

Strasbourg, 4 décembre 2009

Public
Greco RC-III (2009) 2F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Finlande

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 45^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2009)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Finlande pour mettre en œuvre les 17 recommandations formulées par le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Finlande (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir:
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 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).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 35^e Réunion Plénière du GRECO (3-7 décembre 2007) et a été rendu public le 12 décembre 2007, suite à l'autorisation de la Finlande (Greco Eval III Rep (2007) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités finlandaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 23 juin 2009 et a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité. Les autorités finlandaises ont soumis des informations supplémentaires les 19, 20 et 27 novembre 2009.
4. Le GRECO a chargé la Norvège et le Royaume-Uni de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Jens-Oscar Nergård, conseiller principal, ministère de l'Administration et de la réforme, Norvège et Mme Chiara MacCall, Unité du droit et de la politique pénaux, ministère de la Justice, Royaume-Uni. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé sept recommandations à la Finlande concernant le Thème I.
7. Les autorités de la Finlande signalent que le 1^{er} décembre 2008, le ministère de la Justice a désigné un groupe de travail pour évaluer les mesures législatives suscitées, le cas échéant, par les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Finlande et pour proposer des amendements à la législation en vigueur ou de

nouveaux textes de loi si nécessaire. Le 6 novembre 2009, le Groupe de travail a soumis ses propositions au ministère de la Justice, qui les incorporées à sa réponse au GRECO.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé de vérifier que la législation finlandaise couvre la notion d'arbitres étrangers et, si nécessaire, de transposer sans équivoque la définition des arbitres étrangers figurant à l'article 4 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) dans la législation finlandaise, ainsi que de signer et ratifier cet instrument aussi rapidement que possible.*
9. Les autorités de la Finlande admettent que la législation actuelle relative à la responsabilité pénale en cas de corruption d'arbitres nationaux et étrangers n'est pas dénuée d'ambiguïtés, et le Groupe de travail précité a donc suggéré d'insérer les mots suivants « *personne faisant fonction d'arbitre* » dans les dispositions relatives à la corruption active et passive dans le secteur privé (articles 7 et 8 du Chapitre 30 du Code pénal). Le Groupe de Travail a également proposé que le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) soit signé et ratifié.
10. Le GRECO prend note des projets d'amendement susmentionnés, qui semblent être suffisamment larges pour couvrir la corruption d'arbitres, que ce soit au niveau national ou étranger. Le GRECO se félicite de la proposition de signer et de ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé de revoir la législation concernant la corruption des membres du Parlement finlandais, des membres des parlements étrangers et des membres des assemblées parlementaires internationales afin de se conformer aux exigences des articles 4, 6 et 10 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
13. Les autorités de la Finlande font savoir que le Groupe de travail a proposé que la législation relative à la corruption des membres du Parlement finlandais, qui couvre également les membres des parlements étrangers et les membres des assemblées parlementaires internationales, soit modifiée de sorte à ce que ses dispositions soient pleinement conformes aux articles 4, 6 et 10 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Le projet de législation (articles 14a et 14b du Chapitre 16 du Code pénal) est annexé au présent rapport.
14. Le GRECO rappelle qu'il avait été conclu dans le rapport d'évaluation que la législation actuelle couvre des situations dans lesquelles un membre du Parlement « *en échange d'un avantage et durant son mandat, agit de telle manière qu'une question en cours d'examen ou qui va l'être par le Parlement aboutira à une certaine décision* », et que ce libellé est de portée plus restreinte que ce qui est prévu dans l'article 4 de la Convention pénale contre la corruption. Le GRECO note avec satisfaction que cette portée restreinte n'apparaît pas dans le projet de législation. Toutefois, la nouvelle version proposée, qui déclare que l'acte de corruption doit « *tendre à saper gravement l'indépendance de l'exercice du mandat parlementaire* » semble limiter cette infraction par rapport aux conditions posées aux articles 4, 6 et 10 de la Convention, qui ne disposent rien de tel. En conséquence, il semble que la version proposée de l'article 14a, Chapitre 16 du Code

pénal doit faire l'objet d'un examen ultérieur par les autorités finlandaises pour être pleinement conforme au texte de la Convention.

15. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé de clarifier de manière appropriée la distinction entre les cadeaux/avantages « légitimes » [« due »] et « indus », qu'ils soient matériels ou immatériels, pour toutes les formes d'infraction de corruption.*
17. Les autorités de la Finlande soulignent qu'aux dires du Groupe de travail, il ne serait pas possible d'intégrer des clarifications contraignantes sur ce qui devrait être considéré comme des avantages dus ou indus, car cela violerait le principe de l'indépendance des tribunaux, qui sont la référence suprême pour interpréter la loi. Le Groupe de travail a plutôt interprété la demande du GRECO comme étant une invite à analyser la jurisprudence existante, ce qui pourrait être fait, mais il semble toutefois que le Groupe de travail ne soit pas certain de l'utilité de cet exercice, car les rares affaires judiciaires traitant des avantages dus ou indus sont faciles à compiler. Cette question est actuellement à l'étude par le Gouvernement.
18. Le GRECO souhaite souligner que les raisons sous-jacentes à cette recommandation étaient que la loi existante est formulée de manière plutôt générale et qu'il n'existe qu'une jurisprudence limitée en Finlande pour ce qui est des infractions de corruption. Il existe donc une « zone grise » entre les avantages considérés comme dus et ceux qui devraient être considérés comme indus (y compris les avantages matériels et immatériels) qui fait que les agents publics et d'autres ont du mal à savoir quels avantages relèvent de quelle catégorie (Rapport d'évaluation, paragraphe 99). Le GRECO souligne que la recommandation est rédigée sous forme ouverte et que les autorités finlandaises sont libres de choisir les mesures qui leur conviennent pour remédier à la lacune identifiée. Pour l'instant, aucune mesure concrète n'a été signalée.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé d'envisager l'augmentation des peines criminelles prévues pour les infractions de corruption aggravée dans le secteur public.*
21. Les autorités de la Finlande expliquent que, de leur point de vue, le barème au pénal pour les infractions de corruption aggravée dans le secteur public est équivalent à celui des infractions financières aggravées. Une réforme générale du droit pénal, que la Finlande menait depuis des décennies, vient d'arriver à son terme et il devrait y avoir des raisons impérieuses pour s'écarter des barèmes généralement appliqués au pénal en ce qui concerne les infractions aggravées. Comme tel n'est pas le cas, le barème disponible au pénal ainsi que les sanctions appliquées, même si leur nombre est limité, ne semblent pas exceptionnellement laxistes, selon les autorités. De plus, les autorités ne voient pas d'autres avantages significatifs à prévoir des sanctions plus lourdes pour corruption aggravées. Les autorités ajoutent que des sanctions plus sévères que celles prévues dans les dispositions relatives à la corruption peuvent être appliquées si les infractions de corruption sont commises conjointement avec d'autres infractions graves. C'est pourquoi le Groupe de travail n'a pas suggéré d'alourdir les sanctions pour délit de corruption aggravé dans le secteur public.

22. Le GRECO prend note des raisons invoquées pour ne pas augmenter les sanctions concernant la corruption aggravée dans le secteur public. Le GRECO note également que la Finlande maintient sa position, déjà critiquée dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 102), consistant à comparer le niveau des sanctions applicables aux infractions de corruption uniquement avec celui applicable aux infractions financières, et non avec d'autres types d'infractions graves (par exemple la falsification de preuves), qui pourraient conduire à des sanctions plus sévères. Il regrette la position adoptée par les autorités de la Finlande, mais convient que la question a été examinée, comme demandé par la recommandation.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation v.

24. *Le GRECO a recommandé d'envisager la suppression de l'exigence de la double incrimination pour les infractions de corruption dans le secteur privé lorsque celles-ci sont commises à l'étranger, et d'envisager donc de retirer ou de ne pas renouveler la réserve par rapport à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*

25. Les autorités de la Finlande déclarent que cette recommandation a été examinée par le Groupe de travail, qui est parvenu à la conclusion que l'exigence de la double incrimination pour les infractions de corruption dans le secteur privé commises à l'étranger doit être supprimée pour parvenir à une situation identique à celle de la corruption dans le secteur public où il n'y a pas de condition de double incrimination. C'est pourquoi le Groupe de travail a proposé un amendement à l'article 11, Chapitre 1 du Code pénal. Les autorités signalent que l'amendement – s'il est adopté par le Parlement – rendra superflue la réserve actuelle par rapport à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), qui pourra alors être retirée.

26. Le GRECO se réjouit que cette recommandation, non seulement ait fait l'objet d'un examen attentif, mais ait abouti à une proposition d'amendements à la loi pour abolir la condition de double incrimination concernant la corruption dans le secteur privé. Le projet de loi (vu par le GRECO) - s'il est adopté - rendra la législation finlandaise plus cohérente et renforcera les possibilités de la Finlande de lutter contre la corruption commise à l'étranger.

