



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT**  
**DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE**

Strasbourg, 6 décembre 2011

**Public**  
**Greco RC-III (2011) 13F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Deuxième 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 53<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 5-9 décembre 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités de la Finlande depuis l'adoption du Rapport de Conformité concernant les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Finlande. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation porte 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 (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et 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'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 35<sup>e</sup> 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](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté lors de la 45<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (30 novembre-4 décembre 2009) et a été rendu public le 4 décembre 2009, suite à l'autorisation de la Finlande (Greco RC-III (2009) 2F).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités finlandaises ont présenté leur Deuxième Rapport de Situation incluant des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations qui étaient partiellement mises en œuvre ou n'étaient pas mises en œuvre d'après le Rapport de Conformité. Ce rapport a été reçu le 30 juin 2011 et a servi de base pour l'élaboration du Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Norvège et le Royaume-Uni de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés pour le Deuxième Rapport de Conformité sont M. Jens-Oscar NERGÅRD, conseiller principal, ministère de l'Administration et de la réforme, Norvège et M. Roderick MACAULEY, chef de l'unité de la criminalité des entreprises et de la corruption, division des politiques pénales et juridiques, ministère de la Justice, Royaume-Uni. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

5. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Evaluation, avait adressé sept recommandations à la Finlande concernant le Thème I et, dans le Rapport de Conformité, avait estimé que les recommandations iv, v et vii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante. Les recommandations en suspens sont examinées ci-après.
6. Les modifications du texte du Code pénal mentionnées ci-dessous ont été acceptées par le Parlement le 15 mars 2011, ont été confirmées par le Président le 10 juin 2011 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2011.

### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO avait 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.*
8. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, étant donné qu'un projet de dispositions législatives sur la question était en instance.
9. Les autorités de la Finlande font savoir maintenant que l'article 7 (corruption dans les affaires) et l'article 8 (acceptation d'un pot-de-vin dans les affaires) du chapitre 30 du Code pénal ont été modifiés afin qu'ils couvrent également les arbitres de façon explicite. En outre, un nouvel article 14 a été ajouté au chapitre 30 du Code pénal, en vertu duquel les articles 7, 7a, 8 et 8a dudit chapitre s'appliquent aussi bien aux arbitres nationaux qu'aux arbitres étrangers dans le cadre de leur mission conformément à la législation sur les procédures d'arbitrage du pays étranger concerné.
10. Le GRECO prend note des modifications au Code pénal, qui semblent être suffisamment larges pour couvrir toutes les formes de corruption d'arbitres, que ce soit au niveau national ou étranger, conformément à la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO prend également note que la Finlande a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 24 juin 2011 et que cet instrument est entré en vigueur en ce qui concerne la Finlande le 1<sup>er</sup> octobre 2011.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### **Recommandation ii.**

12. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que, selon la conclusion du Rapport d'Evaluation, la législation d'alors couvrait 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 ce libellé était de portée plus restreinte que ce qui prévoit l'article 4 de la Convention pénale sur la corruption. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a noté avec satisfaction que cette portée restreinte n'apparaît pas dans le projet de législation, mais a aussi fait remarquer que, selon la nouvelle version proposée, l'acte de corruption doit « *tendre à saper gravement l'indépendance de l'exercice du mandat parlementaire* », ce qui semblait, de l'avis du GRECO, 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, le GRECO a conclu que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre de manière satisfaisante et que la version proposée de l'article 14a, chapitre 16 du Code pénal devait faire l'objet d'un examen ultérieur par les autorités finlandaises pour être pleinement conforme au texte de la Convention.

