décision de justice, peut durer de trois à sept ans, au motif que la personne a négligé de façon importante les obligations légales auxquelles était tenue l'entité, qu'elle s'est rendue coupable d'un acte criminel, dont la corruption, ou que ses actes ou omissions ont globalement porté préjudice aux créanciers et partenaires de l'entreprise, et à l'administration fiscale, ou encore qu'ils ont empêché une concurrence loyale. Il y a un registre de personnes interdites d'activités commerciales qui est ouvert au public.

Déductibilité fiscale et autorité fiscale

82. Conformément à une jurisprudence établie, la déduction fiscale de « paiements de commodité » ou pots-de-vin n'est pas permise (décisions de la cour suprême administrative KHO 1985/5265 et KHO 1957/ II 91).

Participation de l'administration fiscale à l'identification et au signalement de délits

83. L'ensemble des documents fiscaux sont confidentiels⁸, conformément aux articles 1 et 4 de la loi sur l'ouverture et la confidentialité des informations fiscales (1346/1999). Toutefois, conformément à l'article 19 de cette loi, l'administration fiscale est habilitée, quelle que soit son obligation de confidentialité, à fournir des informations fiscales, y compris le numéro d'identification d'un contribuable, au ministère public et aux autorités chargées de l'instruction, à la demande de ces dernières et aux fins de prévention, d'enquête et d'introduction de poursuites pénales. Conformément au même article, les informations fiscales peuvent être communiquées dans le cadre de la prévention, de l'enquête et de l'instigation de poursuites pénales à l'encontre de personnes physiques.
84. L'administration fiscale n'est pas obligée mais peut aussi communiquer certaines données, de sa propre initiative, à l'administration centrale ou municipale, un établissement public, une association ou une fondation, s'il y a lieu de penser qu'une personne a commis une fraude fiscale ou tout autre délit passible d'une sanction d'au moins six mois d'emprisonnement et que la divulgation de ces informations est nécessaire. Par ailleurs, l'administration fiscale est aussi habilitée à divulguer ces informations, de sa propre initiative, aux autorités chargées de la poursuite et de l'instruction préparatoire, en cas de fraude fiscale ou d'infraction comptable, mais aussi en cas de procès. Lorsqu'une inspection fiscale révèle des faits devant être immédiatement classés au titre de la fraude fiscale ou donner lieu à une mesure de sécurité avant la réalisation du rapport d'inspection, l'inspecteur des impôts est habilité à rédiger une note à l'intention du médiateur fiscal régional afin qu'une procédure pénale puisse être ouverte ou des mesures de sécurité prises.
85. En outre, un projet est en cours de réalisation sur l'amélioration de la coopération entre organismes œuvrant à la prévention du travail au noir et des délits économiques. La police, l'administration fiscale et, parfois, les douanes et les organismes chargés de l'emploi, de l'immigration et de la main d'œuvre étrangère travaillent en collaboration dans ce domaine.

Infractions comptables

86. Les personnes morales sont tenues de conserver leurs livres comptables sur une période comprise de six à dix ans (loi sur la comptabilité, articles 1 et 2(10)). Les infractions comptables (intentionnelles ou non) sont énumérées au Code pénal (Chapitre 30, Articles 9 et 10). Elles portent sur l'omission de consignation des comptes, la saisie dans les comptes de données fausses et la destruction de documents. Ces délits sont passibles d'une amende ou d'une peine de quatre ans d'emprisonnement au maximum. Les infractions comptables mineures sont aussi répertoriées dans la loi sur la comptabilité.

⁸ Toutefois, le résultat final de l'impôt est une information publique.

Rôle des comptables

87. Les comptables, auditeurs et autres professions de conseil sont tenus, aux termes des lois qui régissent leurs activités respectives, de signaler tout soupçon de blanchiment d'argent aux autorités compétentes, conformément aux directives européennes. Le signalement d'autres délits est aussi obligatoire, mais la corruption n'en fait pas partie. En outre, lorsqu'un auditeur soupçonne le membre d'un conseil d'administration, un dirigeant d'entreprise ou d'autres personnes d'avoir commis un délit ou enfreint les statuts de la société, il doit rédiger un commentaire critique sur la question dans un rapport qui est ensuite rendu public (loi sur l'audit, Article 19).
88. La loi sur l'audit (Article 16) oblige tous les auditeurs à respecter de bonnes pratiques professionnelles, ce qui signifie, entre autres, à adhérer au code d'éthique des comptables professionnels (Normes Internationales d'Audit, ISA).
89. Par ailleurs, l'EEG a été informée que les associations professionnelles finlandaises avaient mis en œuvre un certain nombre de normes, outre les normes ISA : normes IFAC (Fédération internationale d'experts-comptables) et IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board). En outre, l'Institut finlandais des experts-comptables est membre de la FEE (Fédération des Experts Comptables Européens) et l'Association finlandaise des auditeurs agréés HTM fait partie de l'EFAA (Fédération européenne des auditeurs et des comptables) qui se sont engagées à lutter contre la corruption, la criminalité organisée, etc.