27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

28. *Le GRECO a recommandé d'augmenter les peines criminelles prévues pour les infractions de corruption dans le secteur privé.*

29. Les autorités de la Finlande signalent qu'elles ne voient pas la nécessité de conserver l'actuelle différence entre les sanctions pénales à l'égard de la corruption dans le secteur privé, où la sanction maximum est de 2 ans d'emprisonnement, et de la corruption dans le secteur public, où la sanction maximale est de 4 ans pour les délits aggravés. Le Groupe de travail a donc proposé qu'outre les délits de corruption active et passive dans le secteur privé (articles 7 et 8 du Chapitre 30 du Code pénal), il soit prévu des articles supplémentaires (7a et 8a) pour les formes aggravées de ce type de délit, avec mention de sanctions allant de 4 mois à 4 ans d'emprisonnement.

30. Le GRECO a pris note du projet de modifications des textes de loi, qui – s'ils étaient adoptés - assureraient la conformité avec la recommandation.

31. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

32. *Le GRECO a recommandé d'envisager d'ériger le trafic d'influence en infraction pénale, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), et d'envisager donc de retirer ou de ne pas renouveler la réserve par rapport à cet article de la Convention.*

33. Les autorités de la Finlande soulignent que l'incrimination du « trafic d'influence » contribuerait à donner à la Finlande un cadre juridique plus complet pour les diverses formes de corruption. Le Groupe de travail a donc rédigé des dispositions légales (articles 14c et 14 d du Chapitre 16 du Code pénal), qui figurent en annexe au présent rapport. Les autorités finlandaises ont en outre déclaré que, si ce projet de législation venait à être adopté, il ne sera plus nécessaire de conserver l'actuelle réserve de la Finlande par rapport à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).

34. Le GRECO prend note des informations fournies et convient que cette recommandation a été non seulement envisagée mais en outre, ce qui est plus important, un projet de législation a été préparé, qui semble être dans le droit fil des dispositions prévues à l'article 12 de la Convention pénale contre la corruption. Cela étant dit, le GRECO note que les sanctions maximum prévues en matière de trafic d'influence active et passive sont de 2 ans d'emprisonnement et qu'il n'y a pas de formes aggravées de ces délits, ce qui semble être une position plutôt laxiste par rapport aux sanctions maximum pour d'autres délits de corruption en Finlande. Le projet de législation pourrait donc ne pas répondre entièrement aux dispositions prévues par l'article 19 de la Convention pénale contre la corruption, aux termes duquel les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Le GRECO invite instamment les autorités de la Finlande à examiner cette partie du projet de législation avant sa présentation au Parlement.

35. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

36. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 10 recommandations à la Finlande concernant le Thème II.

37. Les autorités de la Finlande déclarent que le 30 mai 2008, le ministère de la Justice a chargé la *Commission du financement des élections et des partis politiques* de préparer une proposition de réforme des lois réglementant le financement des partis politiques et des candidats à une élection conformément aux principes définis dans un programme du gouvernement. Le programme en question fait explicitement mention des recommandations du GRECO, en soulignant que le gouvernement examinera la nécessité d'amendements juridiques et de changements procéduraux en matière de financement des élections et des partis politiques.

38. Les autorités décrivent la Commission du financement des élections et des partis politiques comme un groupe de travail à base élargie, auquel participent tous les partis politiques représentés au Parlement ainsi que plusieurs universités et le ministère de la Justice. La Commission a été chargée d'évaluer le financement reçu par les partis politiques et les candidats

à une élection ainsi que les procédures de surveillance en place, et d'élaborer des propositions visant à améliorer la transparence de ce financement en tenant dument compte des vues et des recommandations formulées par le GRECO.

39. Le travail de la Commission a été scindé en deux volets. Les propositions relatives au premier volet, qui a trait exclusivement au financement des candidats à une élection, ont été transmises au ministère de la Justice en janvier 2009. Le Gouvernement a présenté un projet de loi au Parlement le 27 février 2009, et la Loi relative au financement électoral d'un candidat (*Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009*), élaborée sur la base des conclusions de la Commission, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2009. Le deuxième volet du travail de la Commission, qui concerne la transparence du financement des partis politiques, y compris un projet d'amendements à la loi relative au financement des parties politiques de 1969, a été transmis au Gouvernement le 13 octobre 2009. Le ministère de la Justice a inclus dans sa réponse au GRECO la proposition de la Commission et le projet de législation.

Recommandation i.