14. Les autorités de la Finlande indiquent maintenant que le Code pénal a été modifié comme suit en ce qui concerne la corruption de membres du Parlement. Pour ce qui est de la forme active de l'infraction, l'article 14 a(1), chapitre 16 du Code pénal stipule que toute personne qui promet, offre ou donne à membre du Parlement un cadeau ne pouvant être assimilé à un acte d'hospitalité ordinaire ou un autre avantage illicite – 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 qu'il s'abstienne d'agir d'une certaine manière ou afin de le récompenser pour une telle action, étant entendu 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 infraction de *corruption d'un membre du Parlement* à une amende ou à une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum. En outre, d'après un nouvel alinéa 2 de l'article susmentionné, un financement électoral conformément à la Loi relative au financement électoral d'un candidat (273/2009) n'est pas assimilé au versement d'un pot-de-vin à un membre du Parlement, à moins que sa finalité ne soit de contourner l'alinéa 1. En outre, un nouvel article sur la *corruption aggravée d'un membre du Parlement* a été ajouté au Code pénal (chapitre 16, article 14 b). Cette infraction est réputée commise si le cadeau ou l'avantage vise à inciter le membre du Parlement à agir, dans le cadre de son mandat parlementaire, aux fins d'un avantage considérable pour le corrupteur ou une autre personne ou aux fins d'une perte ou d'un préjudice considérable pour une autre personne, si le cadeau ou l'avantage est d'une valeur considérable ou si les circonstances appréciées dans leur ensemble sont graves. La sanction encourue consiste en une peine d'emprisonnement de quatre mois au minimum et quatre ans au maximum.
15. Pour ce qui est de la forme passive de l'infraction, d'après l'article 4(1) modifié du chapitre 40 du Code pénal, une personne est condamnée pour *acceptation d'un pot-de-vin en tant que membre du Parlement* à une amende ou à une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum, si le membre du Parlement, pour lui-même ou pour un tiers, 1) sollicite un cadeau ou un autre avantage illicite ou prend autrement une initiative afin de recevoir un tel avantage ou 2) accepte ou convient d'accepter un cadeau ne pouvant être assimilé à un acte d'hospitalité ordinaire ou un autre avantage illicite, ou accepte une promesse ou une offre d'un tel cadeau ou autre avantage afin d'agir, dans le cadre de son mandat parlementaire, d'une certaine manière ou afin de s'abstenir d'agir d'une certaine manière en échange de l'avantage ou à titre de récompense pour une telle action, étant entendu que l'acte en question est de nature à porter une atteinte sérieuse à l'indépendance de l'exercice du mandat parlementaire. La sanction consiste en une amende ou en une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum. Par ailleurs, un nouvel alinéa 2 a été ajouté à l'article précité, aux termes duquel le financement électoral au sens de la Loi relative au financement électoral d'un candidat n'est pas assimilé à l'acceptation d'un pot-de-vin en tant que membre du Parlement, à moins que la finalité de l'acte ne soit de contourner l'alinéa 1. D'autre part, des dispositions sur une forme aggravée de l'acceptation d'un pot-de-vin en tant que membre du Parlement ont été ajoutés au Code pénal ; d'après un nouvel article 4a du chapitre 40 du Code pénal, un membre du Parlement commet une infraction d'*acceptation aggravée d'un pot-de-vin en tant que membre du Parlement* s'il fait d'un cadeau ou avantage un préalable à des actions ou actes de sa part ou s'il envisage d'agir dans le cadre de son mandat parlementaire aux fins d'un avantage considérable pour le corrupteur ou une autre personne ou aux fins d'une perte ou d'un préjudice considérable pour une autre personne ou si le cadeau ou l'avantage est d'une valeur considérable ou si les circonstances appréciées dans leur ensemble sont graves. La sanction encourue consiste en une peine d'emprisonnement de quatre mois au minimum et quatre ans au maximum. Les autorités confirment que le champ d'application de l'article 20, chapitre 16 et de l'article 12(4), chapitre 40 du Code pénal a été modifié de sorte à ce que les dispositions sur la corruption active et la corruption passive de parlementaires s'appliquent également pour la corruption de parlementaires étrangers.

16. Le GRECO note que la législation pénale relative à la corruption de membres de parlements est plus nuancée suite aux modifications législatives décrites plus haut, qui ont introduit une distinction entre les formes non aggravée et aggravée de ce type de corruption, selon le même schéma qu'en ce qui concerne la corruption d'agents publics. Cela étant dit, le GRECO relève également que la portée globale des sanctions n'a pas été modifiée. Point plus important, le GRECO constate que l'expression employée dans le projet de loi, d'après laquelle l'acte de corruption doit « *tendre à saper gravement l'indépendance de l'exercice du mandat parlementaire* » et qui a suscité des critiques dans le Rapport de Conformité, a été reprise dans la version modifiée de la loi. Le GRECO maintient sa position selon laquelle cela semble limiter cette infraction par rapport aux conditions posées aux articles 4, 6 et 10 de la Convention. Ceci étant, la nouvelle disposition de la loi finlandaise est davantage cohérente avec les articles 4, 6 et 10 de la Convention, mais n'est pas en totale conformité avec ces articles.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

18. *Le GRECO avait 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.*

19. Il est rappelé 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'Evaluation, paragraphe 99). D'après le Rapport de Conformité, la Finlande n'avait pris aucune mesure concrète pour mettre en œuvre cette recommandation.

