

Strasbourg, 7 décembre 2007

Public
Greco Eval III Rep (2007) 2F
Thème II

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation sur la Finlande **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 35^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2007)

I. INTRODUCTION

1. La Finlande a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2000) 4F) sur la Finlande lors de sa 5^e Réunion plénière (11-15 juin 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 3F) lors de sa 19^e Réunion plénière (28 juin–2 juillet 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption¹ ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel ² (STE 191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le thème II (ci-après dénommée l'EEG) qui s'est rendue en Finlande du 13 au 15 juin 2007 pour effectuer une visite sur place était composée de M.Stefan SINNER, chef adjoint de Division au Bundestag allemand, administration, Secrétariat de la commission des affaires juridiques (Allemagne) ; M. Jens-Oscar NERGÅRD, conseiller principal, Ministère de l'administration et de la réforme de l'Etat (Norvège), et l'expert scientifique M. Yves Marie DOUBLET, directeur adjoint, Assemblée nationale, service juridique, département d'études juridiques (France). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, Adjoint au Secrétaire Exécutif, et de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 4F, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes: Ministère de la Justice (département des élections), Ministère du transport et des télécommunications, Bureau du procureur général, Bureau national d'investigation, Cour des comptes de l'Etat, Bureau du premier ministre, Commission du droit constitutionnel du Parlement, Commission centrale électorale de Helsinki. L'EEG a, en outre, rencontré tous les partis politiques représentés au Parlement (la Coalition nationale, le Parti social démocrate finlandais, le Parti du Centre, l'Alliance de la gauche, la Ligue des Verts, le Parti populaire suédois de Finlande, les démocrates-chrétiens et le True Finns), ainsi que les partis politiques qui n'y siègent pas (le Parti de l'indépendance, le Parti pour les pauvres, le Parti communiste finlandais, le Parti des seniors, le Parti des travailleurs finlandais, l'Association non-engagée, le Parti pour la paix et le socialisme, le Mouvement populaire des patriotes). Par ailleurs, l'EEG a rencontré des représentants de la société civile, y compris le chapitre national de Transparency International, l'Association des autorités territoriales finlandaises, le conseil d'audit de la Chambre de commerce centrale, l'Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK), des universitaires et des représentants des médias.

¹ La Convention pénale sur la corruption (STE 173) est entrée en vigueur en ce qui concerne la Finlande le 1^{er} février 2003.

² La Finlande n'a pas signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).

5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques a été préparé à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités finlandaises en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Ce rapport comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Finlande pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions sous revue.
6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations, est présenté dans le rapport d'évaluation du troisième cycle du Greco, sous la référence Eval III Rep (2007) 2F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE

Définitions

7. En Finlande, les partis politiques existent depuis plus d'un siècle ; ils ont été reconnus juridiquement par la loi de 1969 sur les partis politiques qui leur confère un statut privilégié en matière d'élections et d'attribution de financements publics.
8. Un parti politique est défini comme étant une association inscrite au registre des partis politiques, sans but lucratif et qui a pour objet principal d'exercer une influence sur les affaires publiques (Sections 1 et 2, loi sur les partis politiques).
9. Les partis politiques acquièrent la personnalité juridique après leur enregistrement en tant qu'association au registre des associations. Ils peuvent obtenir des droits, prendre des engagements et agir en qualité de parti politique devant les tribunaux et auprès d'autres autorités. En principe, les membres d'une association enregistrée ne sont pas responsables, à titre personnel, des obligations de l'association (Section 6, loi sur les associations). Toutefois, la section 39 de ladite loi stipule que les membres de l'instance dirigeante de l'association ainsi que les employés sont responsables des dommages qu'ils pourraient causer à celle-ci, intentionnellement ou par négligence, à l'un de ses membres ou à un parti tiers quand ces dommages sont imputables à un acte contraire à la loi sur les associations ou au règlement intérieur de l'association.

Enregistrement des partis politiques

10. L'enregistrement des partis au registre des partis politiques relève du ministère de la Justice. Pour pouvoir s'enregistrer, un parti politique doit remplir plusieurs conditions : (1) démontrer qu'il a pour principal objet d'exercer une influence sur les affaires publiques ; (2) présenter au moins 5 000 signatures de soutien de personnes habilitées à participer au scrutin ; (3) garantir dans son règlement intérieur le caractère démocratique de ses activités et décisions ; et (4) avoir un projet de programme, y compris des objectifs et des principes d'action future (Section 2, loi sur les partis politiques).
11. Le registre des partis politiques contient les informations suivantes : un extrait du registre des associations (où figurent, notamment, les nom, numéro d'enregistrement et domicile de l'association ; le nom complet, l'adresse, le lieu de résidence du président et des personnes ayant une délégation de signature de l'association), une copie certifiée des règles et règlement intérieurs de l'association, le programme du parti et une liste de citoyens lui apportant leur

soutien³ (Section 3, loi sur les partis politiques). Les informations figurant dans le registre des partis politiques sont accessibles au public conformément à la loi sur la transparence des activités gouvernementales (621/1999).

12. Les modifications apportées au programme politique et aux règles du parti ne sont pas appliquées tant qu'elles n'ont pas été formellement acceptées et inscrites dans le registre des partis politiques. Un parti politique qui n'obtient aucun siège au cours de deux élections législatives consécutives perd son immatriculation mais peut y postuler à nouveau. Il peut également demander à être radié du registre des partis politiques.
13. Seule la section centrale du parti est inscrite au registre des partis politiques ; les sections et organisations aux niveaux municipal et régional sont immatriculées au registre des associations, qui est tenu par l'Office national des brevets et de l'immatriculation, placé sous la tutelle du Ministère du commerce et de l'industrie.
14. Actuellement, 11 partis politiques sont enregistrés en Finlande : le Parti social-démocrate finlandais, le Parti du centre, le Parti de la Coalition nationale, le Parti populaire suédois de Finlande, le Parti démocrate-chrétien de Finlande, la Ligue des Verts, l'Alliance de la gauche, le True Finns, le Parti communiste finlandais, le Parti des seniors, et le Parti pour la paix et le socialisme.

Représentation des partis politiques au Parlement

15. Le Parlement finlandais est composé d'une chambre unique comptant 200 sièges. Depuis les élections législatives de 2007, 8 partis sur l'ensemble des partis enregistrés sont représentés au Parlement ; il s'agit des partis ci-après⁴ :
 - Parti du centre (KESK) : 51 sièges
 - Parti de la Coalition nationale (KOK) : 50 sièges
 - Parti social-démocrate finlandais (SDP) : 45 sièges
 - Alliance de la gauche (VAS) : 17 sièges
 - Ligue des Verts (VIHR) : 15 sièges
 - Parti populaire suédois de Finlande (SFP) : 9 sièges
 - Parti démocrate-chrétien de Finlande (KD) : 7 sièges
 - True Finns (PS) : 5 sièges
16. Par ailleurs, un représentant des îles Åland siège toujours au Parlement (Section 25 de la Constitution).

Participation aux élections

17. Le droit d'être candidat est conféré à toute personne habilitée à participer au scrutin⁵, exception faite des personnes placées sous tutelle et des militaires de profession. Les fonctions de

³ La liste des citoyens soutenant un parti n'est conservée en archives que pendant un an à compter du jour où le parti a été enregistré ou sa demande rejetée.

⁴ 199 parlementaires, issus de quatorze circonscriptions électorales comptant plusieurs sièges, sont élus pour un mandat de quatre ans. Un parlementaire est toujours élu dans la circonscription électorale de la province des Îles d'Åland.

⁵ Conformément à la loi électorale, chaque citoyen âgé de plus de 18 ans a le droit de voter aux élections générales. Le droit de voter aux élections municipales est accordé à tout citoyen adulte finlandais ou originaire d'autres États membres de l'Union européenne, d'Islande et de Norvège domicilié dans la commune concernée. Les autres étrangers adultes peuvent exercer leur droit de suffrage aux élections municipales s'ils ont élu domicile en Finlande depuis au moins deux ans. Le droit

Chancelier de la Justice, de Médiateur parlementaire, de juge à la Cour Suprême ou au Tribunal Administratif Suprême ainsi que de Procureur Général sont incompatibles avec une candidature.