40. *Le GRECO a recommandé 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.*
41. Les autorités de la Finlande déclarent que la Loi relative au financement électoral d'un candidat, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2009, inclut une disposition spéciale sur la durée de la campagne électorale et la définition du financement électoral d'un candidat (article 2). Au sens de la Loi, le *financement électoral* correspond aux fonds collectés pour couvrir les dépenses encourues au titre de la campagne électorale du candidat au cours d'une période commençant au plus tôt six mois avant le jour de l'élection et s'achevant au plus tard deux semaines après le jour de l'élection, indépendamment de la date respective à laquelle ces dépenses sont acquittées. La définition couvre ainsi la période de campagne active. La restriction relative à la période de la campagne telle que définie par la Loi ne concerne que les dépenses. Cela signifie que les revenus (y compris les cadeaux) doivent être déclarés sur une période de déclaration, qui peut dépasser un exercice comptable. La nouvelle loi stipule que seul les personnes élues à un poste de confiance et leurs suppléants sont tenus de s'acquitter de la formalité de divulgation du financement électoral (article 5), afin d'éviter des procédures administratives contraignantes. Une divulgation des liens éventuels avec des tiers revêt une importance principalement pour les personnes impliquées dans la prise de décisions. En outre, la nouvelle loi prévoit une divulgation volontaire anticipée, à laquelle peut procéder tout candidat. Un candidat, un parti politique désignant un candidat à une élection présidentielle et le représentant, pour une élection, d'une association formée au sein d'une circonscription désignant un candidat peuvent procéder à une divulgation anticipée auprès de la Cour des comptes de l'Etat (voir également la recommandation ix) contenant une estimation des revenus et des dépenses de campagne avant le jour de l'élection mais pas avant l'achèvement de la liste de l'ensemble des candidats et de la liste des candidats dans le cas d'une élection présidentielle. Le Cour des comptes de la Finlande est tenue de tenir ces divulgations anticipées à la disposition du public sans délai (section 11).
42. Les autorités ajoutent que la nouvelle procédure permet aux électeurs d'évaluer les revenus d'un candidat avant le vote. La divulgation anticipée n'est pas obligatoire parce que dans le système électoral finlandais, qui est axé sur le candidat, il peut arriver que les dépenses finales de campagne ne soient pas clairement déterminées juste avant ou même après le jour de l'élection.

La divulgation finale du financement électoral doit être effectuée dans un délai de deux mois à partir de la confirmation des résultats de l'élection.

43. Le Gouvernement a examiné la question des systèmes de déclaration relatifs aux activités électorales des partis politiques et il propose maintenant que la loi relative aux partis politiques soit amendée afin d'obliger les partis politiques ainsi que les entreprises et les fondations impliqués dans le financement des campagnes électorales à déclarer les dons excédant le seuil de 1500 Euros selon la même fréquence que celle applicable aux candidats à des élections.
44. Le GRECO prend note des informations transmises. Il se félicite des nouvelles dispositions législatives introduites en vue d'améliorer la transparence des revenus et des dépenses des candidats à une élection. D'autre part, le GRECO est satisfait de ce que la Finlande envisage d'introduire une obligation de rapports plus fréquents sur les activités électorales des partis politiques; toutefois, ce processus n'a encore abouti qu'à un projet de loi.
45. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

46. *Le GRECO a recommandé 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.*
47. Les autorités de la Finlande indiquent qu'en vertu de la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009, les candidats à une élection sont tenus de détailler leurs dépenses de campagne dans le cadre de la formalité de divulgation obligatoire pour toutes les élections générales (article 6). La disposition relative à la présentation détaillée des dépenses de campagne a été rajoutée à la Loi au moyen d'un amendement partiel (Loi 604/2008), et a été appliquée dans le contexte des élections municipales d'octobre 2008. Compte tenu de l'amendement, le ministère de la Justice a préparé un nouveau formulaire de divulgation et a établi de nouvelles instructions pour les élections municipales. Il a été demandé aux personnes soumises à l'obligation de divulgation de détailler leurs dépenses de campagne en faisant état des dépenses encourues au titre d'annonces publicitaires dans les différents médias, de la planification de la campagne, de l'organisation de rassemblements, etc. Conformément aux nouvelles instructions, l'origine des fonds collectés par le groupe de soutien personnel d'un candidat devait être divulguée suivant les mêmes principes que ceux appliqués pour le financement direct reçu par le candidat en question. L'obligation de déclarer les dépenses de campagne a été étendue à l'ensemble des élections générales, c'est-à-dire les élections parlementaires, l'élection présidentielle, les élections municipales et les élections au Parlement européen. Le total des dépenses de campagne doit être déclaré, en y joignant une liste détaillée des dépenses de promotion – publicité dans les journaux, autres périodiques, chaînes de radio ou de télévision, réseaux de données et autres moyens de communication; affichage; lettres de campagne éditées soi-même, brochures et autres documents imprimés; planification de campagne; organisation de rassemblements; et dépenses diverses (article 6, paragraphe 1, alinéa 3). En outre, le total du financement électoral doit être déclaré, en y joignant une liste détaillée des ressources propres apportées et emprunts contractés par le candidat, ainsi que de toutes les contributions reçues au titre de la campagne en question par le candidat, son groupe de soutien ou une autre entité ayant pour objet exclusif de promouvoir le candidat, telles qu'inclues dans les montants reçus de particuliers, sociétés, associations déclarées de partis politiques et autres sources (article 6, paragraphe 1, alinéa 4). Par ailleurs, si le candidat, son