b. Analyse

90. Dans le système juridique finlandais, la notion de personne morale recouvre une grande diversité d'entités. Ces entités doivent être immatriculées, même si cette démarche n'est pas une condition nécessaire à la définition de la personne morale. L'organisme d'immatriculation procède à un contrôle sur le fond et la forme, avant d'inscrire la personne morale au registre correspondant ; par ailleurs, des données provenant de divers autres registres sont consultées *ex officio* au cours de la procédure. Le registre est mis à jour lorsque des modifications concernant la personne morale et les personnes physiques correspondantes sont apportées. Ainsi, l'interdiction de gérer une société commerciale est signalée. Un numéro unique, qui facilite le processus d'identification, est attribué à chaque personne morale.
91. Surtout, la transparence importante dont fait preuve l'administration, en général, est très manifeste en ce qui concerne les personnes morales. Les exigences de transparence concernant les personnes morales dépassent celles demandées aux administrations dans la mesure où les premières entrent dans la sphère du droit privé. Ainsi, les informations détenues par les sociétés de capitaux sur la participation au capital doivent être mises à la disposition du grand public, conformément à la loi sur les sociétés. L'EEG a estimé que cette transparence constituait un garde-fou important empêchant le recours à des personnes morales pour masquer des activités délictueuses. La loi sur l'interdiction d'exercer une activité commerciale va dans le même sens.
92. Par ailleurs, l'EEG a noté que les comptables et les professions juridiques étaient tenus en vertu de la loi sur le blanchiment de signaler les opérations commerciales suspectes aux autorités compétentes. Il n'est pas nécessaire de signaler des infractions spécifiques, sauf celles sur le financement du terrorisme. L'EEG était préoccupée par le fait que la corruption puisse être négligée à cet égard et **recommande aux autorités finlandaises de s'assurer que les**

comptables et autres professions juridiques soient formés pour prendre en compte la corruption lorsque des transactions suspectes sont signalées.

93. L'EEG a noté que l'administration fiscale était habilitée à communiquer, de sa propre initiative ou à la demande, des informations fiscales dans le cadre de la prévention de la délinquance ou de l'identification d'une activité délictueuse. Par ailleurs, un certain nombre d' « activités conjointes » sont définies, permettant à l'administration fiscale et à la police de prévenir les activités économiques illégales. Enfin, les déductions fiscales pour les paiements de commodité et les pots-de-vin sont interdits.
94. Le Code pénal définit aussi les infractions comptables intentionnelles, conformément à l'Article 14 de la Convention pénale sur la corruption. Il va même plus loin dans la mesure où il couvre aussi les délits commis par négligence.
95. Le Code pénal définit la responsabilité pénale des personnes morales. Celle-ci s'applique lorsqu'une personne physique ayant une position de direction dans la structure morale a agi ou omis d'agir à l'avantage de la personne morale ou parce qu'elle n'a pas fait preuve d'un contrôle suffisant. Cette responsabilité n'est pas liée à la condamnation de la personne physique, mais elle n'exclut pas les poursuites pénales à l'encontre d'une personne soupçonnée d'avoir commis un délit. En effet, les procédures peuvent se dérouler parallèlement. La responsabilité pénale des personnes morales comprend, parmi de nombreuses autres infractions, la corruption active et le blanchiment d'argent. Le trafic d'influence, qui figure aussi à l'Article 18 de la Convention pénale sur la corruption, n'est toutefois pas considéré comme une infraction dans la loi finlandaise. Par ailleurs, la Finlande a exprimé des réserves à l'idée de l'y intégrer lors de la ratification de cette convention. L'EEG estime que la législation finlandaise sur la responsabilité pénale des personnes morales est conforme à l'Article 18 de la Convention.
96. La loi finlandaise prévoit des sanctions pécuniaires obligatoires pour des personnes morales. Aucune statistique n'existe concernant les condamnations et les sanctions infligées aux personnes morales. En l'absence de telles informations, l'EEG n'a pu évaluer si les sanctions prévues par la loi étaient efficaces, proportionnées et dissuasives.
97. L'EEG a noté qu'il existe un registre des casiers judiciaires concernant les personnes morales condamnées au pénal. Ce registre n'est pas public. Toutefois, certains organismes publics peuvent y avoir accès. Par contraste, il y a un registre public des personnes physiques interdites d'activités commerciales (en tant qu'entrepreneurs ou agissant au nom de personnes morales).

V. CONCLUSIONS

98. La corruption signalée et identifiée en Finlande est très faible. Ce pays est considéré de longue date comme l'un des moins corrompus du monde. Il dispose d'un système juridique exhaustif, couvrant largement les normes de lutte contre la corruption ayant fait l'objet de la présente évaluation. Seules quelques lacunes, d'une portée restreinte, ont été identifiées. Surtout, la Finlande doit être félicitée pour la transparence et les capacités d'anticipation de son administration, mais aussi pour le fonctionnement de son système de gouvernance électronique.
99. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Finlande :
 - i. **renforcer la formation spéciale pour la police et le ministère public, portant sur la confiscation et les mesures provisoires dans des cas de corruption en se basant,**

dans la mesure du possible, sur l'expérience d'autres pays dans ce domaine (paragraphe 28) ;

- ii. instituer des règles ou des directives claires, ainsi qu'une formation permettant aux fonctionnaires de signaler les soupçons de corruption dans l'administration centrale (paragraphe 65) ;**
- iii. introduire des règles ou des directives claires régissant les transferts des agents publics vers le secteur privé (« pantouflage »), afin d'éviter les conflits d'intérêt (paragraphe 66) ;**
- iv. s'assurer que les comptables et autres professions juridiques soient formés pour prendre en compte la corruption lorsque des transactions suspectes sont signalées (paragraphe 92) ;**

100. En outre, le GRECO invite les autorités finlandaises à tenir compte des observations formulées dans la partie analytique du présent rapport.

101. Enfin, 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 2005.