18. Conformément à la Constitution (731/1999), les candidats peuvent être désignés par a) les partis politiques inscrits au registre des partis ; et b) les 'associations formées au sein de circonscriptions'⁶. Les candidats aux élections législatives (nationales et européennes) et présidentielles sont presque toujours désignés par un parti politique, à la seule exception de la province d'Åland où ils le sont toujours par des associations au sein de la circonscription. Ces associations continuent de jouer un rôle lors des élections municipales.
19. Dans une élection législative, un parti ou une association de circonscription doit présenter sa liste de candidats (soumission des candidatures) à la Commission électorale de district dans la région où ils doivent être désignés, au plus tard 40 jours avant la date des élections. Les mêmes délais s'appliquent aux annonces d'alliances électorales ou de listes communes. La Commission électorale compétente vérifie que la liste des candidats est conforme à la loi au regard, notamment, de l'éligibilité et confirme la nomination des candidats, au plus tard 31 jours avant la date des élections. Les commissions électorales rassemblent en outre les listes groupées de candidats, y compris les informations sur les noms, communes de résidence et titres, professions ou fonctions. Les listes groupées de candidats sont affichées dans les isoloirs.
20. Le scrutin est direct, secret et proportionnel (méthode d'Hondt). Les listes électorales sont ouvertes (l'élection des candidats de la liste d'un parti n'est pas arrêtée au préalable et dépend totalement du nombre de suffrages recueillis à titre personnel par chaque candidat) et les électeurs votent davantage pour un candidat donné dans une liste que pour un parti. De ce fait, le système finlandais est fortement axé sur le candidat.
21. Il n'y a pas de conditions minimales d'élection. Cependant, la population de nombreuses circonscriptions électorales ayant diminué au cours des dernières décennies, certaines n'élisent à présent pas plus de six représentants, ce qui crée un seuil d'élection « caché » pour être élu dans ces circonscriptions⁷ et favorable aux grands partis. Par ailleurs, comme la répartition des sièges selon la méthode d'Hondt bénéficie aux grands partis, les petits partis peuvent nouer des alliances électorales et les associations au sein des circonscriptions peuvent former des listes communes pour augmenter leurs chances d'avoir des candidats élus.
22. Le ministère de la Justice fait fonction d'autorité électorale suprême. Au niveau local, il est assisté par 15 commissions électorales de district et 416 commissions électorales municipales.

de voter aux élections du Parlement européen est accordé aux citoyens adultes finlandais et des autres Etats membres de l'Union européenne.

⁶ Pour les élections au Parlement européen, il faut au moins 2 000 personnes habilitées à participer au scrutin pour constituer une association au sein de la circonscription ; pour les élections présidentielles, ce nombre est porté à 20 000. Pour les élections législatives, une association peut être créée dans la circonscription par un minimum de 100 électeurs inscrits dans la circonscription dans laquelle se présentera le candidat. Pour les élections municipales, dix personnes ayant le droit de voter dans la commune peuvent en constituer une. Dans un certain nombre de petites communes, désignées par le ministère de la Justice, il faut au moins trois personnes ayant le droit de vote.

⁷ Par seuil dit 'caché' d'élection on entend la proportion de suffrages qu'un parti doit recueillir dans une circonscription pour assurer au moins l'élection d'un candidat ; plus la circonscription est réduite, plus il faut recueillir un nombre minimal de suffrages élevé. Aux élections législatives de 2007, c'est dans la circonscription électorale d'Uusima (2,85%) que l'on a enregistré le nombre de suffrages nécessaires à l'élection le plus faible et dans les circonscriptions de Carélie du nord et de Savo du sud qu'il est le plus élevé (14,28%).

Aperçu du système de financement des partis politiques

Financement public

23. Les règles qui régissent le financement public des partis politiques figurent dans la loi sur les partis politiques (10/1969, telle qu'amendée) et le décret relatif au subventionnement des activités des partis politiques (27/1973, amendé par le décret 985/1973). L'octroi de fonds publics permet de financer les activités opérationnelles, les campagnes électorales, les journaux et les travaux des groupes parlementaires des partis représentés au Parlement. Les fonds publics ne peuvent être utilisés à des fins commerciales ou privées.
24. Le financement public direct est réparti chaque année en fonction d'une décision du gouvernement, dans le cadre du budget alloué au subventionnement des activités publiques préalablement adopté par le Parlement. Les aides financières sont octroyées aux partis politiques ainsi qu'à leurs organisations de femmes et locales correspondantes (8% des dotations fixes) pour les aider à financer leurs activités opérationnelles. En outre, une dotation distincte est allouée aux partis politiques pour les besoins des campagnes électorales ; les candidats ne perçoivent aucune aide financière directe.
25. Le financement octroyé est proportionnel au nombre de sièges remportés aux dernières élections législatives ; les partis non représentés au Parlement ne reçoivent donc pas d'aides financières de l'Etat. Les montants alloués pour 2006 ont porté, à hauteur de 12 260 000 EUR, pour les subventions aux partis politiques, et de 2 450 000 EUR pour les élections présidentielles. En 2007, les aides versées aux partis politiques se sont montées à 12 444 000 EUR ; ces derniers ont reçu en outre une dotation séparée de 2 489 000 EUR pour couvrir les dépenses engagées pour les élections législatives.
26. Conformément au décret du gouvernement pertinent (1481/2001), les aides à la presse sont classées en deux catégories différentes : (i) *les subventions du Parlement*, qui sont accordées aux publications des partis aux fins d'information et de communication, en fonction du nombre de sièges remporté par chacun d'entre eux lors de la dernière élection législative ; elles se sont élevées à 8 050 000 EUR en 2007 ; et (ii) *les aides sélectives*, accordées aux publications qui ne sont financièrement pas rentables, afin de réduire les coûts de production, de distribution et les autres frais connexes. Si une publication perçoit une aide sélective en même temps qu'une subvention du Parlement, le montant total des deux subventions ne devra pas dépasser 70 % du coût total de la publication. En 2007, les aides sélectives se sont élevées à 6 064 000 EUR.
27. Les groupes parlementaires perçoivent, en outre, une aide appelée 'indemnité de bureau' qui paie les frais de bureau, de secrétariat et d'exécution et toute autre dépense liée à l'accomplissement du travail parlementaire. L'indemnité, versée directement au groupe parlementaire, n'est donc pas comprise dans les comptes financiers des partis. Ce type d'indemnité prend la forme d'une somme forfaitaire identique versée à chaque groupe, en plus de la somme fixe perçue pour chaque siège détenu au Parlement. En 2007, les indemnités de bureau des groupes parlementaires ont représenté environ 3 700 000 EUR.
28. Les autorités locales peuvent soutenir les activités internes des groupes formés au sein des conseils⁸, qui visent à encourager la participation des résidents à la vie politique locale en leur

⁸ En vertu de la section 15b de la loi sur les collectivités locales (entrée en vigueur le 1^{er} août 2006), les conseillers peuvent constituer des groupes au sein du conseil pour y accomplir leur travail. Il suffit d'un seul conseiller pour former un groupe. Afin d'améliorer les conditions de fonctionnement de ces groupes, les autorités locales peuvent soutenir leurs activités

donnant la possibilité d'exercer une influence ; pour recevoir une aide, il faut en préciser l'objet (Section 15b, loi sur les collectivités locales). L'aide peut être financière ou en nature (par exemple, utilisation de locaux, aide au secrétariat, utilisation d'ordinateurs, séminaires de formation, etc.). Selon une étude réalisée par l'Association des autorités territoriales finlandaises, le type d'aide le plus fréquemment octroyé a été l'utilisation gratuite de locaux, d'ordinateurs et de moyens de télécommunications. Des concours financiers, variant entre 1 000 et 50 000 EUR, ont été apportés à 24% des municipalités consultées dans le cadre de l'étude.