groupe de soutien ou une autre entité ayant pour objet exclusif de promouvoir le candidat a contracté un emprunt en vue de couvrir le coût de la campagne électorale, la divulgation doit s'accompagner d'un plan d'amortissement de l'emprunt en question. De plus, les personnes soumises à l'obligation de divulgation sont encouragées à faire état d'autres informations relatives au financement électoral et aux dépenses de campagne si elles les jugent pertinentes (article 6, paragraphe 1, alinéa 5). L'observation de l'obligation de divulgation est contrôlée par la Cour des comptes de l'Etat (voir également la recommandation ix ci-après), qui a préparé un nouveau formulaire de déclaration et les instructions y afférentes – lesquels sont disponibles sur le site Internet de la Cour des comptes de l'Etat.

48. Les autorités soulignent que les partis politiques seront également soumis à des obligations renforcées de déclaration, suite à une proposition d'augmentation du degré de détail requis en matière de déclaration des recettes et des dépenses à un niveau similaire à celui applicable aux candidats à des élections.
49. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités finlandaises pour répondre à la préoccupation exprimée par le GRECO dans cette recommandation, à savoir, pour l'essentiel, le fait que le niveau de détail exigé en matière de déclaration du financement électoral était trop insuffisant pour permettre la production d'informations pertinentes. Les nouvelles dispositions législatives et les formulaires de divulgation correspondants tels qu'établis semblent pallier cette lacune concernant les candidats à une élection. En outre, le Gouvernement est en train de proposer de nouvelles règles qui auront un effet analogue pour les partis politiques.
50. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

51. *Le GRECO a recommandé 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.*
52. Les autorités de la Finlande soulignent que la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009 inclut une disposition spécifique stipulant que la valeur des contributions apportées au titre de la campagne sous forme non monétaire doit faire l'objet d'une estimation et ces contributions ainsi quantifiées doivent être intégrées dans les chiffres (section 3, paragraphe 3). D'après les travaux préparatoires de la Loi, une telle estimation correspond à la juste valeur des contributions en question. Concernant les partis politiques, une définition similaire est incluse dans le projet de loi amendée relative aux partis politiques.
53. Le GRECO se félicite des nouvelles dispositions législatives qui précisent que les dons en nature aux candidats à une élection doivent être déclarés sur la base de leur valeur monétaire pertinente. Toutefois, ce dont les autorités ont fait état à cet égard ne couvre pas la recommandation en question, qui est limitée aux partis politiques, à l'endroit desquels seul un projet de loi existe.
54. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