20. Les autorités de la Finlande font savoir maintenant que le ministère de la Justice n'a pas élaboré de lignes directrices sur la loi, car cela empièterait sur l'indépendance de la justice dans sa fonction d'établissement d'une jurisprudence. Néanmoins, le 23 août 2010, le ministère des Finances a publié des lignes directrices générales à l'intention de l'administration de l'Etat concernant les marques d'hospitalité, avantages et cadeaux (VM/1592/00.00.00/2010). Ces lignes directrices, dont l'application est obligatoire au sein de l'administration de l'Etat, visent à fournir des réponses à des questions concrètes sur les aspects que les fonctionnaires doivent prendre en considération lorsque des avantages, cadeaux ou marques d'hospitalité leur sont offerts dans un contexte professionnel. Les lignes directrices en question sont à la disposition du GRECO.

21. Le GRECO souligne que cette recommandation a été rédigée sous forme ouverte, ce qui signifie que les autorités étaient libres de choisir les mesures qui leur semblaient adaptées et faisables pour remédier à la lacune identifiée. Le GRECO apprécie à leur juste valeur les efforts conséquents consentis pour élaborer des lignes directrices juridiquement contraignantes à ce stade. Le ministère des Finances ayant adopté les lignes directrices, la Finlande a traité le problème de façon appropriée et utile, même si la portée de cette mesure est manifestement limitée.

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

### **Recommandation v.**

23. *Le GRECO avait 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).*
24. Le GRECO note que cette recommandation était déjà considérée comme mise en œuvre de manière satisfaisante dans le Rapport de Conformité, étant donné qu'il avait été seulement demandé à la Finlande d'envisager la question et qu'elle l'avait alors fait. Néanmoins, le GRECO tient à souligner que le Parlement finlandais a maintenant adopté une loi, laquelle a supprimé l'exigence de la double incrimination. Par ailleurs, la réserve passée de la Finlande par rapport à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) a été supprimée. Il s'agit là d'une avancée.

### **Recommandation vi.**

25. *Le GRECO avait recommandé d'augmenter les peines criminelles prévues pour les infractions de corruption dans le secteur privé.*
26. Le GRECO rappelle que d'après le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre, étant donné qu'un groupe de travail pour le compte du Gouvernement avait proposé d'introduire des formes aggravées concernant la corruption dans le secteur privé, assorties d'une peine d'emprisonnement comprise entre 4 mois et 4 ans, conformément aux sanctions prévues pour la corruption dans le secteur public.
27. Les autorités de la Finlande indiquent que les dispositions législatives proposées ont été adoptées par le Parlement.
28. Le GRECO note avec satisfaction que le Code pénal finlandais ne fait plus de différence, en termes de sanctions, entre la corruption dans le secteur privé, d'une part, et la corruption dans le secteur public, d'autre part, ce qui est conforme à l'esprit de la Convention pénale sur la corruption.
29. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

30. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, a adressé 10 recommandations à la Finlande concernant le Thème II. Suite à l'adoption du Rapport d'Évaluation, une *Commission du financement des élections et des partis politiques* a été établie en Finlande pour préparer des propositions de réforme du cadre réglementant le financement des partis politiques et des candidats à une élection à la lumière des recommandations du GRECO. Les autorités ont décrit cette commission 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. Cependant, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, ce travail n'avait pas été achevé et seule la recommandation viii avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, tandis que les autres recommandations étaient partiellement mises en œuvre.

31. Le GRECO se réjouit de constater que l'approche suivie par les autorités finlandaises pour donner suite aux recommandations du GRECO a été couronnée d'un franc succès ; de nouvelles dispositions législatives sur les candidats à une élection ont été présentées dans le Rapport de Conformité et, depuis lors, la Finlande a également modifié la Loi relative aux partis politiques (683/2010), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2010. Des informations supplémentaires sont fournies ci-après.

#### **Recommandation i.**

32. *Le GRECO avait 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.*
33. Cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité ; il est rappelé que la Loi relative au financement électoral d'un candidat, y compris une disposition spéciale sur la durée de la campagne électorale et la définition du financement électoral d'un candidat, était entrée en vigueur, assurant, entre autres, une meilleure transparence des recettes et des dépenses des candidats à une élection. Plus particulièrement, le Gouvernement avait examiné la question des systèmes de déclaration relatifs aux activités électorales des partis politiques et avait alors proposé que la Loi relative aux partis politiques (loi non adoptée) 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 1 500 euros selon la même fréquence que celle applicable aux candidats à une élection.
34. Les autorités de la Finlande font savoir maintenant qu'une disposition relative à une obligation de divulgation actualisée (article 8 c) a été incluse dans la Loi relative aux partis politiques. Cette obligation s'applique non seulement aux partis politiques, mais aussi aux associations de parti et aux entités affiliées à un parti politique. En outre, une divulgation doit être complétée chaque fois que la valeur du soutien financier d'un même donateur franchit un seuil de 1 500 euros. Les divulgations doivent être effectuées par voie électronique au plus tard le 15<sup>e</sup> jour du mois civil suivant le mois où la contribution a été reçue, de sorte à garantir la transparence des financements externes reçus durant les campagnes électorales et les intervalles qui les séparent.
35. En outre, le parti politique et les entités associées sont tenues de fournir une liste détaillée des dépenses de campagne encourues durant la période de campagne et une liste détaillée des sources de financement de la campagne (article 9 b). Ces listes doivent être dressées en rapport avec les états financiers (article 9 a(1)). Par ailleurs, pour la première fois, une définition de la durée d'une campagne électorale a été incluse dans la Loi relative aux partis politiques (article 8(3)). En outre, une disposition sur la divulgation volontaire anticipée a été incluse dans la Loi, en vertu de laquelle un parti politique toute association qui lui est affiliée peuvent, avant le jour de l'élection, procéder auprès de la Cour des comptes de l'Etat à une divulgation anticipée contenant une estimation des recettes et des dépenses de campagne (article 9 b(4)).
36. Le GRECO se félicite de ce que la Finlande, à travers les modifications apportées à la Loi relative aux partis politiques, ait non seulement envisagé mais aussi établi un mécanisme de déclaration plus fréquente des recettes et des dépenses de campagne conformément à la recommandation.
37. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

## **Recommandation ii.**

38. *Le GRECO avait 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.*
39. Il est rappelé que le GRECO a conclu dans le Rapport de Conformité que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, étant donné que de nouvelles dispositions législatives avaient été adoptées et des formulaires de divulgation avaient été établis, qui imposaient des normes de divulgation plus détaillée concernant les recettes et les dépenses des candidats à une élection, mais que des règles analogues avaient été seulement proposées en ce qui concerne les partis politiques.
40. Les autorités de la Finlande indiquent maintenant que les modifications apportées à la Loi relative aux partis politiques, entre autres, donnent une définition du soutien financier à un parti politique et à une association de parti politique (article 8) ainsi qu'une définition du soutien financier à une entité affiliée à un parti politique (article 8a). Ces définitions clarifient ce à quoi doit correspondre le contenu d'un rapport de divulgation – par exemple, les contributions reçues sous forme d'argent, de biens, de services ou autres. De plus, il résulte de l'article 9b de la Loi qu'un parti politique et une association mentionnée dans une décision de subventionnement d'un parti doivent fournir une liste détaillée des dépenses de campagne encourues pendant la période de campagne et des sources de financement de la campagne. La Loi elle-même inclut une liste détaillée. D'autre part, les dépenses et les recettes détaillées d'une campagne électorale doivent être présentées à l'aide du formulaire électronique établi par la Cour des comptes de l'Etat (Règlement de la Cour des comptes de l'Etat de Finlande 361/41/2010, en date du 10 décembre 2010).
41. Le GRECO se réjouit de noter que la Finlande dispose désormais de dispositions législatives ainsi que de lignes directrices annexes pour améliorer la transparence des recettes et des dépenses relatives aux campagnes électorales des candidats à une élection ainsi que des partis politiques et autres entités liées à un parti.
42. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

## **Recommandation iii.**

43. *Le GRECO avait 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.*
44. Il est rappelé que le GRECO a conclu dans le Rapport de Conformité que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, étant donné que de nouvelles dispositions législatives n'avaient été proposées qu'en ce qui concerne la comptabilisation des dons en nature par les partis politiques.
45. Les autorités de la Finlande font savoir maintenant que la Loi relative aux partis politiques, telle que modifiée en 2010, définit expressément le soutien financier à un parti politique et à une association de parti (article 8(2)), ainsi que le soutien financier à une entité affiliée à un parti politique (article 8 a(2)). D'après ces définitions, les contributions reçues sous forme non



monétaire doivent faire l'objet d'une estimation et ces contributions ainsi quantifiées doivent être comptabilisées.

46. Le GRECO prend note des clarifications législatives relatives à la comptabilisation des dons en nature adoptées en ce qui concerne les partis politiques ainsi que les associations liées à un parti (et en ce qui concerne les candidats à une élection, ce qui va au-delà de ce que demandait la recommandation).
47. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation iv.**

48. *Le GRECO avait 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.*
49. Il est rappelé que le GRECO a conclu dans le Rapport de Conformité que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, étant donné que des nouvelles dispositions législatives interdisant les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue avaient été adoptées ; toutefois, pour ce qui est des partis politiques, des dispositions législatives analogues avaient été proposées mais pas adoptées.
50. Les autorités de la Finlande indiquent maintenant que la Loi relative aux partis politiques, telle que modifiée en 2010, établit une interdiction de l'acceptation de tout soutien financier à moins que le donateur ne puisse être identifié (article 8 b (1)). Cependant, cela ne s'applique pas aux contributions reçues dans le cadre d'activités ordinaires de collecte de fonds. D'autres restrictions à la réception de contributions ont été établies par le même article, telles qu'un plafonnement de la contribution d'une personne physique à 30 000 euros (alinéa 2), une interdiction de la réception de soutien financier en provenance de donateurs étrangers (alinéa 3) et une interdiction de la réception de soutien financier en provenance des administrations publiques (alinéa 4).
51. Le GRECO se félicite des informations communiquées, en particulier de l'interdiction des contributions anonymes adoptée en ce qui concerne les partis politiques, qui était l'objet de la recommandation. Dans ce contexte, 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.
52. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

53. *Le GRECO avait 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.*
54. Le GRECO a conclu dans le Rapport de Conformité que cette recommandation aussi était partiellement mise en œuvre, étant donné que les autorités avaient spécifié dans la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009 que les seuils de divulgation s'appliquent à la somme totale de toutes les contributions reçues d'un même donateur au titre

d'une campagne. Des dispositions législatives analogues avaient été proposées, mais pas adoptées en ce qui concerne les partis politiques.

55. Les autorités de la Finlande indiquent maintenant que suite aux modifications apportées en 2010 à la Loi relative aux partis politiques, un parti politique, une association de parti et une entité affiliée à un parti doivent déposer un formulaire de divulgation actualisée (article 8 c) auprès de la Cour des comptes de l'Etat, si la valeur d'une contribution spécifique ou la valeur totale de plusieurs contributions d'un même donateur franchit le seuil de 1 500 euros par année civile. La divulgation doit être complétée chaque fois que la valeur du soutien financier provenant du même donateur, consistant en nouvelles contributions, après qu'une divulgation ait été déposée ou complétée précédemment, dépasse le même montant. Les autorités expliquent que cette forme de réglementation a été choisie afin de s'assurer que les divulgations sont toujours à jour, ce qui n'aurait pas été le cas si le parti tenu de procéder à une divulgation pouvait attendre de possibles contributions supplémentaires jusqu'à la fin de l'année civile avant de procéder à une divulgation. De même, il est explicitement indiqué que toutes les contributions reçues du même donateur au titre d'une campagne doivent être totalisées et déclarées en tant que contribution unique au titre de ladite campagne (article 9 b(2)).
56. Le GRECO prend note des informations transmises, qui précisent que les différents dons effectués par un même donateur à un parti politique et aux associations liées à ce parti au cours d'une année civile doivent être cumulés. La finalité de cette obligation est d'éviter que la règle relative au seuil de déclaration ne soit contournée. Le GRECO note que ce principe s'applique désormais en ce qui concerne les candidats à une élection ainsi que les partis politiques et les entités liées à un parti.
57. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandations vi et vii.**

58. *Le GRECO avait 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).*
59. *Le GRECO avait 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).*
60. Il est rappelé que les recommandations étaient partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité, étant donné qu'aux fins de ces deux recommandations, des projets de modifications à la Loi relative aux partis politiques avaient été élaborés, imposant 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 collectés excédant la valeur (totale) de 1 500 euros, en indiquant la valeur du/des don(s) et le nom de chaque donateur.
61. Les autorités finlandaises indiquent que suite aux modifications apportées à la Loi relative aux partis politiques en 2010, l'article 8 c(1), qui s'applique aux partis politiques, associations de parti et entités affiliées à un parti politique, précise que la divulgation d'une contribution doit comporter des informations sur la valeur de la contribution et sur le donateur. De même, un parti politique et une association mentionnée dans une décision de subventionnement d'un parti doivent mentionner chaque contribution individuelle à la campagne et le donateur correspondant dans la

liste détaillée des dépenses et des sources de financement de la campagne électorale (article 9 b(2)), si la valeur de la contribution en question excède le seuil stipulé par la Loi. Une restriction spéciale aux fins de la protection de la vie privée du donateur figure dans le même article, en vertu de laquelle le nom d'un particulier ne peut être divulgué sans son consentement explicite si le montant du don est inférieur à 1 500 euros.

62. Les autorités indiquent, par ailleurs, que l'introduction d'une définition de l'association de parti (article 8(1)) et d'une définition d'une entité affiliée à un parti politique (article 8a(1)) dans la Loi relative aux partis politiques a permis de clarifier le statut juridique des entités affiliées à un parti politique. Ces deux définitions sont nouvelles et, par conséquent, les associations et les entités en question relèvent désormais du champ d'application de la Loi relative aux partis politiques. Les restrictions au soutien financier (article 8b) et l'obligation de procéder à une divulgation actualisée (article 8c) fixées par la Loi relative aux partis politiques s'appliquent également aux associations de parti et aux entités affiliées à un parti politique.
63. Le GRECO est satisfait de prendre connaissance des dispositions incluses dans la Loi relative aux partis politiques, notamment concernant l'obligation d'identification du donateur pour les dons d'un montant supérieur à 1 500 euros. Cette situation est désormais conforme à celle qui prévalait déjà pour les candidats à une élection. De plus, le GRECO constate que la Finlande est parvenue à établir un niveau égal de transparence concernant les entités liées aux partis politiques. Ce faisant, la réforme a amélioré non seulement la transparence du soutien financier apporté par ces entités à un parti politique mais aussi la transparence du soutien financier reçu par ces entités elles-mêmes.
64. Le GRECO conclut que les recommandations vi et vii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

65. *Le GRECO avait 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.*
66. Le GRECO rappelle que les autorités de la Finlande avaient partiellement mis en œuvre cette recommandation selon le Rapport de Conformité, étant donné 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 avait été attribuée à la Cour des comptes de l'Etat, organe autonome établi en vertu de la Constitution de la Finlande (article 90(2)). Conformément à la Loi de 2009, la Cour des comptes de l'Etat reçoit l'ensemble des divulgations obligatoires de financement électoral concernant les élections générales et contrôle le respect des obligations de divulgation ; elle vérifie que tous les candidats à une élection ont procédé aux divulgations requises, publie les formulaires de divulgation, etc.
67. Les autorités finlandaises ajoutent maintenant que, suite à la réforme de la Loi relative aux partis politiques intervenue en 2010, la responsabilité du contrôle du financement des partis politiques, entre autres, a été principalement attribuée à la Cour des comptes de l'Etat. Conformément à l'article 9 e(2) de la Loi relative aux partis politiques, la Cour des comptes de l'Etat s'assure que les partis politiques, entités affiliées et associations mentionnées dans une décision de subventionnement d'un parti (les entités objets de la surveillance) sont en conformité avec les

dispositions sur le soutien financier et sur la divulgation des dépenses et des sources de financement de campagne. Dans le cadre de cette mission, la Cour des comptes de l'Etat est habilitée à contrôler les comptes et l'affectation des ressources de l'entité visée par la surveillance et, au besoin, inviter instamment l'entité en question à honorer ses obligations. Cependant, en règle générale, le ministère de la Justice continue de contrôler l'usage des fonds publics accordés aux partis politiques.

68. Le GRECO se félicite de ce que la Cour des comptes de l'Etat de Finlande, qui est incontestablement un organe autonome et de bonne réputation, soit devenue la principale autorité de contrôle du financement politique des candidats à une élection ainsi que des partis politiques et entités liées à un parti politique, le ministère de la Justice conservant la responsabilité du contrôle de l'usage des fonds publics uniquement. Cela constitue une amélioration majeure du système et répond à la nécessité d'une autonomie véritable et d'un contrôle rigoureux telle que constatée par le Rapport d'Evaluation (paragraphe 77 à 81).
69. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation x.**

70. *Le GRECO avait 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.*
71. Cette recommandation aussi était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, étant donné que des sanctions concernant les candidats à une élection avaient été établies à travers la Loi relative au financement électoral d'un candidat adoptée en 2009 (article 10 (2)) ; et que la Cour des comptes de l'Etat avait été dotée du pouvoir de sanctionner les candidats à une élection qui n'observent pas les règles relatives au dépôt de formulaires de divulgation. Toutefois, s'agissant des partis politiques, seul des projets de dispositions législatives avaient été élaborés.
72. Les autorités finlandaises déclarent maintenant que suite aux modifications apportées à la Loi relative aux partis politiques en 2010, la Cour des comptes de l'Etat, en tant que principale autorité de contrôle des partis politiques entre autres, s'est vue conférer des pouvoirs de sanction dans certaines situations – par exemple, en cas de défaut de communication, correction ou parachèvement de documents ou informations requis, malgré un rappel de la Cour des comptes de l'Etat. Cette dernière peut ainsi imposer une amende conditionnelle, laquelle peut être répétée autant de fois que nécessaire jusqu'à l'obtention du résultat souhaité. Le paiement de l'amende, qui constitue une sanction administrative, est souple et vise avant tout à assurer le respect des obligations découlant de la Loi relative aux partis politiques, comme dans le contexte de la surveillance mise en œuvre en vertu de la Loi relative au financement électoral d'un candidat. Dans le cadre du processus de réforme, il a été estimé que le paiement d'une amende, susceptible d'être imposé à plusieurs reprises au besoin, représente une sanction suffisamment efficace pour dissuader des négligences. En outre, il existe des dispositions permettant de cesser ou de recouvrer les financements publics accordés aux partis politiques qui n'honorent pas les obligations fixées par la Loi relative aux partis politiques.
73. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de ce que la Cour des comptes de l'Etat dispose désormais de diverses sanctions, y compris de nature administrative,

aux fins du contrôle des candidats à une élection ainsi que des partis politiques et associations liées à un parti.

74. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### III. CONCLUSIONS

75. **Compte tenu des conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur la Finlande et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de façon satisfaisante en tout seize des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i et iii à vi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante et la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations (i à x) ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.
76. S'agissant des incriminations, la Finlande a mené à bien un processus de réforme substantielle comprenant, entre autres, la criminalisation de la corruption d'arbitres et l'augmentation des sanctions pénales contre la corruption dans le secteur privé. En outre, la Finlande a supprimé l'exigence de la « double incrimination » pour les infractions de corruption, ce qui accroît ses possibilités de poursuivre les infractions de corruption commises à l'étranger. Cette réforme de fond a aussi inclus la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et le retrait d'une des réserves de la Finlande par rapport à l'article 17, paragraphe 1(b) de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). La Finlande mérite des vives félicitations pour ces progrès accomplis. Cela étant, les autorités auraient pu faire davantage pour mettre les dispositions relatives à l'infraction de corruption de parlementaires pleinement en conformité avec la Convention pénale sur la corruption (STE 173).
77. S'agissant de la transparence du financement politique, la Finlande a affiché des progrès remarquables depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation ; elle dispose désormais d'un nouveau cadre juridique qui vise à assurer la transparence du financement des candidats à une élection, partis politiques et entités liées à un parti politique, conformément aux articles pertinents de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Toutes les lacunes relevées dans le Rapport d'Évaluation du GRECO ont été dûment comblées. Les modifications apportées à l'arsenal de dispositions législatives amélioreront la transparence générale du financement politique de manière considérable, si elles sont appliquées comme prévu. Sachant que la Finlande a une ancienne tradition de réglementation limitée dans ce domaine, les progrès accomplis sont impressionnants et pourraient servir d'exemple à d'autres membres du GRECO se trouvant dans une situation analogue.
78. L'adoption du Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle d'évaluation sur la Finlande.
79. Le GRECO invite les autorités de la Finlande à traduire ce rapport dans les langues nationales et à rendre ces traductions accessibles au public.