29. En principe, les partis politiques ne peuvent pas prétendre à un financement public indirect, à la seule exception évoquée plus haut des aides en nature consenties aux groupes formés au sein des conseils. En outre, conformément à la Section 10 de la loi sur les partis politiques, la Société de radiodiffusion finlandaise (Oy Yleisradio Ab) peut allouer des temps d'antenne gratuits à des fins de service public ; dans ces cas, tous les partis politiques doivent être traités sur un pied d'égalité sur la base de critères identiques, mais la Société de radiodiffusion finlandaise peut prendre en compte des aspects liés à la programmation du service public (loi sur les partis politiques, Section 10, sous-section 2).
30. Le programme du gouvernement pour 2007 comprend un certain nombre de réformes concernant l'attribution des subventions publiques aux partis politiques. Il est proposé, notamment, d'augmenter les aides destinées à soutenir les activités des partis politiques au 1^{er} juillet 2007, qui passent à 90 000 EUR pour chaque parlementaire. En parallèle, les subventions spéciales au titre des élections seront supprimées. En outre, 12% (au lieu de 8%) des subventions versées aux partis doivent être affectées aux organisations de femmes et locales des partis. Par ailleurs, les aides à la presse seront réexaminées au début 2008 afin que les conditions de leur octroi soient principalement établies sur la base de critères parlementaires (c'est-à-dire le nombre de sièges détenus au Parlement par les partis politiques) ; le budget total des aides sélectives à la presse sera ramené à 500 000 EUR.

Financement privé

31. Les sources de financement privé ne font l'objet d'aucune restriction, à la seule exception des activités de collecte de fonds (dites collectes) qui peuvent être organisées uniquement au profit du bien public y compris, notamment, 'les activités à des fins d'idéologie générale ou d'autres activités civiques générales' (Section 4, loi sur les collectes de fonds (255/2005)). On ne peut lever des fonds que si une autorisation à cet effet a été délivrée par l'autorité compétente.
32. Dans cette optique, un soutien privé peut être apporté aux partis politiques par le biais des cotisations d'adhésion, loteries, revenus tirés de biens, collectes, ventes de journaux et publications et des 'contributions'⁹, c'est-à-dire les dons (y compris les dons émanant d'entreprises, de l'étranger, de syndicats et d'organisations à but non lucratif).
33. Il n'est fixé aucune limite aux dons privés que ce soit sur leur montant, leur importance ou leur fréquence. Il n'existe aucune restriction aux cotisations d'adhésion à un parti politique.
34. Aucune interdiction d'ordre général ne frappe les dons anonymes (où l'identité du donateur n'est pas connue du parti) aux *partis politiques*. Dans le contexte du *financement électoral*, les candidats sont tenus de divulguer la valeur de chaque don et le nom du donateur si la valeur de

internes et les mesures prises visant à encourager la participation des résidents à la vie politique locale en leur donnant la possibilité d'exercer une influence. Pour recevoir une aide, il faut en préciser l'objet.

⁹ Les contributions sont définies comme étant de l'argent, des biens et des services ou d'autres envois de fonds du même ordre concédés à titre gracieux, à l'exclusion du travail bénévole courant et des services gratuits ordinaires.

ce don excède le montant de 3 400 EUR pour les élections présidentielles et de 1 700 EUR pour les élections législatives et municipales (Section 3, loi sur la transparence du financement électoral). Quand elle est connue, l'identité du donateur ne peut pas être révélée sans son consentement exprès si la contribution est inférieure aux montants faisant naître l'obligation de la révéler.

Régime fiscal

Partis politiques et candidats à titre individuel

35. Conformément à l'instruction n°1721/38/2004 relative au traitement fiscal des dons aux campagnes et aux dépenses électorales, les contributions aux partis politiques, aux associations formées au sein des circonscriptions et aux groupes de soutien d'un candidat donné sont exonérées d'impôts. Les dons effectués à titre individuel à un candidat, considérés comme des cadeaux, sont imposables si le montant reçu d'un même donateur sur une période de trois ans, finit par dépasser 3 400 EUR.
36. Les dépenses de campagne engagées par chaque candidat ne peuvent être déduites de son impôt sur le revenu.

Donateurs

37. Les dons aux partis politiques provenant de donateurs individuels ne peuvent être déduits de l'impôt. Toutefois, on peut estimer que les dons d'entreprises effectués à des fins promotionnelles (par exemple les annonces publicitaires publiées dans le journal d'un parti) sont déductibles fiscalement si l'entreprise en a tiré une notoriété personnelle. Ces dépenses ne peuvent excéder des dépenses publicitaires ordinaires. Si une entreprise devait soutenir des activités politiques en offrant de la main-d'oeuvre et des services à un tarif réduit, elle pourrait faire l'objet d'un redressement fiscal pour sous-évaluation des prix.

Dépenses

38. Il n'est imposé aucune restriction au montant total des dépenses qu'un parti politique peut engager.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la recommandation Rec(2003)4)

Livres comptables et comptes

39. Conformément à la section 8 de la loi sur les partis politiques, les dispositions de la loi comptable (655/73, telle qu'amendée) s'appliquent aux partis politiques et à leurs organisations locales. Dans ce cadre, toutes les personnes morales sont tenues de conserver leurs registres comptables pendant une période de 6 à 10 ans (loi comptable, Chapitres 1 et 2(10)). Lorsqu'un parti cesse d'exister, l'obligation d'assurer la conservation de ces registres demeure ; le ministère de la Justice doit être informé du nom de la personne chargée de la conservation des documents.

40. Les dispositions relatives aux infractions comptables (intentionnelles ou non) figurent au Code pénal (Chapitre 30, Articles 9 et 10)¹⁰. Elles portent sur l'omission de comptabiliser une opération ou la saisie dans les comptes de données fausses et la destruction de documents. Les sanctions prévues sont une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 4 ans. Par ailleurs, certaines infractions mineures (par exemple, le défaut d'inscription des écritures comptables dans les délais prévus par la loi), sont répertoriées dans la loi comptable (Chapitre 8, Section 4) et passibles d'amendes.
41. L'audit statutaire des comptes des partis politiques et de leurs organisations locales obéit aux dispositions de la loi sur l'audit récemment adoptée (459/2007)¹¹. L'un des commissaires aux comptes du parti au moins, ou son adjoint(e), doit être un professionnel ou une société d'audit agréée par la Chambre de commerce centrale ou une autre Chambre de commerce. Les rapports d'audit doivent indiquer si les états financiers pertinents ont été préparés conformément aux obligations de la loi sur l'audit et s'ils fournissent des informations exactes et suffisantes sur les résultats des activités et la situation financière de l'organisation.

Obligations de déclaration

Activités opérationnelles des partis politiques

42. Conformément à la section 8 de la loi sur les partis politiques, les partis et leurs organisations locales correspondantes sont tenus de soumettre au ministère de la Justice, chaque année et dans un délai de trois mois après l'acceptation de leurs états financiers, des copies certifiées de leur compte de résultats et de leur bilan, y compris les annexes à ces documents ainsi que du rapport d'audit. Si la subvention publique versée au parti a été partiellement affectée à une autre association (organisations de femmes et organisations locales), le parti enverra également au

¹⁰ Section 9 – infraction comptable (61/2003)

Si une personne ayant l'obligation légale de tenir une comptabilité, son/sa représentant(e), une personne qui exerce effectivement le pouvoir de décision dans une entreprise ayant l'obligation légale de tenir des livres de comptes ou la personne responsable de la tenue de la comptabilité

- (1) en violation des obligations de la loi comptable, omet d'enregistrer des opérations commerciales ou de clore les comptes,
- (2) enregistre dans les comptes des données fausses ou de nature à induire en erreur, ou
- (3) détruit, cache ou altère des documents comptables, empêchant de la sorte d'avoir une image fidèle et complète des résultats financiers des activités de ladite personne ou de sa situation financière, il/elle se verra infliger une amende ou une peine d'emprisonnement maximale de deux ans, pour *infraction comptable*.