55. *Le GRECO a recommandé 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.*
56. Les autorités de la Finlande font savoir que la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009 inclut une interdiction formelle de l'acceptation d'une contribution si l'identité du donateur ne peut être déterminée. Nul candidat ni groupe de soutien d'un candidat ni autre entité ayant pour objet exclusif de promouvoir un candidat ne peuvent accepter une contribution au titre d'une campagne sans pouvoir identifier le donateur. Cependant, cela ne s'applique pas aux contributions reçues dans le cadre d'activités ordinaires de collecte de fonds d'une campagne (article 4, paragraphe 1).
57. Les autorités indiquent, en outre, que les seuils relatifs aux dons devant faire l'objet d'une déclaration spécifique ont été abaissés pour l'ensemble des élections. Ainsi, en vertu de la Loi de 2009, chaque contribution au titre d'une campagne et le donateur correspondant doivent être divulgués séparément, si la valeur de la contribution en question est supérieure à 800 EUR dans le cas d'élections municipales, 1.500 EUR dans le cas d'élections parlementaires ou 2.000 EUR¹ dans le cas d'élections au Parlement européen ou d'une élection présidentielle. Si une telle contribution revêt la forme de l'achat de biens identifiables ou services ou une autre forme à titre onéreux (par exemple lorsqu'un donateur achète à un candidat quelque chose pour un montant supérieur à sa valeur), seule la valeur nette de cette contribution doit être divulguée et détaillée (article 6, paragraphe 2). S'agissant des partis politiques, la question est toujours en suspens.
58. S'agissant des partis politiques, les autorités indiquent qu'un projet d'amendements à la loi relative aux partis politiques a été préparé, qui interdit aux partis politiques d'accepter des dons provenant de donateurs dont l'identité ne peut être établie, conformément à la législation existant déjà pour les candidats aux élections.
59. Le GRECO se félicite de l'interdiction des contributions anonymes en ce qui concerne les candidats aux élections. Le GRECO accepte que les activités ordinaires de collecte de fonds, telles que les opérations de collecte auprès du public, loteries, ventes à petite échelle, quêtes au cours de « rassemblements », etc. ne sont pas visées par l'interdiction. En outre, la Finlande a sensiblement abaissé le seuil de déclaration des dons aux candidats pour tous les types d'élections. Manifestement, ceci va dans le sens d'une amélioration de la transparence du financement des candidats à une élection. Le GRECO note en outre qu'une interdiction des dons anonymes aux partis politiques est proposé dans le cadre du projet d'amendements à la loi relative aux partis politiques.
60. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

61. *Le GRECO a recommandé 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.*

¹ Les autorités finlandaises ont précisé, au moment de l'adoption du présent rapport, que le seuil allait être modifié et passerait de 2000 EUR à 1500 EUR.

62. Les autorités de la Finlande soulignent que la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009 inclut une disposition spécifique stipulant que toutes les contributions reçues d'un même donateur au titre d'une campagne doivent être cumulées, le montant total ainsi obtenu devant être déclaré comme une contribution unique à la campagne (article 3, paragraphe 4). La Loi de 2009 vise les fonds affectés à la couverture des dépenses de campagne encourues au cours de la période commençant six mois avant et s'achevant deux semaines après les élections concernées. Les contributions reçues d'un même donateur sont additionnées pour obtenir un don unique si elles ont été affectées à la même campagne. En conséquence, la période de déclaration peut être plus longue que l'année civile recommandée par le GRECO. Des conditions explicites similaires concernant les partis politiques sont incluses dans le projet d'amendements à la loi relative aux partis politiques.
63. Le GRECO prend note des informations transmises, qui précisent que les différents dons provenant d'un même donateur doivent être cumulés. La finalité de cette obligation est d'éviter que la règle relative au seuil de déclaration ne soit contournée. L'éventualité que la période de déclaration ne coïncide pas avec l'année civile ne modifie pas la position du GRECO selon laquelle ce volet de la recommandation a été mis en œuvre. En outre, un projet de loi a été préparé visant à résoudre la même question pour ce qui est des dons aux partis politiques.
64. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations vi et vii.

65. *Le GRECO a recommandé 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 (recommandation vi).*
66. *Le GRECO a recommandé 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) (recommandation vii).*
67. Les autorités de la Finlande déclarent au sujet de ces deux recommandations, que le projet de loi amendée relative aux partis politiques impose aux partis politiques, ainsi qu'aux associations qui leur sont directement ou indirectement liées, de déclarer à la Cour des Comptes de l'Etat les dons excédant la valeur (totale) de 1500 Euros, en indiquant la valeur du/des don(s) et le nom de chaque donateur.
68. Le GRECO prend note de ces indications positives en vue d'accroître la transparence des dons aux partis politiques, ainsi que les questions connexes concernant les tiers.
69. Le GRECO conclut que les recommandations vi et vii ont été partiellement mises en œuvre.

Recommandation viii.

70. *Le GRECO a recommandé 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.*
71. Les autorités de la Finlande font observer que la question de l'audit de la campagne des candidats a été examinée par le Gouvernement; cependant, il a été conclu qu'il ne serait pas

pertinent de rendre obligatoire un audit systématique de toutes les campagnes et qu'un contrôle fait au hasard ne placerait pas tous les candidats sur un pied d'égalité. Il a plutôt été décidé d'inclure dans la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009 une disposition spécifique stipulant que la personne qui procède à la divulgation engage sa responsabilité concernant l'exactitude des informations fournies (article 7). De plus, cette loi inclut une disposition établissant que le candidat – sur demande – est tenu de communiquer des informations ou rapports complémentaires sous forme de relevés de banque ou autres données de ce genre requis le cas échéant pour vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des divulgations (article 8, paragraphe 3).

72. Le GRECO prend note des informations et des motifs pour lesquels n'a pas été introduit un audit adéquat du financement des candidats à une élection, par opposition aux partis politiques – dont les comptes font déjà l'objet d'un tel audit. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été libellée de sorte à ce que les autorités examinent la situation et les besoins particuliers de la Finlande à cet égard; le GRECO convient que la question a été examinée de façon appropriée par les autorités.
73. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

74. *Le GRECO a recommandé 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.*
75. Les autorités de la Finlande font remarquer qu'en vertu de la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009, la responsabilité de la supervision du système de financement des candidats à une élection échoit à la Cour des comptes de l'Etat. La mission générale de cet organe est de vérifier la légalité et la régularité de la gestion financière de l'Etat, ainsi que la conformité avec le budget de l'Etat. Son autonomie est inscrite dans la Constitution de la Finlande (article 90, paragraphe 2).
76. La Cour des comptes de l'Etat reçoit l'ensemble des divulgations obligatoires de financement électoral concernant les élections générales, et contrôle le respect de l'obligation de divulgation. A cette fin, la Cour des comptes de l'Etat vérifie que tous les candidats à une élection se sont acquittés de l'obligation de divulgation. Elle tient les divulgations de financement électoral reçues à la disposition du public sans délai, et, le cas échéant, après avoir examiné les divulgations de financement, peut demander aux intéressés de fournir des informations complémentaires ou de procéder à une nouvelle divulgation, entre autres.
77. Les autorités ajoutent que le projet de loi amendée relative aux partis politiques prévoit que le contrôle des recettes et des dépenses des partis politiques sera conféré à la Cour des Comptes de l'Etat; quant au contrôle de l'usage des fonds publics et à la supervision générale du respect de la loi relative aux partis politiques, ils resteront de la compétence du ministère de la Justice.
78. Le GRECO se félicite de ce que la Cour des comptes de l'Etat, qui est incontestablement un organe autonome et de bonne réputation, ait été choisi en tant qu'autorité de contrôle du financement politique des candidats à une élection. Le GRECO prend note en outre de l'intention des autorités de conférer à la Cour des Comptes de l'Etat un rôle semblable s'agissant du

contrôle des comptes des partis politiques, mais pas quant au contrôle de l'usage des fonds publics et à la supervision générale du respect de la loi relative aux partis politiques, qui resteront de la compétence du ministère de la Justice. Le GRECO est d'avis que les changements décrits, s'ils sont effectivement mis en œuvre, amélioreront le système de manière considérable.

79. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

80. *Le GRECO a recommandé 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.*
81. Les autorités de la Finlande soulignent qu'en vertu de la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009, la Cour des comptes de l'Etat, à travers ses actions, doit veiller principalement à persuader les candidats à une élection de procéder convenablement à la divulgation; cependant, en cas d'observation d'un rappel ou d'une instruction donnée, le paiement d'une amende peut être imposé (article 10(2)). Ces sanctions administratives peuvent être prononcées à plusieurs reprises.
82. Les autorités ajoutent que le projet d'amendement (à la loi relative aux partis politiques) propose que la Cour des Comptes de l'Etat, dans le cadre de son futur rôle de contrôle des partis politiques, ait le pouvoir d'imposer des amendes dans des conditions similaires à celles exposées quant aux candidats.
83. Le GRECO prend note des informations transmises. Il se réjouit que la Cour des Comptes puisse recourir à des sanctions administratives dans le cadre de son contrôle des candidats aux élections et il semble que celles-ci puissent être utilisées de manière souple. Le GRECO espère que ces sanctions pourront également être appliquées dans le cadre de la future supervision des partis politiques.
84. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

CONCLUSIONS

85. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande a mis en œuvre de façon satisfaisante quatre des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations iv, v et vii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i et vi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii et iii n'ont pas été mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i à vii, ix et x ont été partiellement mises en œuvre.
86. S'agissant en particulier des incriminations, la Finlande a engagé un processus de réformes substantielles. Un Groupe de travail, établi sous la houlette du ministère de la Justice, a transmis ses propositions, y compris des projets de loi au Gouvernement. Le processus législatif a bien progressé et, apparemment, les autorités de la Finlande ont clairement l'intention d'appliquer une grande majorité des recommandations formulées par le GRECO en temps opportun. Toutefois, le projet de législation n'a pas encore été présenté au Parlement. Le GRECO est convaincu que les

autorités finlandaises ne ménagent pas leurs efforts pour mettre en oeuvre ses recommandations pendantes.