Section 9 a - infraction comptable aggravée (61/2003)

Si, dans le cadre de l'infraction comptable

- (1) l'enregistrement d'opérations commerciales ou la clôture des comptes ont été omis en grande partie ou en totalité,
- (2) les informations fausses ou de nature à induire en erreur sont particulièrement nombreuses, portent sur des sommes importantes ou reposent sur des attestations falsifiées, ou
- (3) les comptes sont détruits, cachés en grande partie ou en totalité ou sont largement altérés et que l'infraction comptable, évaluée dans sa globalité, est également aggravée, l'auteur de l'infraction encourt une peine d'emprisonnement allant de quatre mois au minimum à quatre ans au maximum pour *infraction comptable aggravée*.

Section 10 – infraction comptable par négligence (61/2003)

Si une personne ayant l'obligation légale de tenir une comptabilité, son/sa représentant(e), une personne qui exerce effectivement le pouvoir de décision dans une entreprise ayant l'obligation légale de tenir des livres de comptes ou la personne chargée de la tenue de la comptabilité, par négligence grave

- (1) omet, en partie ou en totalité, d'enregistrer des opérations commerciales ou de clore les comptes, ou
- (2) détruit, déplace ou altère des documents comptables, empêchant ainsi, dans une large mesure, d'avoir une image fidèle et complète des résultats financiers ou de la situation financière de l'activité de ladite personne ayant l'obligation légale de tenir une comptabilité, il/elle se verra infliger une amende ou sera puni(e) d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum, pour *infraction comptable par négligence*.

¹¹ La loi sur l'audit est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007, après la visite d'évaluation.

ministère de la Justice des copies certifiées du compte de résultats et du bilan ainsi que de leurs annexes, ainsi que du rapport d'audit concernant cette association.

Campagnes électorales

43. Conformément à la section 8 de la loi sur les partis politiques, les recettes et les dépenses relatives aux activités électorales des partis politiques et de leurs organisations locales ainsi que d'autres organisations de femmes bénéficiaires de subventions versées aux partis doivent être présentées séparément dans le compte de résultats. Le décret du ministère de la Justice en date du 21 novembre 1990 sur la réglementation relative au contrôle de l'utilisation qui est faite des fonds par les partis politiques aide à définir les recettes et les dépenses des campagnes électorales.
44. En outre, la loi sur la transparence du financement électoral (414/2000) fait obligation aux membres élus du Parlement et membres adjoints nommés, aux membres élus du Parlement européen et membres adjoints nommés, aux parties présentant des candidats aux élections présidentielles ou aux représentants des associations formées au sein de circonscriptions ou leurs suppléants et aux membres élus des conseils municipaux et membres adjoints de soumettre *a posteriori* aux autorités électorales une déclaration concernant le financement de leur campagne électorale. Pour les élections municipales, la déclaration doit être soumise à la Commission électorale centrale de la municipalité et, pour les autres élections, au ministère de la Justice dans un délai de deux mois après la confirmation des résultats du scrutin. La déclaration doit mentionner la totalité des coûts de la campagne électorale du candidat. Les revenus doivent être ventilés au titre des ressources propres et des soutiens extérieurs du candidat – particuliers, entreprises, organisations du parti, autre (Section 3, loi sur la transparence du financement électoral).
45. Le ministère de la Justice a publié un formulaire type de déclaration du financement électoral d'un parti politique enregistré. Les ressources de campagne doivent être ventilés comme suit :
- subventions reçues par le parti ;
 - subventions provenant de l'organisation même (aide financière du parti, d'organisations membres ou d'adhérents) ;
 - autres subventions au titre des activités électorales (provenant de sources autres que les propres adhérents du parti) ;
 - produits de ventes (par exemple, loteries) ;
 - produits d'activités éditoriales (par exemple, publicités) ;
 - autre financement électoral (réserves et fonds, prêts, autre financement).

Les dépenses de campagne doivent être enregistrées comme suit :

- publicité dans la presse écrite ;
- publicité à la radio et à la télévision ;
- marketing direct ;
- autre publicité électorale (par exemple, affiches, vidéos, brochures non comprises dans les éléments ci-dessus) ;
- subventions au titre des activités électorales ;
- manifestations électorales ;
- autres dépenses au titre des activités électorales (par exemple, remboursement des prêts, coûts de financement, de formation, achat de matériels, salaires et honoraires, etc.).

Donateurs

46. Les donateurs ne sont soumis à aucune obligation de déclaration.

Accès aux registres comptables

47. Les rapports financiers des partis politiques ainsi que les déclarations relatives au financement électoral sont conservés par le ministère de la Justice ou la commission électorale municipale correspondante. Les registres doivent être conservés sans limitation de durée en ce qui concerne les rapports d'activité annuels des partis et pendant trois périodes électorales s'agissant du financement électoral. Conformément aux dispositions de la section 5 de la loi sur la transparence du financement électoral, le ministère de la Justice a établi un registre des déclarations relatives aux campagnes électorales.

48. Les rapports financiers des partis politiques ainsi que les déclarations relatives au financement électoral sont des documents publics qui peuvent être consultés sur demande.

Obligations de publication

49. Le ministère de la Justice n'est pas tenu formellement de rendre publics les rapports susmentionnés. Toutefois, il affiche toujours sur son site Internet (www.vaalit.fi/38746.htm) les déclarations des candidats concernant le financement de leurs campagnes électorales. Après les élections législatives de 2007, des tableaux de synthèse des déclarations (format Excel) ont été publiés sur le site Internet consacré aux élections. En outre, le ministère de la Justice publie un rapport sur les dépenses des partis comprenant les conclusions et remarques faites dans le contexte de la supervision du financement électoral menée par le ministère de la Justice. Un résumé du rapport est remis à tous les partis enregistrés, au Gouvernement d'Åland et au Cabinet du Premier ministre. Tous ces documents relèvent du domaine public.

50. En matière d'élections municipales, il arrive que des municipalités publient les déclarations des candidats sur leur site Internet.

(ii) Supervision (Article 14 de la recommandation Rec(2003)4)

Contrôle

51. Il appartient également au ministère de la Justice de contrôler la comptabilité des fonds publics et de vérifier qu'il en est fait un usage approprié. Le ministère peut décider de confier l'exécution de ces contrôles à un commissaire aux comptes, désigné par ses soins et agréé par la Chambre de commerce centrale (Section 9a, paragraphe 1, loi sur les partis politiques). Pour ce qui est des dépenses de campagne, le ministère de la Justice (élections nationales) et les Commissions électorales centrales des différentes municipalités (élections municipales) sont chargés de conserver les déclarations relatives au financement électoral des candidats.

52. Le ministère du Transport et des Télécommunications est chargé de surveiller l'utilisation des aides à la presse.

53. De plus, la Cour des comptes de l'Etat a le droit de vérifier l'utilisation des fonds publics afin d'établir si un parti, ses organisations locales et les autres associations qui perçoivent des aides financées par le budget de l'Etat (par exemple, les organisations de femmes, de jeunesse) ont

utilisé les fonds en question conformément à la loi et à l'objet prévu de la subvention (Section 9a, paragraphe 3, loi sur les partis politiques).

54. L'EEG a appris qu'il n'y avait pas de procédures légales pour signaler à la police les suspicions d'infractions et que les autorités de surveillance n'y étaient pas spécifiquement tenues ; jusqu'à présent, les forces de l'ordre n'ont pas engagé d'enquêtes ou de poursuites judiciaires concernant le financement des partis.

(iii) Application des dispositions en vigueur

Sanctions

55. Les subventions publiques peuvent être retenues par le gouvernement si un parti politique ne respecte pas les obligations énoncées dans la loi sur les partis politiques (Section 11, loi sur les partis politiques). La décision consistant à retenir des subventions publiques est susceptible de faire l'objet d'un recours en appel devant un tribunal administratif (en dernier recours devant le Tribunal Administratif Suprême).
56. La loi ne punit pas l'absence de déclaration relative au financement électoral ou la présentation de déclarations inexactes qui sont uniquement sanctionnées par les conséquences découlant du principe de la responsabilité politique (à savoir, un parti ou un candidat qui enfreint la loi risque de perdre des voix).
57. Enfin, en vertu du chapitre 9 du Code pénal, les partis enregistrés sont des personnes morales dont la responsabilité pénale est engagée en cas de violation de la loi, par exemple en matière de tenue des registres comptables et de comptabilité (Chapitre 30, Sections 9 et 10 du Code pénal).

Immunités

58. En Finlande, il n'est pas prévu, en droit ou dans la pratique, d'immunités qui permettraient aux personnes physiques (représentants élus ou candidats à une élection) ou morales (partis politiques ou entités connexes) d'échapper aux poursuites ou aux sanctions en cas de manquement aux lois et aux règles, y compris en ce qui concerne le financement des partis politiques.

Prescription

59. Les règles générales de prescription s'appliquent s'agissant de la procédure et des sanctions pour manquement aux lois et règles relatives au financement politique. Le délai de prescription dépend, en règle générale, de la durée de la peine d'emprisonnement imposée selon l'infraction en question (Chapitre 8, Section 1 du Code pénal). Le délai de prescription est de 20 ans en ce qui concerne les infractions passibles d'une peine de plus de 8 ans d'emprisonnement et elle est de 10 ans pour les infractions assorties d'une peine d'emprisonnement entre 2 et 8 ans. Le délai de prescription est de 5 ans pour les peines d'emprisonnement comprises entre 1 et 2 ans.
60. A cet égard, un délai de prescription de 5 ans est appliqué aux infractions comptables (Chapitre 30, Sections 9 et 10 du Code pénal). Dans le cas d'infractions comptables aggravées, le délai de prescription est de 10 ans (Chapitre 30, Section 9a du Code pénal).

IV. ANALYSE

61. La Finlande a une tradition solidement établie de transparence et de responsabilité dans la conduite générale des affaires publiques. Dans le contexte des élections législatives de 2007, la question du financement des partis et des candidats a suscité un intérêt considérable dans le public et les médias ont signalé plusieurs failles dans le cadre législatif en vigueur¹². A plusieurs reprises, Transparency International a lancé des mises en garde selon lesquelles, malgré le bilan solide du pays en matière de transparence et d'accès du public à l'information, une certaine opacité demeure quant au financement politique¹³. Reconnaisant apparemment le besoin de réformer ce domaine particulier, le gouvernement récemment nommé a inscrit formellement à son programme de travail la nécessité de modifier, dans un proche avenir, la loi et les procédures relatives au financement des élections et des partis, compte tenu des recommandations¹⁴ du GRECO ; il est prévu de créer, à cet effet, un groupe de travail multidisciplinaire au premier trimestre 2008.
62. Une législation déjà ancienne impose des règles en matière de financement des acteurs de la vie politique (candidats se présentant aux élections et partis politiques). Bien qu'il n'existe pas une loi spéciale relative au financement des partis, la loi de 1969 sur les partis politiques, telle qu'amendée en 1992, contient plusieurs dispositions sur le sujet, à savoir l'attribution des subventions publiques aux partis politiques, la transparence, la déclaration, le contrôle et l'exécution. D'autres dispositions visant à aider les partis politiques à s'acquitter de leurs obligations de déclaration ont été instaurées par le décret du ministère de la Justice du 21 novembre 1990 relatif au contrôle de l'utilisation des fonds par les partis politiques. En outre, la loi sur la transparence du financement électoral, adoptée en 2000, vise expressément à renforcer la transparence du financement électoral des candidats.
63. Les sources et montants des dons aux partis politiques (dons en espèces et dons d'origine étrangère sont autorisés sans limites) ne font l'objet d'aucune restriction ; cependant, les fonds publics reçus par les partis ou les candidats ne peuvent être utilisés à des fins commerciales ou privées. De même, aucune limite n'est imposée au montant total des dépenses qu'un parti politique peut engager (y compris s'agissant de la campagne électorale). Les principales sources de financement des partis sont les subventions publiques, les cotisations des adhérents, les bénéfices tirés des biens appartenant au parti, les revenus d'activités (par exemple, les ventes de publications, loteries, collectes publiques) et les dons. En général, il n'est pas prévu de déductibilité fiscale des dons aux partis politiques, à la seule exception des dons effectués par les entreprises à des fins de promotion (par exemple, les publicités publiées dans le journal d'un parti) quand celles-ci en tirent une notoriété personnelle.
64. Les cotisations d'adhésion n'ayant cessé de diminuer ces dernières années, les partis politiques dépendent de plus en plus des dons privés et des fonds publics. Lors de la visite de l'EEG, le financement public était supposé constituer environ 70% à 80% des ressources des partis représentés au Parlement. Les petits partis qui n'y siègent pas ne reçoivent aucune aide de l'Etat. Bien que la question de l'équité concernant les critères d'attribution du soutien financier de

¹² « Les sources de financement des partis politiques finlandais restent occultes », Helsingin Sanomat, édition internationale, 29 janvier 2007.

« Les déclarations des parlementaires sur le financement des campagnes révèlent peu d'informations sur l'origine des contributeurs », Helsingin Sanomat, édition internationale 22 mai 2007.

« Les dons aux partis politiques sont propres, croyez-moi », Helsingin Sanomat, édition internationale, 27 mai 2007.

¹³ Le rapport mondial 2004 sur la corruption de Transparency International, sur le thème de la corruption politique, souligne que la Finlande est l'un des pays d'Europe les plus fermés en matière de financement politique.

¹⁴ Programme du deuxième gouvernement du Premier ministre, Matti Vanhanen, 19 avril 2007, page 17.

l'Etat n'entre pas dans le champ de la présente évaluation, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités finlandaises sur la recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative au financement des partis politiques, selon laquelle « les contributions financières de l'État devraient, d'une part, être calculées au prorata du soutien politique dont jouissent les partis, évalué selon des critères objectifs tels que le nombre de voix ou de sièges parlementaires et, d'autre part, permettre à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et d'affronter dans des conditions équitables les partis constitués de longue date ». La question de l'égalité des chances dans le domaine du financement public des partis ou des campagnes électorales a été rappelée à plusieurs reprises par la Commission de Venise dans, par exemple, les Lignes directrices sur le financement des partis politiques (CDL-PP (2000) 6) et le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD (2002) 23), qui souligne que le financement public ne peut se limiter uniquement aux partis représentés au Parlement, mais « qu'il pourrait être étendu à des formations politiques représentant une partie significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections ».

Transparence

Communication

65. La loi sur les partis politiques fait obligation aux partis politiques de tenir des livres de comptes et une comptabilité en bonne et due forme de leurs opérations financières courantes conformément aux règles générales figurant dans la loi comptable et de procéder ultérieurement à la vérification de leurs comptes en application des dispositions de la loi sur l'audit. Les partis politiques, leurs organisations locales et toute autre association bénéficiant de subventions publiques (à savoir les organisations de femmes des partis) sont astreints à des contrôles supplémentaires et à une obligation de déclaration qui leur impose de soumettre au ministère de la Justice, chaque année, des copies certifiées de leurs compte de résultats, bilan et rapport d'audit. Au vu des informations recueillies par l'EEG, il semblerait que la loi comptable impose en principe l'obligation de fournir des informations pertinentes et complètes sur les ressources et les dépenses liées aux activités régulières des partis politiques. Cependant, les rapports financiers annuels des partis politiques ne permettent pas d'individualiser le montant et l'origine (identité du donateur) de chaque don, ni de retrouver la personne ou l'entité à laquelle le paiement a été effectué. Dans ce contexte, il convient de noter que la loi sur les partis politiques concerne principalement la bonne utilisation qui est faite des subventions publiques plutôt que la transparence du financement des partis. Cela a été confirmé par les responsables rencontrés lors de la visite sur place.
66. Les ressources et les dépenses d'activités électorales des partis politiques doivent être déclarées séparément, conformément au décret du 21 novembre 1990 relatif au contrôle de l'utilisation des fonds par les partis politiques. En outre, la loi sur la transparence du financement électoral (414/2000) fait obligation aux membres élus du Parlement et membres adjoints nommés, aux membres élus du Parlement européen et membres adjoints nommés, aux partis présentant des candidats aux élections présidentielles ou aux représentants des associations formées au sein des circonscriptions ou leurs suppléants et aux membres élus des conseils municipaux et membres adjoints de présenter a posteriori (dans un délai de deux mois après la confirmation des résultats du scrutin) une déclaration concernant le financement de leur campagne électorale. L'EEG note que ni la loi électorale ni la loi sur la transparence du financement électoral ne fixent la durée de la campagne préélectorale. Faute de dispositions spéciales sur le sujet, on pourrait supposer qu'une campagne s'achève le jour de l'élection et que la campagne suivante démarre le lendemain. Cependant, l'EEG doute que les candidats gardent à l'esprit cette interprétation et qu'ils déclarent soigneusement les dons reçus, par exemple, dans les mois qui suivent le jour de l'élection comme des contributions à la prochaine

campagne électorale. Compte tenu de l'absence de dispositions précises définissant les éléments constitutifs d'une campagne électorale, il est impossible d'évaluer l'intégralité des dépenses de campagne des candidats ni d'établir une distinction claire entre les dépenses de fonctionnement générales et les comptes de campagne des partis politiques. Par ailleurs, l'EEG pense que la transparence du financement électoral serait renforcée substantiellement s'il était rendu compte, de manière plus systématique, des activités électorales - y compris les sommes reçues et les dépenses encourues - pendant les campagnes. L'obligation de rendre des comptes fréquemment, qui existe dans d'autres Etats membres du GRECO, contribue à une grande transparence du financement politique durant la période cruciale des campagnes, puisque cela permet au public et aux autorités de découvrir à un stade précoce d'éventuelles irrégularités dans le financement des élections. Par conséquent, l'EEG recommande **d'envisager l'introduction de rapports plus fréquents sur les activités électorales, y compris les sommes reçues et les dépenses encourues, pendant les campagnes électorales.**

67. Le ministère de la Justice a publié un formulaire type de déclaration relative au financement électoral, accompagné d'instructions pour le compléter. L'EEG salue l'élaboration d'un tel instrument de communication qui devrait permettre d'effectuer des comparaisons au fil du temps entre les partis et les candidats aux élections. Toutefois, le caractère général du formulaire type réduit le niveau de détail fourni au public. Sur les formulaires de renseignement, il est fait une distinction entre ressources et dépenses, mais la répartition n'entre pas trop dans les détails. Il a été fourni à l'EEG plusieurs formulaires de déclaration remplis par chaque candidat après les élections législatives de 2007. On y trouve des informations de nature très générale concernant les montants totaux reçus par catégorie de donateur et les sommes totales payées par type de dépense, sans que soient révélées l'identité du donateur et l'importance du(des) don(s) correspondant(s) ni l'identité de la personne ou de l'entité à laquelle le paiement a été effectué (y compris, dans le cas de prêts, pour lesquels il n'est pas indiqué s'ils ont été octroyés aux conditions du marché ou non, ni l'identité des entités juridiques ou des personnes qui les ont consentis). L'EEG fait valoir avec force que, pour être crédibles, les déclarations ne peuvent se borner à communiquer les chiffres globaux des ressources et des dépenses. En Finlande, le faible degré de détail exigé pour les déclarations relatives au financement électoral amoindrit de manière significative la portée réelle des informations accessibles au public, entravant ainsi le contrôle effectif du financement des partis politiques.
68. Au regard de ce qui précède (notamment, les paragraphes 65 et 67 qui décrivent le degré de détail des rapports devant être soumis tant par les partis politiques que les candidats) et aux fins d'améliorer la transparence et la responsabilité du financement politique, l'EEG recommande **de renforcer les obligations de déclaration en ce qui concerne le niveau de détail exigé en matière de déclaration des recettes et des dépenses, y compris de la nature et de la valeur de chaque don et de chaque dépense.**
69. Les contributions en nature aux partis politiques, provenant notamment de personnes morales, ne sont pas interdites et sont traitées comme des dons. Cependant, aucune disposition n'oblige expressément à enregistrer ces dons à leur valeur marchande dans les comptes des partis politiques. Cette situation donne l'occasion de faire des dons occultes aux partis politiques et ne manque probablement pas de les encourager. Par conséquent, l'EEG recommande **de veiller à ce que les dons en nature aux partis politiques (autres que le travail bénévole des non professionnels) soient évalués et comptabilisés à leur valeur marchande.**
70. La loi sur la transparence du financement électoral permet de recevoir des dons anonymes mais interdit de révéler l'identité des donateurs sans leur consentement s'agissant des dons inférieurs à 1 700 EUR pour les élections parlementaires et municipales et à 3 400 EUR pour les élections

présidentielles et européennes. Les responsables rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué que les montants limites susmentionnés visent à concilier droits individuels (liberté d'expression et confidentialité) et intérêt public (souci de transparence aux fins de repérer et mettre à jour des cas d'influence induite sur le financement politique). L'EEG reconnaît qu'il est nécessaire de protéger le droit à la confidentialité des donateurs, bien que les montants limites faisant naître l'obligation lui paraissent plutôt élevés (notamment, par rapport aux élections municipales). L'EEG tient par ailleurs à souligner que la transparence du financement politique serait davantage renforcée si la Finlande décrétait l'interdiction générale des dons anonymes, ce qui est différent de l'interdiction de révéler l'identité de donateurs connus sans leur consentement exprès. Par conséquent, l'EEG recommande **d'introduire une interdiction générale des dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique/du candidat, et d'étudier une baisse du seuil au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée.**

71. L'EEG juge regrettable que la loi sur la transparence du financement électoral ne prévoit pas formellement l'obligation de totaliser les différents dons faits chaque année par un même donateur afin d'empêcher que les plafonds légaux entraînant l'obligation de communication ne soient contournés. Bien que les notes explicatives qui accompagnent le projet de la loi susmentionnée stipulent que les divers dons d'un même donateur doivent être additionnés, l'EEG estime qu'une obligation d'une telle importance devrait découler de la réglementation même afin d'éviter que des donateurs individuels n'échappent aux règles en la matière en fractionnant leur don total en plusieurs versements échelonnés sur l'année civile, chaque versement étant inférieur au plafond mais l'ensemble des versements dépassant cette limite. L'EEG recommande **d'instaurer des dispositions stipulant que les montants limites entraînant l'obligation de communication, tels qu'établis par la loi sur la transparence du financement électoral, s'appliquent également au montant total de tous les dons reçus d'un même donateur pendant chaque année civile.**
72. Par ailleurs, tandis que la loi sur la transparence du financement électoral oblige les candidats à divulguer l'identité des donateurs lorsque les plafonds susmentionnés sont dépassés, les partis politiques n'y sont pas tenus. Certes, les sommes concernées seraient comptabilisées sur le compte de résultats du candidat en tant que dons du parti, mais l'identité réelle du donateur resterait cachée au public. Cette situation permet, par exemple, à un donateur qui veut garder l'anonymat de verser des sommes dépassant le montant limite en faisant transiter les dons par le parti. À cet égard, l'EEG recommande **d'harmoniser les règles relatives à la divulgation de l'identité des donateurs des partis politiques avec les règles applicables aux candidats à une élection.**
73. Les entités liées à un parti politique (par exemple les groupes d'intérêt, fondations d'enseignement politique, syndicats, instituts de recherche en relations étroites ou sous l'influence d'un parti) ont l'obligation de tenir des registres comptables mais, leurs livres de comptes ne relevant pas du domaine public, il s'avèrerait difficile pour le public de contrôler le flux de fonds privés versés par ces entités dans les coffres d'un parti et d'évaluer le poids financier d'un donateur sur le parti politique concerné. Lors de la visite de l'EEG, les partis politiques déclaraient les dons provenant d'entités qui leur étaient liées sous la catégorie générale "soutien de groupes d'intérêt, fondations, associations ou autres groupes similaires" et les informations étaient présentées de manière globale sans indication de l'identité ou de la somme reçue de chaque entité. Par ailleurs, les dons reçus d'organisations à but non lucratif, étant exonérés d'impôts en vertu de la loi sur les impôts, n'apparaîtraient donc pas sur les déclarations fiscales. L'EEG constate avec préoccupation que les exigences actuelles en matière de déclaration ne sont pas suffisamment étendues pour permettre une vision d'ensemble des entités liées aux partis politiques. Cette préoccupation est également partagée par un certain

nombre d'interlocuteurs rencontrés lors de la visite sur place, notamment les médias qui soulignent que les règles relatives à la transparence régissant le financement des partis politiques peuvent être contournées en faisant transiter les 'fonds intéressés' par le biais d'associations/fondations liées aux partis politiques. Par conséquent, l'EEG recommande **d'identifier les mesures à prendre en vue d'améliorer la transparence des contributions faites aux partis politiques par les tiers (par ex. les groupes d'intérêt, les fondations d'enseignement politique).**

Audit

74. L'obligation à laquelle sont tenus les partis politiques de faire auditer leurs comptes par des commissaires aux comptes agréés constitue une particularité importante du système. En Finlande, les commissaires aux comptes peuvent exiger tout élément d'information ou de preuve supplémentaire susceptible de les aider à mieux comprendre les comptes d'un parti. Une vérification comptable efficace permet de repérer les opérations suspectes et de les examiner de manière plus poussée. Par ailleurs, l'EEG croit fermement qu'il est important que les commissaires aux comptes gardent leur indépendance – et leur réputation d'indépendance – vis-à-vis des partis politiques qu'ils contrôlent. À cet égard, il est extrêmement important qu'ils ne s'exposent pas à des conflits d'intérêts du fait de relations directes ou indirectes avec un parti. Au moment de la visite d'évaluation, la législation finlandaise ne contenait pas de disposition dans ce sens. De même, lors de la visite, aucune mesure n'empêchait les commissaires aux comptes de travailler en permanence pour le même parti politique ; l'EEG a eu connaissance du cas d'un commissaire aux comptes qui avait audité le même parti pendant plus de 16 ans. Après la visite d'évaluation, une nouvelle loi sur l'audit (459/2007) a été adoptée et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007. Entre autres, cette loi comprend des dispositions spécifiques concernant l'indépendance des commissaires aux comptes (Section 24) et soumet la procédure de contrôle aux standards internationaux d'audit conformément à l'acquis communautaire dans ce domaine (Section 13). En outre, selon la loi sur l'audit récemment adoptée, le secret professionnel auquel sont traditionnellement tenus les auditeurs, ne les empêche pas, au nom de l'exercice de leurs fonctions, de communiquer des renseignements à un organe de contrôle, à une autorité d'enquête préliminaire ou à un procureur (Sections 26 et 46). L'EEG a été informée que lesdites dispositions sont applicables à l'audit des partis politiques et renforcent l'indépendance nécessaire des commissaires aux comptes chargés d'auditer les partis politiques.
75. L'EEG observe par ailleurs que les candidats aux élections ne sont pas tenus aux mêmes obligations que les partis en matière de comptabilité et de vérification comptable ; en vertu de la loi sur les partis politiques, seuls les comptes des partis politiques doivent être contrôlés. Bien que les sommes en jeu pour les campagnes électorales des candidats individuels ne soient pas comparables à celles dépensées par les partis politiques et qu'elles varient en fonction de l'élection concernée, l'EEG a la conviction que la crédibilité du système de financement politique serait renforcée si les comptes de campagne des candidats étaient également vérifiés par des commissaires aux comptes agréés, notamment dans les circonscriptions électorales dépassant un certain nombre d'habitants. Au regard de ce qui précède, l'EEG recommande **d'envisager de soumettre le financement électoral des candidats à des procédures d'audit adéquates, qui tiennent compte des besoins spécifiques des circonscriptions électorales et municipalités existantes.**

Accès du public aux registres et publicité

76. Les rapports financiers présentés par les partis et les candidats aux élections peuvent être consultés sur demande, conformément à la politique générale de transparence qui régit l'information du public, inscrite dans la loi sur la transparence des activités gouvernementales (621/1999). Bien que le ministère de la Justice n'ait pas l'obligation de publier les rapports financiers des partis/candidats, il s'en acquitte de fait sur son site Internet. Au niveau local, la situation varie considérablement en fonction de la Commission électorale centrale de la municipalité concernée, mais ces organes limitent généralement leur champ d'activité à la simple collecte d'informations sur le financement des campagnes : les rapports financiers, reçus en version papier, sont conservés et peuvent être examinés par le public. Les responsables interrogés ont indiqué que les demandes d'information émanaient, en grande majorité, des représentants des médias. Pour que l'information soit effectivement transparente, l'EEG pense qu'il est essentiel de pouvoir y accéder facilement. À cet égard, on peut encore améliorer les moyens matériels d'accès du public à l'information par exemple en exploitant pleinement les nouvelles technologies de l'information pour enregistrer/afficher les rapports financiers (à savoir, par la mise au point de bases de données fournissant des informations en ligne, l'archivage électronique des rapports d'information, etc.) et en mettant en œuvre une politique d'anticipation des besoins en ce qui concerne la publication et la publicité des financements politiques.

Supervision

77. Le ministère de la Justice – par l'entremise de son département des élections – est la principale institution chargée de contrôler le financement des partis politiques. Il vérifie en substance la bonne utilisation qui est faite des subventions de l'Etat. Le ministère a le pouvoir de nommer un commissaire aux comptes agréé par la Chambre de commerce pour exécuter ces contrôles, bien qu'il n'ait jamais eu recours à cette possibilité dans la réalité. En outre, il lui appartient de rassembler les rapports financiers relatifs aux campagnes électorales. Le département des élections est la structure au sein du ministère de la Justice qui effectue le contrôle des rapports financiers. La fonction principale du département des élections est l'organisation des élections en général en Finlande et la tenue à jour du registre des partis. Il est chargé également, avec le département de rédaction des textes juridiques du ministère de la Justice, de rédiger la législation en matière d'élections et partis politiques. Le personnel du département des élections est composé en tout de trois responsables ; des effectifs supplémentaires sont fournis par le centre des données de l'administration de la Justice pour exécuter le travail de traitement des données. Il convient de noter que la supervision du financement politique n'est qu'une fonction secondaire dudit département.
78. S'agissant des élections municipales, l'archivage des rapports financiers relève de la responsabilité de la Commission électorale centrale de la municipalité concernée. En outre, la Cour des comptes de l'Etat est habilitée à vérifier si les bénéficiaires des subventions ont bien utilisé ces aides conformément à l'objet qui leur était fixé ; elle n'a exercé ce pouvoir qu'à une seule occasion, en 2005, concernant les activités menées par des organisations de jeunesse. Aucun responsable des organes susmentionnés n'a reçu de formation spécialisée concernant la lutte contre le financement illicite des partis politiques et des campagnes électorales.
79. Comme indiqué ci-dessus, le ministère de la Justice, par le truchement de son département des élections, joue un rôle essentiel pour ce qui est de la surveillance du financement politique : il est chargé de rédiger les règles et les dispositions nécessaires, d'exercer un contrôle et d'infliger des sanctions. Selon l'EEG, il y a un risque de conflit d'intérêt et d'ingérence politique dans l'accomplissement des fonctions susmentionnées, le ministère de la Justice faisant partie du

gouvernement et celui-ci étant composé de membres du (des) parti(s) au pouvoir. De surcroît, l'EEG note que ce même département du ministère (en coopération avec le département de rédaction des textes juridiques du ministère de la Justice) a également pour mission de rédiger la législation relative au financement politique qu'il doit, ensuite, appliquer et contrôler. Au niveau local, l'EEG nourrit des inquiétudes particulières au sujet de l'indépendance de la Commission électorale centrale de la municipalité dont la composition repose en grande partie sur l'appartenance politique¹⁵. En examinant cette question précise lors de sa visite sur place, l'EEG a appris que dans certaines petites municipalités possédant un corps électoral très homogène, la commission électorale était composée essentiellement de membres appartenant à un parti unique (par exemple, dans le nord de la Finlande). Bien que rien ne permette à l'EEG de mettre en doute l'intégrité du travail des responsables qui contrôlent le financement politique au sein du ministère de la Justice et au niveau local, elle considère cependant que le système en place ne ménage pas, par essence, de garde-fous suffisants pour garantir dans la mesure du possible l'indépendance et la réputation d'indépendance du dispositif de contrôle à l'égard de toute influence extérieure indue qui peut, à terme, saper la confiance du public dans le système de financement politique.

80. Qui plus est, le système de contrôle financier public en place s'attache exclusivement à la forme ; il n'y a pas d'obligation de veiller à l'exactitude des informations données dans les états financiers en ce qui concerne l'argent collecté et dépensé. L'examen des registres comptables et des comptes des partis politiques se borne aux informations fournies par les partis eux-mêmes ; il n'est procédé à aucune contre-vérification des informations financières (par exemple en contrôlant de manière aléatoire les reçus et factures des ressources et des dépenses déclarées). En général, l'examen approfondi auquel se livre le ministère de la Justice repose principalement sur les rapports d'audit. Il s'agit de contrôler surtout s'il a été fait une utilisation adéquate des fonds publics plutôt que l'origine et les circonstances des dons. Par ailleurs, seules les subventions de l'Etat peuvent être vérifiées et non les montants reçus au titre des cotisations des adhérents ou les dons. S'agissant des rapports relatifs aux comptes de campagne, le ministère de la Justice comme la Commission électorale centrale compétente – qui ne travaillent pas sur ces affaires de manière homogène – semblent jouer un simple rôle de dépositaires plus qu'ils ne remplissent une véritable mission de surveillance.
81. Au regard des paragraphes qui précèdent, l'EEG recommande **de renforcer considérablement l'indépendance du contrôle du financement politique aux niveaux central et local ; et de faire en sorte que les comptes des partis politiques et les dépenses liées aux campagnes électorales fassent – en plus du contrôle formel existant – l'objet d'un contrôle substantiel et adéquat.**

Sanctions

82. La loi sur les partis politiques prévoit un seul type de sanction à caractère financier, à savoir la perte éventuelle de la subvention publique ; la décision consistant à retenir des subventions publiques est susceptible de faire l'objet d'un recours en appel devant un tribunal administratif.

¹⁵ La section 13, de la loi électorale (714/1998, telle qu'amendée) prévoit que le conseil nomme, pour la durée de son mandat, la commission centrale électorale de la municipalité. Cette commission est composée d'un président, de son adjoint et de trois autres membres et des adjoints nécessaires qui devront être au moins au nombre de cinq. Les membres adjoints doivent être inscrits dans l'ordre dans lequel ils remplacent les membres. Les membres et membres adjoints représentent, si possible, les groupes électoraux ayant désigné des candidats dans la commune lors des précédentes élections municipales. Tout membre ou membre adjoint qui, selon la liste de candidats soumise à la commission électorale centrale, a été désigné en tant que candidat par un parti ou une association formée au sein de la circonscription, ne peut participer aux travaux de la commission électorale en question.

Des sanctions sont également envisagées par le Code pénal, notamment, dans les cas d'omission de comptabilisation d'une opération ou d'enregistrement dans les comptes de données fausses et de destruction de documents ; les sanctions vont d'une amende à une peine d'emprisonnement de quatre ans au maximum (Chapitre 30, Sections 9 et 10 du Code pénal).

83. La loi sur la transparence du financement électoral ne prévoit pas de sanction lorsque les candidats omettent de déclarer leurs comptes de campagne ou en révèlent des éléments inexacts. Bien qu'il soit envisagé, à la section 6 de la loi, d'élaborer des dispositions plus précises concernant l'exécution, aucune mesure de ce type n'existait lors de la visite de l'EEG. Les autorités ajoutent qu'un parti/candidat aux élections ayant violé la loi, subit de fait la sanction infligée par la réaction des citoyens lors des élections suivantes, en ceci que le contrevenant risque de perdre des voix.
84. En ce qui concerne l'application des sanctions dans la pratique, une seule peine a été infligée dans le cadre de la violation des règles de financement des partis avec la suppression, en 1995, de la subvention publique pour le Parti des jeunes Finlandais (qui a existé entre 1994 et 1999). La mise en œuvre effective de sanctions est importante pour renforcer la confiance du public dans le processus politique. A cet égard, l'EEG s'est montrée peu convaincue que le régime actuel de sanction soit suffisamment dissuasif pour décourager les partis politiques et les candidats aux élections de violer les règles relatives au financement politique. C'est la raison pour laquelle l'EEG recommande **de revoir les sanctions disponibles en cas de violations des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales et de faire en sorte que ces sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives.**

V. CONCLUSIONS

85. En Finlande, le système politique comporte un élément important de consensus entre les grands partis et la réglementation de la question du financement politique est sommaire par rapport aux autres secteurs de l'administration publique. Un autre élément important du système est la solide tradition de transparence que l'on reconnaît de longue date à la Finlande – en particulier le droit d'accès étendu aux informations et documents officiels publics dont jouit le public. La transparence d'un tel système dépend manifestement dans une large mesure des informations qui sont portées dans le domaine public. Les failles mises en évidence dans le cadre législatif et la pratique existants (par exemple, le défaut d'indépendance du mécanisme de suivi, l'aspect essentiellement formaliste du suivi réalisé sur les comptes des partis/candidats politiques, le faible degré de précision des rapports en matière de financement politique et le manque de sanctions adaptées pour les infractions envers la loi) peuvent ouvrir des possibilités d'exploitation abusive qui ne fournit pas d'outils suffisants permettant de déceler effectivement et de mettre à jour d'éventuels cas d'influences indues sur le financement politique. Il convient d'envisager une amélioration du régime en vigueur en vue de renforcer la transparence et la responsabilité du financement politique et, à terme, d'accroître la confiance du public dans le processus politique. Il est crucial que le financement politique soit non seulement indépendant vis-à-vis de toute influence extérieure induite mais ait également la réputation de l'être. À cet égard, les médias finlandais ont largement traité de la question du financement des partis et des candidats et ont exprimé des critiques significatives. Reconnaisant que ce domaine particulier peut être réformé, le gouvernement a inscrit dans son programme d'action la nécessité de modifier la loi et les procédures relatives au financement des élections et des partis, compte tenu des recommandations du GRECO. La formation prévue, au premier semestre 2008, d'un groupe de travail multidisciplinaire à cet effet est une mesure qui va dans le bon sens.

86. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Finlande :
- i. **envisager l'introduction de rapports plus fréquents sur les activités électorales, y compris les sommes reçues et les dépenses encourues, pendant les campagnes électorales** (paragraphe 66) ;
 - ii. **renforcer les obligations de déclaration en ce qui concerne le niveau de détail exigé en matière de déclaration des recettes et des dépenses, y compris de la nature et de la valeur de chaque don et de chaque dépense** (paragraphe 68) ;
 - iii. **veiller à ce que les dons en nature aux partis politiques (autres que le travail bénévole des non professionnels) soient évalués et comptabilisés à leur valeur marchande** (paragraphe 69) ;
 - iv. **introduire une interdiction générale des dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique/du candidat, et étudier une baisse du seuil au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée** (paragraphe 70) ;
 - v. **instaurer des dispositions stipulant que les montants limites entraînant l'obligation de communication, tels qu'établis par la loi sur la transparence du financement électoral, s'appliquent également au montant total de tous les dons reçus d'un même donateur pendant chaque année civile** (paragraphe 71) ;
 - vi. **harmoniser les règles relatives à la divulgation de l'identité des donateurs des partis politiques avec les règles applicables aux candidats à une élection** (paragraphe 72) ;
 - vii. **identifier les mesures à prendre en vue d'améliorer la transparence des contributions faites aux partis politiques par les tiers (par ex. les groupes d'intérêt, les fondations d'enseignement politique)** (paragraphe 73) ;
 - viii. **envisager de soumettre le financement électoral des candidats à des procédures d'audit adéquates, qui tiennent compte des besoins spécifiques des circonscriptions électorales et municipalités existantes** (paragraphe 75) ;
 - ix. **renforcer considérablement l'indépendance du contrôle du financement politique aux niveaux central et local et faire en sorte que les comptes des partis politiques et les dépenses liées aux campagnes électorales fassent – en plus du contrôle formel existant – l'objet d'un contrôle substantiel et adéquat** (paragraphe 81) ;
 - x. **revoir les sanctions disponibles en cas de violations des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales et faire en sorte que ces sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives** (paragraphe 84).
87. 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 30 juin 2009.
88. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Finlande à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.