87. S'agissant de la transparence du financement politique, de nouvelles dispositions législatives prometteuses sont en place pour améliorer la transparence et le contrôle du financement politique des candidats à une élection. De plus, pour satisfaire aux exigences des recommandations qui n'ont pas été encore mises en oeuvre, un groupe de travail a rédigé des projets de loi concernant le financement des partis politiques – approuvés par le Gouvernement - et qui, si elles sont adoptées par le Parlement, amélioreront la transparence du financement des partis politiques de manière considérable. A cet égard également, le GRECO est convaincu que les autorités font tout leur possible pour pleinement mettre en oeuvre ces recommandations en temps opportun.
88. A la lumière des informations contenues dans les paragraphes 85 à 87, le GRECO constate que la Finlande a été en mesure de démontrer que des réformes significatives étaient en cours aux fins de la mise en oeuvre des recommandations pendantes dans les 18 prochains mois. Le GRECO conclut de ce fait que le niveau actuel de mise en oeuvre des recommandations, même s'il reste actuellement bas, n'est pas globalement insuffisant au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur du GRECO. Le GRECO invite le Chef de la délégation de la Finlande à soumettre des informations complémentaires sur la mise en oeuvre des recommandations i à iii et vi (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à vii, ix et x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) le 30 juin 2011 au plus tard.
89. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Finlande à traduire le rapport dans les langues nationales et à rendre ces traductions accessibles au public.

ANNEXE

Projet d'amendements :

Code pénal, Chapitre 16: Infractions contre les autorités publiques

Chapitre 16, article 14 a – *Corruption d'un membre du Parlement*

Toute personne qui promet, offre ou donne à un membre du Parlement ou à une autre personne un cadeau ou autre avantage— destiné à celui-ci ou à un tiers — afin que l'intéressé agisse en échange, dans le cadre de son mandat parlementaire, d'une certaine manière ou afin d'obtenir un certain résultat ou afin de le récompenser pour une telle action, et que l'acte en question est de nature à porter une atteinte sérieuse à l'indépendance de l'exercice du mandat parlementaire, est condamnée pour *corruption d'un membre du Parlement* à une amende ou à une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans.

Article 14b – *Corruption aggravée d'un membre du Parlement*

Si, dans le cadre de l'infraction de corruption d'un membre du Parlement,

- 1) le cadeau ou l'avantage a pour objet d'inciter le membre du Parlement à agir, dans le cadre de son mandat parlementaire, ces agissements étant de nature à procurer un avantage important au corrupteur ou à un tiers ou à entraîner, pour un tiers, un perte ou un préjudice important
- 2) la valeur du cadeau ou de l'avantage est importante

et l'acte de corruption d'un membre du Parlement, lorsqu'apprécié dans sa globalité, apparaît comme aggravé, l'auteur de l'infraction est passible, pour corruption aggravée d'un membre du Parlement, d'une peine d'emprisonnement qui ne peut pas être inférieure à quatre mois, ni excéder quatre ans

Article 14 c – *Récompense du trafic d'influence*

Quiconque qui, afin de récompenser une personne pratiquant un trafic d'influence et affirmant être capable d'exercer une influence abusive sur la prise de décision ou la préparation de la prise de décision d'un agent public, ou bien sur la prise de décision ou la préparation de la prise de décision au Parlement d'un membre du Parlement et qui promet, offre ou donne à cette personne un cadeau ou autre avantage destiné à lui/elle-même ou à un tiers, sera condamné pour *récompense du trafic d'influence*, à une amende ou à une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans.

Article 14d – *Trafic d'influence*

Toute personne qui affirme être capable d'exercer une influence abusive sur la prise de décision ou sur la préparation de la prise de décision d'un agent public, ou bien sur la prise de décision ou sur la préparation de la prise de décision au Parlement d'un membre du Parlement et qui, pour lui/elle-même à titre de récompense pour avoir exercé son influence,

- 1) sollicite un cadeau ou autre avantage, ou prend de quelque autre manière l'initiative afin d'obtenir un tel avantage
- 2) reçoit ou accepte un cadeau ou autre avantage, ou bien accepte la promesse ou l'offre d'un tel cadeau ou avantage,

est condamnée pour *trafic d'influence* à une amende ou à une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans.