



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



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 mars 2013  
Publication : 27 mars 2013

**Public**  
Greco Eval IV Rep (2012) 6F

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'ÉVALUATION

**FINLANDE**

Adopté par le GRECO lors de sa 59<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 18-22 mars 2013)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N



## TABLE DES MATIERES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>5</b>
<b>II. CONTEXTE</b> .....	<b>7</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES</b> .....	<b>9</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	11
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES .....	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE .....	12
CONFLITS D'INTERETS .....	13
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	15
<i>Cadeaux</i> .....	15
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	16
<i>Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers</i> .....	17
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	17
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	18
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI .....	20
<i>Règles relatives à l'utilisation de fonds publics</i> .....	20
<i>Règles relatives aux conflits d'intérêts et à la divulgation des liens extérieurs</i> .....	20
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	22
PARLEMENT D'ÅLAND .....	22
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES</b> .....	<b>24</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	24
<i>Tribunaux de droit commun</i> .....	25
<i>Tribunaux administratifs</i> .....	25
<i>Cours spéciales</i> .....	26
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	27
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	31
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS .....	32
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	34
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	34
<i>Cadeaux</i> .....	37
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> .....	38
<i>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i> .....	38
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI .....	39
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	42
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS</b> .....	<b>44</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	44
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	45
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	47
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS .....	48
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	49
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	49
<i>Récusation et retrait</i> .....	49
<i>Cadeaux</i> .....	50
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> .....	51
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	51
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI .....	52
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	53
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>55</b>

## RÉSUMÉ

1. En Finlande, la prévention de la corruption en ce qui concerne les parlementaires, les juges et les procureurs repose dans une large mesure sur la confiance, l'ouverture et le contrôle public et semble être assez efficace dans la pratique. Selon les indices internationaux, en Finlande la perception de la corruption en général et en ce qui concerne les catégories de personnes visées par le présent rapport en particulier est nettement au-dessous de la moyenne des pays de l'UE. Les acteurs nationaux préconisent une plus grande transparence et une meilleure prise de conscience dans certains domaines, plutôt que l'introduction d'un régime basé sur des déclarations, des restrictions et une application obligatoires. Tout en tenant compte de ce contexte, le GRECO tient à souligner que les risques de corruption résultant des conflits d'intérêts ne doivent pas être sous-estimés. Ce rapport inclut des recommandations – ainsi que diverses propositions – visant à mieux sensibiliser les parlementaires, les juges et les procureurs sur ces risques, à renforcer la transparence et en fin de compte à accroître la confiance du public à l'égard de ces personnes et des institutions qu'elles représentent.

2. Le GRECO a identifié des aspects de la prévention de la corruption chez les parlementaires qui sont susceptibles d'améliorations. Il est notamment recommandé d'élaborer un code de conduite, de préciser le concept de conflit d'intérêts au sens de l'article 32 de la Constitution ainsi que le mécanisme de son application, de préciser les règles applicables à l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, de rendre obligatoire la divulgation des liens extérieurs des parlementaires et d'en élargir le champ d'application et de veiller à la bonne application des règles qui sont en vigueur ou doivent encore être établies. Il convient de percevoir ces mesures comme des garde-fous visant à garantir que le processus parlementaire est exempt de toute influence extérieure indue – et est aussi perçu comme tel.

3. Pour ce qui concerne les juges et les procureurs, la diffusion des Principes de déontologie pour les juges (récemment adoptés), notamment auprès des juges non professionnels et des experts membres des tribunaux, l'établissement d'un ensemble complet de normes de déontologie et de conduite à l'intention des procureurs, ainsi que la fourniture d'orientations complémentaires sur ces questions – y compris par des mesures de formation spécifiques – sont recommandés. En outre, les activités accessoires – notamment les missions d'arbitrage – des juges de haut rang, qui ont attiré une large attention des médias au moment de la visite d'évaluation, méritent une réflexion particulière. Il serait regrettable que naisse chez les citoyens l'impression selon laquelle la participation à de telles activités pourrait perturber les activités professionnelles d'un juge – impression qui pourrait saper l'autorité du système judiciaire. Enfin, les autorités finlandaises voudront peut-être examiner diverses autres propositions concernant notamment la procédure de nomination des conseillers référendaires, des experts membres des tribunaux et des juges non professionnels ainsi que la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs en cas de faute. Le processus de réforme en cours qui vise à élaborer une loi relative aux juges et aux tribunaux, y compris une réglementation du statut du personnel judiciaire, pourrait constituer une bonne occasion pour donner suite à certaines des recommandations et propositions relatives aux juges figurant dans le présent rapport. Les autorités finlandaises voudront peut-être également envisager d'élaborer des dispositions législatives spécifiques correspondantes sur les procureurs.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

4. La Finlande a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en juin 2001), Deuxième (en juillet 2004) et Troisième (en décembre 2007) Cycles d'évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).

5. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs". En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

6. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Finlande au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2012) 7E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Finlande du 4 au 8 juin 2012. L'EEG se composait de M. Jean-Christophe GEISER, Conseiller scientifique, Unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice (Suisse), M. Frank RAUE, Chef adjoint, Division PM1, Rémunération des membres, Administration, Bundestag (Parlement fédéral) (Allemagne), M. Atle ROALDSØY, Conseiller principal, ministère de la Justice, police (Norvège) et M. Georgi RUPCHEV, Expert d'Etat, Direction de la Coopération internationale et des affaires européennes, ministère de la Justice (Bulgarie). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré plusieurs représentants des organes suivants : *Eduskunta* (Parlement national), y compris les Présidences de la Commission d'audit, de la Commission du droit constitutionnel, de la Commission des finances, de la Commission des affaires juridiques et des agents supérieurs du Bureau du Parlement. En outre, l'EEG s'est entretenue avec des représentants de différents partis politiques et des représentants du Parlement d'Åland. L'EEG a également interrogé des agents des organes ci-après : ministère de la Justice, Cour suprême, Cour d'appel d'Helsinki, Tribunal de district central de Finlande, Cour administrative suprême, Tribunal administratif de Turku, Tribunal des assurances, Tribunal du travail, Tribunal de commerce, Bureau du Procureur général, ministère public d'Helsinki, Comité des nominations judiciaires, Bureau du Chancelier de la Justice et Bureau du Médiateur

parlementaire. Enfin, l'EEG s'est entretenu avec des représentants des organisations suivantes : Association des juges finlandais, Association des juges non professionnels finlandais, Association des juristes finlandais, Association des procureurs finlandais, Association du Barreau finlandais, section finlandaise de Transparency International, Université d'Helsinki (faculté de droit) et Association des journalistes judiciaires.

10. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités finlandaises pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités finlandaises, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. La Finlande devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

11. D'après les déclarations passées du GRECO sur la situation de la Finlande au plan de la corruption, qui restent dans l'ensemble valables aujourd'hui, « *La Finlande est l'un des membres du GRECO le moins affecté par la corruption. La transparence et l'ouverture de sa société, le contrôle exercé par les citoyens et les médias sur la gestion des affaires publiques sont puissamment dissuasifs à l'égard de la corruption. Un sens aigu de l'intérêt général et un système efficace de contrôles internes et externes expliquent également le très faible nombre d'affaires de corruption en Finlande. (...) Le fait que l'accès au Médiateur parlementaire et au Chancelier de [la] justice soit simple et gratuit, facilite la participation des citoyens au contrôle de l'exercice des fonctions publiques.* »<sup>1</sup> Au cours des trois cycles d'évaluation précédents, le GRECO a adressé en tout 29 recommandations à la Finlande en vue de renforcer sa capacité à lutter contre la corruption, et la Finlande les a pratiquement toutes mises en œuvre<sup>2</sup>. Notamment, la Finlande a établi un nouveau cadre juridique visant à assurer la transparence du financement politique, conformément à la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> et aux recommandations émises par le GRECO sur la base de ce texte. Le GRECO a qualifié ces progrès d'impressionnants, sachant que la Finlande avait une ancienne tradition de réglementation limitée dans ce domaine<sup>4</sup>.

12. Pendant plusieurs années depuis l'an 2000, l'indice de perception de la corruption (IPC) établi annuellement par Transparency International a classé la Finlande au premier rang, c'est-à-dire au rang du pays ayant le plus bas niveau de corruption perçue. En 2008, la Finlande a régressé au cinquième rang<sup>5</sup>. Au cours des années qui ont suivi, le niveau de corruption perçue s'est amélioré d'après l'IPC, la Finlande retrouvant le premier rang en 2012. Depuis 1996, année où les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale ont été publiés pour la première fois, la Finlande s'est classée en tête en ce qui concerne l'Etat de droit et le contrôle de la corruption<sup>6</sup>.

13. S'agissant des thèmes couverts par le Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, si les parlements et les partis politiques figurent en tête de liste des institutions publiques qui inspirent le moins confiance dans la plupart des pays visés par l'enquête Eurobaromètre de la Commission européenne<sup>7</sup>, en Finlande ce phénomène reste moins marqué que dans d'autres pays. De même, le pourcentage de personnes interrogées qui pensent que la corruption est répandue chez les politiciens au niveau national s'est élevé à 38 % en 2011, par rapport à 57 % dans l'UE-27<sup>8</sup>.

14. Pour ce qui est de la justice, d'après l'enquête Eurobaromètre sur la corruption la plus récente, le pourcentage de personnes interrogées qui pensent que la corruption est répandue dans cette branche du pouvoir (6 %) est sensiblement inférieur à la moyenne

---

<sup>1</sup> Voir Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la Finlande du GRECO, document [Greco Eval I Rep \(2000\) 4F](#), paragraphe 103.

<sup>2</sup> Au total, 28 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante et une recommandation a été partiellement mise en œuvre.

<sup>3</sup> La Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

<sup>4</sup> Voir document [Greco Second RC-III \(2011\) 13F](#) (paragraphe 77).

<sup>5</sup> La note relative à l'IPC est passée de 9,40 en 2007 à 9,00 en 2008. Voir <http://www.transparency.org>. – D'après le rapport Finlande (2011) relatif aux indicateurs de gouvernance durable publié par la Bertelsman Stiftung, ce recul pourrait s'expliquer par les scandales liés au financement politique en 2008 (et en 2009 à nouveau).

<sup>6</sup> Voir [http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc_country.asp)

<sup>7</sup> Voir [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/step1.cfm?&lang=fr](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm?&lang=fr), pour la question associée « Confiance dans les institutions ».

<sup>8</sup> Enquêtes Eurobaromètre spéciales sur la corruption : 291 (publiée en avril 2008), 325 (publiée en novembre 2009) et 374 (publiée en février 2012). – De même, d'après le Baromètre mondial de la corruption (BMC) publié par Transparency International pour 2010/2011, le niveau de corruption au Parlement perçue en Finlande était nettement inférieur à la moyenne de l'UE ; voir <http://gcb.transparency.org/gcb201011/>.

de l'UE (32 %)<sup>9</sup>. En outre, il semblerait que la justice soit une des institutions en lesquelles les citoyens ont le plus confiance en Finlande.

15. Même si des institutions du système finlandais aussi importantes que le Parlement et la justice ont gagné la confiance des citoyens, l'EEG estime qu'il serait possible d'améliorer le régime de prévention de la corruption. Par ailleurs, les mesures recommandées ci-après peuvent répondre aux préoccupations exprimées par certains des interlocuteurs de l'EEG et d'autres observateurs<sup>10</sup> à propos de la corruption occulte, des relations douteuses entre les milieux d'affaires et les politiciens, de l'absence d'un journalisme d'investigation et de l'absence d'un débat public sur la corruption.

---

<sup>9</sup> Ce résultat aussi est corroboré par d'autres enquêtes telles que le BMC.

<sup>10</sup> Voir, par exemple, évaluation du système national d'intégrité concernant la Finlande. Transparency International (2011).

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire<sup>11</sup>

16. La Finlande est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. La Constitution en vigueur date de 1999. Le Parlement national unicaméral (l'Eduskunta) exerce l'autorité législative suprême. Il adopte des lois, vote le budget de l'Etat, approuve les traités internationaux et contrôle les activités du gouvernement (le Conseil d'Etat). Il peut modifier la Constitution et les lois ordinaires, renvoyer le gouvernement et passer outre aux vétos présidentiels. L'initiative législative revient au Conseil d'Etat ou à un parlementaire ou, depuis mars 2012, sur initiative de citoyens.

17. L'Eduskunta comprend 200 parlementaires élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans conformément à un mode de scrutin semi-proportionnel basé sur la méthode de *d'Hondt* dans 15 circonscriptions. Un nombre de parlementaires proportionnel au nombre de citoyens finlandais résidant dans la circonscription sont élus dans chaque circonscription. Cependant, un parlementaire est toujours élu dans la circonscription des îles autonomes d'Åland. Pour l'essentiel, les candidats sont désignés par des partis politiques, mais la loi électorale permet également la candidature d'une personne parrainée par au moins 100 Finlandais réunis dans une association électorale. Il n'existe pas de seuil électoral absolu pour remporter un siège. A l'heure actuelle, 43 % des parlementaires sont des femmes.

18. La Constitution proscrit le mandat impératif ; elle dispose qu'un parlementaire doit adhérer aux principes de justice et de vérité dans l'exercice de ses fonctions et respecter la Constitution et qu'il n'est pas assujéti à d'autres ordres. Compte tenu du caractère représentatif du système parlementaire, les parlementaires ne sont pas considérés comme des représentants exclusifs du corps électoral qui les a élus et ne sont pas non plus des représentants directs de leur circonscription électorale. D'autre part, dans la pratique, les parlementaires sont soumis à la discipline de parti en tant que membres du parti et membres du groupe parlementaire.

19. En vertu des articles 27 et 28 de la Constitution, un parlementaire perd son mandat s'il est élu Président de la République ou s'il est nommé Médiateur parlementaire ou à certains postes de haut niveau ou s'il ne remplit plus toutes les conditions d'éligibilité. Un parlementaire peut aussi être déchargé de ses fonctions à sa demande si le Parlement considère qu'il existe des motifs valables pour accéder à une telle demande. En outre, si un parlementaire néglige à des égards essentiels et de façon répétée ses fonctions de député, le Parlement peut, après avoir recueilli l'avis de la Commission du droit constitutionnel, le démettre de ses fonctions de manière définitive ou pour une période donnée, par une décision appuyée par au moins deux tiers des membres. De même, si un parlementaire a été reconnu coupable d'un délit intentionnel ou d'un délit électoral, le Parlement peut examiner la question de savoir si le parlementaire en question peut être autorisé à continuer à siéger au sein de l'institution. Si l'infraction est telle que l'accusé ne jouit ni du respect ni de la confiance nécessaires à l'exercice de ses fonctions, le Parlement peut, après avoir recueilli l'avis de la Commission du droit constitutionnel, déclarer qu'il est mis fin au mandat du parlementaire concerné par une décision appuyée par au moins deux tiers des membres.

20. D'après les autorités, il n'y a pas eu beaucoup de cas où les règles relatives à la destitution d'un parlementaire ont dû être appliquées ou examinées. L'EEG a été informée d'une affaire survenue en 1993, dans laquelle un membre du gouvernement – qui était en même temps un parlementaire – avait promis une aide de l'Etat à une banque en échange d'un emprunt contracté à titre privé et a été reconnu coupable de

---

<sup>11</sup> Pour ce qui est du Parlement d'Åland, voir chapitre séparé ci-après.

sollicitation de pot-de-vin par la Haute Cour de justice<sup>12</sup>. Suite à cela, le Parlement a décidé de mettre un terme au mandat du parlementaire fautif. Plus récemment, en 2010, le Chancelier de la Justice a soumis à la Commission du droit constitutionnel une demande d'enquête sur la légalité des actes de l'ex-Premier Ministre durant ses fonctions<sup>13</sup>. La Commission du droit constitutionnel a demandé l'ouverture d'une enquête préliminaire. En fin de compte, elle a conclu que les faits constituaient bien une violation des devoirs de fonction, mais n'étaient pas assez graves pour justifier l'ouverture d'une procédure au niveau de la Haute Cour de justice. Le Parlement a décidé en 2011 de ne pas entamer de poursuites.

21. L'organisation interne et le déroulement des travaux de l'*Eduskunta* sont spécifiés par la Constitution et le Règlement intérieur du Parlement. La Présidence du Parlement se compose du Président et de deux Vice-présidents qui sont élus parmi les parlementaires par un vote à la majorité absolue pour la session parlementaire. Le Président et les Vice-présidents du Parlement ainsi que les présidents des commissions parlementaires forment le Conseil de la Présidence du Parlement qui, entre autres, émet des instructions sur l'organisation des travaux parlementaires et décide des procédures à suivre pour traiter les questions relevant de la compétence du Parlement. Le Parlement désigne les commissions permanentes (16 au total) pour chaque législature, notamment la Commission du droit constitutionnel qui a pour tâche, entre autres, de se prononcer sur la constitutionnalité de propositions législatives (sachant qu'il n'existe pas de cour constitutionnelle en Finlande) et d'autres points soumis à son examen, et sur leur relation avec les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>14</sup>.

22. L'administration du Parlement est assurée par la Commission du Bureau, qui se compose du Président, des Vice-présidents et de quatre parlementaires élus par le Parlement parmi ses membres (ainsi que des quatre suppléants de ces derniers parlementaires). La Commission du Bureau contrôle les travaux du Bureau du Parlement. Ce dernier est dirigé par le Secrétaire général, qui est élu par le Parlement.

23. Le Parlement désigne un Médiateur parlementaire pour un mandat de quatre ans. Le Médiateur est un « gardien de la légalité » indépendant, à l'instar du Chancelier de la Justice, qui est désigné par le Président de la République. Les deux institutions coexistent pour des raisons historiques et leurs fonctions se chevauchent dans une large mesure<sup>15</sup>. Elles contrôlent la légalité des actes du gouvernement et du Président, s'assurent que les tribunaux et les autres autorités et agents publics (dont les procureurs) observent le droit et s'acquittent de leurs obligations et, dans ce contexte, veillent au respect des libertés et des droits fondamentaux ainsi que des droits de l'homme. Elles ne sont pas habilitées à contrôler l'activité des parlementaires ou du Parlement dans son ensemble.

24. Le Médiateur et le Chancelier de la Justice s'accordent sur une répartition des tâches (au cas par cas). Ils reçoivent les plaintes du public et instruisent aussi des affaires de leur propre initiative. Ils ont des méthodes et des pouvoirs d'enquête similaires, y compris le pouvoir d'émettre des avis et des instructions à l'intention des autorités ou des agents, d'émettre un blâme à l'intention d'un agent public et d'ordonner que des poursuites pénales soient engagées. Le Médiateur et le Chancelier de la Justice présentent tous deux un rapport annuel au Parlement (et au gouvernement, dans le cas du Chancelier de la Justice) sur leur activité et sur la façon dont le droit a été observé.

---

<sup>12</sup> Voir article 101 de la Constitution. Pour des précisions sur la Haute Cour de justice, voir ci-après la partie « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>13</sup> Cf. article 115 de la Constitution.

<sup>14</sup> Voir articles 35 et 74 de la Constitution et article 7 du Règlement intérieur.

<sup>15</sup> Voir articles 108 et 109 de la Constitution.

## Transparence du processus législatif

25. La proposition de promulgation d'une loi est déposée au Parlement à l'initiative du gouvernement ou d'un parlementaire. En outre, depuis mars 2012, une nouvelle forme d'initiative législative permet aux citoyens de soumettre une proposition au Parlement. Ce droit est accordé à un groupe constitué de 50 000 citoyens finlandais jouissant du droit de vote. Une initiative de citoyens peut inclure un projet de texte ou une invitation à engager un processus de rédaction d'un projet de texte. Elle peut également porter sur la modification ou l'abrogation d'une loi existante.

26. Les autorités indiquent qu'en général les projets de loi sont déjà portés à l'attention du public au stade initial. Des informations sur les points concernés sont disponibles sur les sites Internet des ministères concernés. Des informations sur les projets législatifs en cours de rédaction par des fonctionnaires dans les ministères sont également disponibles sur le Registre de projets du gouvernement (HARE), service partagé du Parlement et des ministères accessible en ligne au public. Les autorités ajoutent qu'en plus de l'audition d'experts et de groupes d'intérêt au cours de l'évaluation d'un projet de loi, les commissions permanentes du Parlement peuvent organiser des auditions publiques ouvertes dans le but de recueillir des informations et des avis.

27. Les sessions plénières du Parlement sont ouvertes au public, sauf si le Parlement, pour des raisons très graves, en décide autrement en ce qui concerne une question particulière<sup>16</sup>. L'ordre du jour des sessions plénières est publié sur Internet et toutes les sessions plénières sont diffusées sur Internet.

28. Presque tous les votes au Parlement sont exprimés par voie électronique et les résultats peuvent être annoncés immédiatement sur Internet. Les résultats des votes électroniques sont toujours publiés sur les pages web du Parlement, à l'aide de tableaux précisant le vote de chaque parlementaire et les statistiques des suffrages par catégories : gouvernement/opposition, groupes parlementaires, genre et circonscriptions. On s'attend à ce qu'au terme de la refonte en cours des pages Web du Parlement, l'accent soit davantage mis, entre autres, sur l'affichage des résultats des votes à compter de 2013. Les résultats des votes sont archivés<sup>17</sup>.

29. Des informations sur la composition des commissions parlementaires sont publiées sur le site Internet du Parlement. En règle générale, les réunions des commissions parlementaires ne sont pas ouvertes au public. Toutefois, une commission peut ouvrir une réunion au public pendant la période où elle recueille des informations aux fins de la préparation de certains points<sup>18</sup>. D'après l'article 43 du Règlement intérieur, un procès-verbal de chaque réunion des commissions est conservé, qui indique les membres présents et les experts entendus ainsi que les propositions et les décisions adoptées, y compris les résultats des votes. Les procès-verbaux des réunions des commissions sont contenus dans un réseau d'information accessible au public et les documents préparatoires relatifs à des points spécifiques sont rendus publics à l'issue de l'examen du point en question par la commission – à moins que la commission ne décide que, pour des motifs impérieux, les documents doivent rester secrets (par exemple, si la divulgation d'informations est susceptible de nuire gravement aux relations internationales ou aux marchés de capitaux ou financiers de la Finlande)<sup>19</sup>. D'après les autorités, il est généralement admis qu'une commission ne doit faire usage de la faculté de restreindre l'accès du public à ses documents que dans des cas exceptionnels.

---

<sup>16</sup> Article 50 de la Constitution et article 67 du Règlement intérieur. La dernière session à huis clos de la plénière fut tenue pendant la Seconde Guerre mondiale.

<sup>17</sup> Articles 61 à 63 du Règlement intérieur.

<sup>18</sup> Article 50 de la Constitution.

<sup>19</sup> Voir article 43a.2 du Règlement intérieur.

## Rémunération et avantages économiques

30. Les parlementaires sont censés exercer leurs fonctions à temps plein mais ne sont pas soumis à un horaire de travail fixe. Ils perçoivent une rémunération mensuelle de 6 335 euros, qui peut atteindre 6 811 euros après 12 ans de fonctions. Les présidents de commission perçoivent un supplément mensuel de 714 euros ou, dans certains cas, 1 178 euros. Les présidents de certaines sous-commissions perçoivent un supplément mensuel de 714 euros ou 471 euros. Les présidents de groupe parlementaire perçoivent un supplément mensuel de 1 178 euros si le groupe compte au moins 16 membres ou 714 euros s'il compte entre 3 et 15 membres. Le Président du Parlement perçoit 11 675 euros par mois et les Vice-présidents, 9 729 euros. La rémunération des parlementaires est imposable. En 2010, le salaire mensuel brut moyen s'est élevé à 3 043 euros en Finlande.<sup>20</sup>

31. Chaque parlementaire perçoit une indemnité pour frais encourus comprise entre 990 euros et 1 810 euros par mois en fonction du lieu de son domicile et de la question de savoir s'il possède une résidence secondaire dans la zone métropolitaine d'Helsinki. Il s'agit d'une somme forfaitaire, destinée à couvrir les dépenses liées à leurs fonctions et non imposable. Par ailleurs, les parlementaires ont droit à la gratuité des transports par train, vol régulier et autocar en Finlande et par taxi dans la zone métropolitaine d'Helsinki à des fins liées à leurs fonctions législatives.

32. Les informations sur le salaire et les avantages complémentaires des parlementaires sont publiques. Les organes de presse et les citoyens peuvent consulter les reçus et les comptes auprès du Service de la comptabilité du Bureau du Parlement. Il existe un droit d'accès aux documents comptables, dont une copie peut être obtenue (moyennant un coût de 0,05 euro par page).

33. Le budget des frais de fonctionnement du bureau d'un parlementaire est exclusivement couvert par des ressources publiques. Les parlementaires ne perçoivent aucune autre allocation financière pour cela. Ils ont droit à un assistant personnel – qui est employé par le Bureau du Parlement et perçoit un salaire mensuel de 2 315 euros pour un travail à temps plein – et disposent de deux bureaux meublés et dotés de matériel standard aux frais du Parlement sur le site de l'institution. Les autres services fournis à titre gratuit en relation avec les fonctions de parlementaire incluent l'utilisation d'un téléphone mobile.

34. Un parlementaire peut prétendre à une pension de retraite dès l'âge de 65 ans. La pension de retraite est liée aux revenus et calculée sur la base de la durée de la carrière et du revenu perçu au cours des 15 dernières années. Le taux de capitalisation de la retraite est de 4,0 % par an. La pension maximale s'élève à 60 % du salaire mensuel moyen des 15 dernières années de travail.

## Principes éthiques et règles de conduite

35. Les articles 29 à 32 de la Constitution réglementent l'indépendance, l'immunité, la liberté d'expression, la conduite et les conflits d'intérêts des parlementaires. Les autorités indiquent que ces articles ne constituent pas un code de conduite au sens strict du terme mais peuvent être considérés comme les valeurs éthiques fondamentales des parlementaires. En outre, il existe des lignes directrices internes sur les cadeaux et une pratique bien établie, quoique non juridiquement contraignante, de déclaration et de publication des liens extérieurs. Cependant, il n'existe pas de document unique codifiant les différentes règles de conduite à l'intention des parlementaires (code de conduite).

---

<sup>20</sup> Source : statistiques relatives à la Finlande (chiffres les plus récents disponibles).

36. Au cours de la visite en Finlande, l'EEG a relevé des vues divergentes sur l'opportunité d'élaborer un code de conduite spécifique à l'intention des parlementaires. Certains interlocuteurs étaient d'avis que les règles et les dispositions actuelles étaient efficaces et qu'un code de conduite n'apporterait aucune différence notable. Entre autres, le cadre juridique établi par la Constitution, la fonction de contrôle préventif de la Commission du droit constitutionnel ainsi que le rôle et les responsabilités du Président du Parlement, du Secrétaire général du Parlement, des commissions du Parlement et du Parlement lui-même ont été évoqués. D'autre part, plusieurs interlocuteurs ont appuyé l'idée de l'élaboration d'un code de conduite à l'intention des parlementaires, estimant qu'il pouvait constituer un outil utile pour mieux sensibiliser les parlementaires sur les exigences et les attentes liées à leur rôle de représentant élu. En outre, à condition qu'un tel Code soit facilement accessible au public, il constituerait à l'endroit du grand public un message très clair selon lequel les questions de déontologie reçoivent bien l'attention voulue. A cet égard, certains interlocuteurs de l'EEG ont fait état de leurs préoccupations sur la corruption occulte, les relations étroites entre les milieux d'affaires et les politiciens, l'absence d'un débat public sur la corruption et l'absence d'une réglementation claire sur les conflits d'intérêts des parlementaires. Par ailleurs, l'EEG tient à attirer l'attention sur le Principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt Principes directeurs pour la lutte contre la corruption : « *encourager l'adoption par les représentants élus de codes de conduite (...)* ».

37. S'agissant du contenu d'un tel code, il devra à tout le moins refléter et rendre accessible de façon plus appropriée les normes de base ayant trait aux devoirs fondamentaux des parlementaires et aux restrictions relatives à leur activité. Sachant que les dispositions législatives concernées sont plutôt vagues et afin que le code de conduite soit un outil efficace pour les parlementaires, il importe que ledit code fournisse également des directives claires sur la prévention des conflits d'intérêts et sur les questions connexes, telles que l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, les activités accessoires et les intérêts financiers, l'utilisation abusive d'informations et de ressources publiques, l'obligation de divulgation des liens extérieurs et les comportements vis-à-vis des tiers tels que les lobbyistes (y compris des exemples détaillés). De plus, des mesures complémentaires, telles que la mise en œuvre d'une formation spécifique ou la fourniture de conseils confidentiels sur les questions susmentionnées, seraient un atout supplémentaire. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit adopté et rendu facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés.** Dans ce contexte, la récente décision que le Conseil de la Présidence du Parlement a prise de nommer un groupe de travail chargé, entre autres, d'étudier la question de l'opportunité d'un Code de conduite pour les Parlementaires et d'en rédiger les chapitres possibles a été saluée avec intérêt. L'EEG souhaite rajouter qu'au-delà de ce code, le cadre existant (règles, lignes directrices et recommandations) sur les conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux et la divulgation des liens extérieurs doit être développé, conformément aux recommandations ci-après.

### Conflits d'intérêts

38. D'après l'article 32 de la Constitution, « *Un représentant<sup>21</sup> ne peut participer à la préparation et à la prise de décisions relatives à une affaire qui le ou la concerne personnellement. Il peut cependant participer aux débats sur la question en session plénière. Au sein d'une commission, un représentant ne peut pas non plus participer à l'examen relatif à l'inspection des mesures qu'il a prises dans l'exercice de ses fonctions.* »

---

<sup>21</sup> C'est-à-dire un parlementaire.

39. D'après les autorités, le point de départ de l'évaluation du fait de savoir si une question « concerne » un parlementaire « personnellement » se trouve dans le fait de savoir si est en jeu une décision qui concerne de manière spécifique la situation juridique ou économique du parlementaire. Chaque parlementaire est tenu de veiller, à sa propre initiative, à ne pas prendre part à des débats ou décisions auxquels, en vertu de l'article 32, il n'est pas autorisé à prendre part. Les autorités indiquent que, dans la pratique, si un parlementaire ne sait pas exactement s'il est autorisé à prendre part à la préparation ou à la prise de décisions relatives à une question donnée, il peut alors solliciter l'avis juridique du Secrétaire général sur le fait de savoir s'il existe un conflit d'intérêts ou pas. Le cas échéant, le Bureau du Secrétaire général recueille l'avis de juristes sur la Constitution avant d'émettre une recommandation sur la question.

40. D'après les autorités, ces trois dernières années, s'est produit une fois le cas où un parlementaire, de son propre chef, a annoncé un conflit d'intérêts et n'a ainsi pas pris part à des débats et à des décisions au sein d'une commission. En outre, il y a eu plusieurs cas où des parlementaires ont sollicité des conseils sur une possible incompatibilité et un cas où le Président d'une commission a demandé l'examen de la question de savoir si un membre de la commission se trouvait en situation de conflit d'intérêts. Dans ces cas, le Secrétaire général a recueilli l'avis de juristes sur la Constitution, lesquels ont conclu à une absence de conflit d'intérêts. D'après les autorités, ces cas ne sont pas répertoriés.

41. L'EEG note que l'interprétation et l'application de l'article 32 de la Constitution – qui se traduisent par des conséquences juridiques graves, à savoir l'exclusion de la prise de décisions – constituent une question très sensible. L'exclusion de parlementaires au motif qu'ils sont « *concern[és] personnellement* » peut faire basculer la majorité au sein du Parlement. En conséquence, l'EEG accepte l'application prudente de cette disposition et l'interprétation plutôt étroite du concept de « *concern[és] personnellement* ». Cela étant dit, l'EEG estime que l'article 32 de la Constitution ne constitue pas une base suffisante pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts des parlementaires et qu'il doit être complété pour éviter toute confusion et sensibiliser les parties intéressées. Certains interlocuteurs interrogés au cours de la visite ont fait savoir que le caractère général de cette disposition pose un problème de légalité. Par exemple, il est difficile de dire si un parlementaire est aussi « *concern[é] personnellement* » au sens de l'article 32 de la Constitution lorsque la situation économique ou juridique d'un membre de la famille ou d'une autre personne proche, y compris une organisation, est en jeu. En outre, il convient de préciser la procédure et les compétences requises pour destituer un parlementaire. A cet égard, il a été simplement indiqué que le Président du Parlement (ou, dans le cas d'une réunion de commission, le Président de ladite commission) doit veiller au respect de la Constitution et que le Président ou la commission se prononcent « en dernier ressort » sur le fait de savoir s'il existe un conflit d'intérêts ou pas.

42. Même si certains représentants du Parlement rencontrés n'ont pas exprimé de préoccupations particulières à propos des conflits d'intérêts et ont fait référence à une publication<sup>22</sup> qui examine dans une certaine mesure l'interprétation de l'article 32 de la Constitution, d'autres interlocuteurs ont en revanche estimé que cette question n'a pas été traitée par le Parlement avec l'attention méritée. L'EEG considère que l'absence de règles claires n'est pas satisfaisante, sachant que la législation ne contient pas de restrictions en ce qui concerne les activités commerciales exercées et les intérêts financiers détenues par les parlementaires, et que de nombreux parlementaires en Finlande exercent diverses fonctions supplémentaires<sup>23</sup>. La situation actuelle nécessite une clarification des règles et la formulation d'orientations à l'intention des parlementaires sur les types de conflits et sur le comportement à adopter face à des conflits d'intérêts avérés ou potentiels, lesquelles orientations doivent être assorties

<sup>22</sup> « Loi et procédures relatives aux travaux du Parlement » (Juridik och former i riksdagsarbetet).

<sup>23</sup> Voir ci-après la partie « Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions ».

d'exemples détaillés, de même qu'elle nécessite le développement d'un mécanisme d'application pratique de l'article 32 de la Constitution. Cela serait bénéfique non seulement pour les parlementaires eux-mêmes et l'administration parlementaire, mais aussi pour le public dans son ensemble et la confiance du public à l'égard du Parlement et des parlementaires. Il ne serait pas forcément nécessaire d'apporter des modifications à la législation, la formulation de clarifications et d'orientations pouvant s'effectuer à travers d'autres instruments. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une clarification (publique) écrite de la portée de l'article 32 de la Constitution (conflits d'intérêts) et des orientations sur l'interprétation et l'application de cet article soient fournies aux parlementaires.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Cadeaux*

43. La Commission du Bureau du Parlement a adopté deux lignes directrices internes sur les cadeaux, à savoir la « Politique de l'*Eduskunta* en matière de cadeaux pour la période 2009-2010 » qui concerne les cadeaux faits aux parlementaires (et qui est toujours en vigueur) et les « Principes sous-tendant la représentation de l'*Eduskunta* » qui concerne les dépenses de représentation au nom du Parlement. D'après la politique relative aux cadeaux, un cadeau donné à un parlementaire « alors qu'il représente le Parlement » et estimé à 100 euros ou plus, devrait être considéré comme appartenant au Parlement et doit être consigné dans le registre des cadeaux tenu par le Bureau du Parlement. Le registre des cadeaux est public et peut être consulté par tous au Bureau du Parlement sans frais. D'après les autorités, l'expression « alors qu'il représente le Parlement » est comprise dans la pratique comme couvrant en particulier la représentation officielle à l'occasion de réunions, visites effectuées par une commission à l'étranger, visites effectuées auprès du Parlement par des délégations venant de l'étranger, etc. Les cadeaux reçus par les commissions sont généralement conservés dans les locaux du Parlement (par exemple, dans les salles de réunion des commissions). Il a été indiqué à l'EEG que les cadeaux d'une valeur estimée à 100 euros ou plus sont rares et sont principalement le fait de visiteurs étrangers.

44. Il est interdit aux parlementaires d'accepter un pot-de-vin au sens des dispositions sur la corruption du chapitre 40 du Code pénal (CP) sur les « infractions commises dans l'exercice des fonctions »<sup>24</sup>. En vertu de l'article 4.1 de ce chapitre, « *Si un 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, il est condamné, pour acceptation d'un pot-de-vin en qualité de membre du Parlement, à (...)* »<sup>25</sup>. D'après les autorités, le fait de savoir si un cadeau peut être assimilé à un acte d'hospitalité ordinaire – acceptable – doit être apprécié au cas par cas, étant donné qu'il n'existe pas de définition détaillée de ce qui constitue un cadeau acceptable ou un cadeau inacceptable. Des textes législatifs récents fournissent quelques lignes directrices,<sup>26</sup> d'après lesquelles, par exemple, une indemnisation au titre de frais

<sup>24</sup> Les dispositions sur la corruption applicables aux parlementaires ont fait l'objet de modifications, qui ont été adoptées le 13 mars 2011 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2011, et incluent une définition des formes simple et aggravée de la corruption.

<sup>25</sup> Le nouvel article 4a du chapitre 40 du CP prévoit des sanctions plus lourdes pour les cas de corruption passive aggravée de parlementaire. En outre, les articles 14a et 14b du chapitre 16 du CP (« Infractions contre les autorités publiques ») criminalisent la corruption active de parlementaires.

<sup>26</sup> Par exemple, proposition 79/2010 du gouvernement concernant les règles relatives à la corruption dans le Code pénal et rapports des commissions concernées.

raisonnables de déplacement, d'hébergement et de repas (dans le cadre de la participation à un séminaire, à un événement, etc.), des cadeaux ordinaires en rapport avec un anniversaire et des cadeaux commerciaux ordinaires seraient acceptables. Enfin, les autorités soulignent que pour apprécier la portée de l'expression « hospitalité ordinaire », il convient de tenir compte de la nature des fonctions d'un parlementaire, par exemple le fait qu'il est normal qu'un parlementaire maintienne le contact avec les électeurs et les groupes d'intérêt et participe à divers événements.

45. L'EEG reconnaît que l'acceptation de cadeaux par les parlementaires a été réglementée par des lignes directrices internes – la « Politique de l'*Eduskunta* en matière de cadeaux pour la période 2009-2010 », mais a relevé deux sujets de préoccupation. Premièrement, il n'existe manifestement ni règle ni mécanisme clairs pour l'estimation de la valeur des cadeaux. Les autorités font savoir qu'il serait possible de solliciter, par exemple, une évaluation par un expert mais que cela n'est jamais arrivé dans la pratique. La règle de base étant que les cadeaux d'une valeur égale ou supérieure à 100 euros sont la propriété du Parlement, il semble raisonnable d'élaborer un mécanisme approprié permettant aux parlementaires de solliciter des conseils faisant autorité en cas de doute quant au fait de savoir si la valeur d'un cadeau dépasse ce seuil. Deuxièmement, il est difficile de dire si le concept de « cadeau » au sens des lignes directrices susmentionnées ne couvre que les objets tangibles ou s'il est suffisamment étendu pour couvrir également les avantages en nature, tels que l'hospitalité, le remboursement de frais de déplacement et d'hébergement par une tierce partie ou une invitation à un événement culturel ou sportif. Lors de la visite en Finlande, l'EEG a appris avec inquiétude l'existence de « zones grises » à ce propos. Les exemples cités concernaient, entre autres, l'invitation de parlementaires à un voyage en Laponie sans rapport clair avec la mission d'un parlementaire ou à un événement sportif. Il semblerait notamment que des invitations au championnat du monde de hockey sur glace de 2011 organisé conjointement par la Finlande aient suscité une controverse publique, et que de telles pratiques pourraient saper la confiance de la société dans l'intégrité des parlementaires. L'EEG considère que les lignes directrices ne sont pas conçues pour traiter de tels avantages, sachant en particulier qu'elles ne précisent pas la conduite à adopter par un parlementaire qui reçoit des avantages d'une valeur estimée à 100 euros ou plus. Du point de vue de la prévention de la corruption, cette situation n'est pas satisfaisante, vu notamment que la législation pénale en vigueur exclut les « actes d'hospitalité ordinaire » du champ d'application des dispositions sur la corruption. La situation actuelle requiert l'établissement de règles claires sur l'acceptation d'avantages par les parlementaires. Celles-ci n'impliqueraient pas forcément des restrictions supplémentaires, mais pourraient, par exemple, définir un système de notification précis et des orientations plus détaillées. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que les règles applicables à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires soient précisées et développées de sorte à établir un mécanisme approprié pour l'estimation de la valeur des avantages reçus ou offerts (en cas de doute), que lesdites règles couvrent tous les types d'avantages, y compris les avantages en nature, et qu'elles définissent clairement la conduite attendue de la part des parlementaires à qui ces avantages sont donnés ou offerts.**

*Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

46. Les membres du Parlement peuvent occuper des postes à l'extérieur de l'institution. Cependant, un parlementaire perd son mandat s'il est élu Président de la République ou s'il est nommé Médiateur parlementaire, Chancelier de la Justice, juge à la Cour suprême ou à la Cour administrative suprême ou Procureur général.<sup>27</sup> Par ailleurs, une personne occupant des fonctions militaires n'est pas éligible au Parlement. Le mandat du parlementaire est suspendu pendant la période où il effectue le service

---

<sup>27</sup> Voir articles 27 et 28 de la Constitution.

militaire et la période où il est député européen. Enfin, un fonctionnaire de l'Etat élu au Parlement est considéré comme étant en congé pendant la durée de son mandat au Parlement s'il choisit de ne pas démissionner<sup>28</sup>.

47. L'EEG a appris que dans la pratique, malgré le fait que les parlementaires sont censés exercer leurs fonctions à temps plein, nombre d'entre eux exercent diverses fonctions supplémentaires : par exemple, membre ou dirigeant d'une fédération provinciale (responsable de la planification régionale), dirigeant d'une fédération de municipalités, membre du conseil d'administration d'une banque coopérative ou d'un autre type d'entreprise, membre du conseil d'administration d'une société d'Etat, etc. En outre, il semblerait qu'environ les trois quarts des parlementaires soient également membres de leur conseil municipal respectif et que près d'un cinquième d'entre eux président la commission exécutive d'une commune. En outre, de nombreux parlementaires dirigent différentes commissions municipales, y compris dans le domaine de la planification municipale.

48. Aucune réglementation n'interdirait aux parlementaires d'occuper certains postes ou un emploi dans des secteurs particuliers une fois leur mandat venu à expiration.

*Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers*

49. Il n'existe pas de dispositions interdisant ou imposant des restrictions à la détention d'intérêts financiers par des parlementaires ou interdisant ou imposant des restrictions à la conclusion de marchés par des parlementaires avec les pouvoirs publics (la législation générale sur les marchés publics s'applique). D'autre part, il n'existe pas de règles spécifiques sur l'utilisation (abusives) de ressources publiques par les parlementaires. Les autorités indiquent que la possibilité d'utilisation abusive directe de deniers publics à des fins personnelles est assez limitée, étant donné que les parlementaires ne sont pas en mesure de contrôler ou de décider de l'utilisation de sommes importantes de ressources publiques par eux-mêmes. Enfin, il n'existe pas de dispositions spécifiques interdisant ou imposant des restrictions aux contacts des parlementaires avec des tiers, bien qu'il faille avoir présent à l'esprit l'interdiction du mandat impératif en vertu de l'article 29 de la Constitution.

*Utilisation abusive d'informations confidentielles*

50. La Loi sur la transparence des activités gouvernementales définit les principes généraux du droit à l'information sur les activités gouvernementales et inclut des dispositions sur l'accès restreint (secret). S'agissant des règles concernant l'utilisation abusive d'informations confidentielles, les autorités renvoient aux infractions relatives aux données et aux communications définies au chapitre 38 du CP – à savoir, l'« infraction relative au secret » (article 1) et la « violation du secret » (article 2).

51. En somme, pour ce qui est de l'interdiction ou de la restriction de certaines activités, l'EEG note que les autorités finlandaises ont fait le choix d'un système de réglementation limitée qui laisse aux parlementaires la latitude d'exercer des activités commerciales, de détenir des intérêts financiers, de conclure des marchés avec les pouvoirs publics ou d'exercer des fonctions supplémentaires au cours de leur mandat. Il ressort des informations recueillies par l'EEG que les parlementaires utilisent largement ces possibilités ; nombreux sont ceux qui occupent, par exemple, des postes d'élu local ou de membre de conseils d'administration de sociétés d'Etat. On explique généralement cette situation par la culture et la tradition juridique de la Finlande, qui sont basées sur l'ouverture et la transparence plutôt que sur les restrictions et le contrôle. La plupart des interlocuteurs de l'EEG ont donc indiqué que les possibles réformes à venir devraient

---

<sup>28</sup> Article 23 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat.

viser à améliorer le système existant et à renforcer la transparence. L'EEG accepte cette approche en général, étant entendu que le cadre sur lequel reposent l'interprétation et l'application des règles relatives à l'exclusion aux termes de l'article 32 de la Constitution sera précisé conformément aux recommandations ci-dessus, et que le système de déclaration des « liens extérieurs » sera développé (voir ci-dessous). Enfin, même s'il est clair que le mandat d'un parlementaire ne s'étendra, en règle générale, pas sur toute une carrière, l'EEG est préoccupée par le fait qu'un parlementaire puisse faire adopter des lois au Parlement en ayant à l'esprit des intérêts qui entreraient en jeu une fois qu'il aura quitté l'institution pour (ré)intégrer le secteur privé. Les autorités sont invitées à réfléchir sur la nécessité d'introduire des règles ou lignes directrices pour de telles situations.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

52. Aucune loi n'oblige un parlementaire à déclarer son patrimoine, ses revenus, son passif ou ses intérêts en Finlande. Néanmoins, en vertu d'une décision du Conseil de la Présidence du Parlement, les parlementaires sont tenus de déposer une déclaration d'intérêts (« divulgation des liens extérieurs ») auprès du Bureau du Parlement au début de chaque législature, à l'aide d'un formulaire établi par le Bureau du Parlement. Au cours de la législature, un parlementaire peut, de sa propre initiative, compléter les informations en question ou déclarer des changements y relatifs. Lors de la visite en Finlande, l'EEG a appris que dans les faits le Bureau du Parlement demande aux parlementaires d'actualiser, à mi-parcours de la législature, les informations fournies au début. La divulgation des liens extérieurs n'est pas obligatoire, mais les autorités font savoir que pendant la dernière période électorale, tous les parlementaires ont déposé une déclaration d'intérêts et que pendant la législature en cours, seul quatre parlementaires n'en ont pas déposé. Le Bureau du Parlement tient un registre des déclarations et des mises à jour des parlementaires. Ce registre est publié sur le site Internet du Parlement et contient les informations complètes communiquées<sup>29</sup>.

53. La déclaration d'intérêts inclut une rubrique d'informations sur certaines activités accessoires, à savoir les postes rémunérés au sein d'entreprises ou organisations privées, l'exercice d'une profession ou d'un métier, les postes au sein d'administrations publiques centrales ou locales et d'autres organisations du secteur public ainsi que les fonctions d'administrateur (par exemple, membre du conseil d'administration) au sein de sociétés d'Etat, d'entreprises ayant une surface financière importante, de banques et autres institutions financières et d'autres organisations importantes. En outre, les postes de confiance – au niveau national ou central – dans des organisations représentatives (par exemple, syndicats ou organisations professionnelles) ainsi que les postes de confiance au niveau municipal et ecclésial sont également inclus. Des informations ne sont pas sollicitées sur les rémunérations tirées des activités accessoires.

54. La deuxième rubrique d'informations concerne la situation financière personnelle du parlementaire, notamment la détention d'un portefeuille important d'actions ou d'autres avoirs à des fins commerciales ou de placement (par exemple, acquisition de 30 % des droits de vote d'une société ou réalisation d'un placement d'une valeur supérieure à 50 000 euros) ainsi qu'un endettement supérieur à 100 000 euros contracté à des fins commerciales ou de placement et les garanties données ou autres engagements souscrits aux mêmes fins d'une valeur supérieure à 200 000 euros, le cas échéant. Des informations concernant les membres de la famille ou les proches ne sont pas incluses.

55. Lors des entretiens qu'elle a eus en Finlande, l'EEG a appris que l'affaire de corruption de 1993 impliquant un parlementaire qui était membre du gouvernement<sup>30</sup>, mentionnée plus haut, a marqué un tournant en Finlande en ce sens qu'elle a mis en

<sup>29</sup> En revanche, les déclarations *ad hoc* sur les conflits d'intérêts transmises par les parlementaires au Président du Parlement ou au président de la commission concernée ne sont pas enregistrées.

<sup>30</sup> Voir ci-dessus la partie « Aperçu du système parlementaire ».

évidence la nécessité de divulguer les conflits d'intérêts à un stade précoce. Par la suite, la Constitution a été modifiée en 1995 afin de faire obligation aux ministres de déposer une déclaration sur leurs liens extérieurs<sup>31</sup>. De même, au début de la législature 1995-1998, le système de déclaration volontaire des liens extérieurs des parlementaires a été introduit. Depuis lors, pour chaque législature, une décision du Conseil de la Présidence du Parlement – qui est, par nature, une recommandation – invite les parlementaires à communiquer les informations susmentionnées. L'EEG a noté avec intérêt que le Conseil de la Présidence du Parlement a évalué la procédure à plusieurs reprises et a notamment examiné l'opportunité de rendre obligatoire la divulgation des liens extérieurs par les parlementaires. Cependant, une telle obligation n'a pas été introduite, sachant qu'elle soulèverait d'autres questions ayant trait au contrôle et à l'application et étant donné que le système de déclaration volontaire fonctionnait de manière plutôt satisfaisante. Il a aussi été expliqué que l'intérêt et les pressions des médias ont contribué à faire adopter la soumission de formulaires. D'un autre côté, plusieurs représentants rencontrés par l'EEG lors de la visite en Finlande voyaient des avantages à rendre obligatoire le mécanisme de déclaration, et l'EEG n'a pas noté d'arguments de poids contre cette solution. Vu qu'une grande majorité de parlementaires dépose actuellement une déclaration d'intérêts, l'EEG ne voit pas pourquoi cette procédure devrait demeurer facultative. De l'avis de l'EEG, une déclaration d'intérêts obligatoire et régulière (par exemple, sur une base annuelle) constituerait la prochaine étape logique et serait en harmonie avec les obligations actuellement imposées aux ministres.

56. Par ailleurs, l'EEG estime que le contenu de la déclaration d'intérêts, tel qu'il est actuellement conçu, peut être amélioré. Les parlementaires communiquent principalement des informations sur les activités accessoires, les avoirs importants (par exemple, acquisition de 30 % des droits de vote d'une société ou réalisation d'un placement d'une valeur supérieure à 50 000 euros), un endettement supérieur 100 000 euros contracté à des fins commerciales ou de placement et les garanties données ou autres engagements souscrits aux mêmes fins d'une valeur supérieure à 200 000 euros, le cas échéant. L'EEG constate qu'aucune information n'est fournie sur la rémunération perçue par les parlementaires pour chaque activité accessoire, et pense que ces informations devraient être incluses afin de faciliter l'identification des conflits d'intérêts potentiels. Les informations actuellement disponibles sur le revenu annuel total de chaque citoyen – et donc de chaque parlementaire – en vertu de la législation fiscale en vigueur, qui ont été évoquées par certains interlocuteurs, ne sont pas suffisantes à cet égard. Par ailleurs, l'EEG pense que les seuils susmentionnés sont plutôt élevés et devraient être révisés. Enfin, on ne dispose pas d'informations sur le conjoint et les enfants à charge. L'EEG est dans une certaine mesure préoccupée par la possibilité de contourner les dispositions réglementaires sur la transparence qui sont en vigueur, à travers le transfert de biens à de telles personnes<sup>32</sup>. Plusieurs interlocuteurs se sont prononcés en faveur de l'élargissement du champ des déclarations, précisant que cette question avait donné lieu à un débat dans les médias. D'autre part, l'EEG est tout à fait consciente des défis que le souci de protection de la vie privée des membres de la famille est susceptible de poser et considère qu'il convient de trouver un juste milieu entre la nécessité de protéger le processus législatif d'influences indues et la protection du droit de la personne au respect de la vie privée. Une solution équilibrée pourrait consister à imposer aux parlementaires de communiquer des informations sur les intérêts importants, revenus et avoirs des épouses et enfants à charge, sans nécessairement les rendre publiques. Par conséquent, compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) qu'une divulgation régulière des liens extérieurs par les parlementaires soit rendue obligatoire et que le champ de cette divulgation soit élargi pour inclure des informations sur les revenus tirés des activités accessoires ; et ii) qu'il soit envisagé d'élargir le champ de la divulgation pour inclure des informations sur les avoirs et les engagements d'un montant**

<sup>31</sup> Voir article 63 de la Constitution.

<sup>32</sup> D'après les témoignages recueillis lors des entretiens, de tels cas (impliquant de jeunes enfants) sont survenus dans le passé.

**inférieur aux seuils actuels, ainsi que des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu qu'il ne serait pas forcément nécessaire de rendre publiques ces informations).**

#### Surveillance et application de la loi

##### *Règles relatives à l'utilisation de fonds publics*

57. Le contrôle de l'utilisation licite des avantages mis à la disposition des parlementaires est exercé par le Service de la comptabilité du Bureau du Parlement et les vérificateurs parlementaires. Étant donné qu'une partie de l'indemnité pour frais accordée aux parlementaires résidant hors de la zone métropolitaine d'Helsinki vise à compenser le coût d'une résidence secondaire (492 euros), les parlementaires concernés doivent déclarer une résidence principale et une résidence secondaire au Service de la comptabilité du Bureau du Parlement. Deux fonctionnaires sont chargés de vérifier les informations communiquées. Les comptes relatifs aux indemnités de déplacement gratuit sont contrôlés par quatre fonctionnaires.

58. Le Parlement élit parmi ses membres trois vérificateurs (et leurs suppléants désignés respectifs) – qui élisent un quatrième vérificateur et son suppléant, qui doivent être des vérificateurs de finances publiques agréés ou des experts-comptables<sup>33</sup>. Les vérificateurs sont chargés de contrôler les finances et l'administration du Parlement et de présenter un rapport d'audit annuel au Parlement. Deux fois par an, les deux vérificateurs agréés contrôlent les paiements effectués à un certain nombre de parlementaires (de 10 à 20) afin de s'assurer que les paiements au titre des rémunérations, indemnités pour frais et dépenses de déplacement gratuit sont en conformité avec la législation.

##### *Règles relatives aux conflits d'intérêts et à la divulgation des liens extérieurs*

59. Comme indiqué ci-dessus, chaque parlementaire est tenu de veiller à ne pas prendre part à des débats ou décisions auxquels, en vertu de l'article 32 de la Constitution, il n'est pas autorisé à prendre part. Les autorités indiquent qu'il incombe au Président du Parlement de veiller au respect de la Constitution lors de l'examen de questions en session plénière, ainsi qu'au respect de la règle sur les conflits d'intérêts. Dans le contexte des commissions, cette responsabilité échoit au président de la commission concernée. En outre, les autorités font savoir qu'en dernier ressort, le Parlement et ses autres organes ont collectivement la responsabilité de prévenir les conflits d'intérêts. Une recommandation visant à préciser et à développer le mécanisme d'application de l'article 32 de la Constitution a été formulée plus haut<sup>34</sup>.

60. À propos de la divulgation des liens extérieurs par les parlementaires, les autorités indiquent que le Bureau du Parlement – qui tient le registre des intérêts – ne vérifie ni la véracité des données communiquées ni le fait de savoir si une réponse a été apportée à toutes les questions. Par conséquent, c'est le parlementaire lui-même qui est responsable de l'exactitude des informations.

61. Étant donné que les parlementaires ne sont pas légalement tenus de déclarer leurs intérêts et avoirs, aucune sanction disciplinaire ni autre mesure de coercition spécifique ne sont prévues. De même, la violation des règles sur les conflits d'intérêts aux termes de l'article 32 de la Constitution ne constitue pas un acte puni par la loi. Les autorités soulignent qu'il existe de longue date une confiance dans la responsabilité politique en Finlande.

---

<sup>33</sup> Article 14 du Règlement intérieur.

<sup>34</sup> Voir ci-dessus la partie « Conflits d'intérêts ».

62. Comme mentionné plus haut, plusieurs dispositions pénales sont applicables, notamment les dispositions sur la corruption et sur les infractions relatives aux données et aux communications.

- En vertu de l'article 4.1 du chapitre 40 du CP (« infractions commises dans l'exercice des fonctions »), l'acceptation d'un pot-de-vin par un parlementaire est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans. Le nouvel article 4a de ce chapitre prévoit une peine d'emprisonnement comprise entre quatre mois et quatre ans en cas de circonstances aggravantes (c'est-à-dire, par exemple, si le cadeau ou l'avantage est de grande valeur).

- En vertu du chapitre 38 du CP (« infractions relatives aux données et aux communications »), les « infractions relatives au secret » sont passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an (article 1<sup>er</sup>). Dans les affaires de moindre importance ou si cela est explicitement prévu, ces manquements constituent des « violations du secret », qui sont passibles d'une amende (article 2).

D'après les autorités, aucune affaire pénale de ce type n'a été relevée ces dernières années.

63. La responsabilité juridique des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions ne peut être retenue que dans une certaine limite. En vertu de l'article 30 de la Constitution, les parlementaires ne peuvent être ni traduits en justice ni privés de liberté pour des opinions exprimées au Parlement ou pour une conduite lors de l'examen d'une question, à moins que le Parlement n'y consente par une décision appuyée par au moins cinq sixièmes des membres. Les autres infractions à la loi commises par les parlementaires peuvent être poursuivies comme si elles avaient été commises par tout citoyen ; dans ce cas, la décision du Parlement n'est pas requise. Cependant, un parlementaire bénéficie d'une protection renforcée dans les procédures pénales, en ce sens qu'il ne peut être ni arrêté ni détenu avant l'ouverture d'un procès sans le consentement du Parlement – sauf s'il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'un délit passible au minimum d'une peine d'emprisonnement de six mois au minimum a été commis.

64. L'EEG note que la surveillance de la conduite et des possibles conflits d'intérêts des parlementaires est, dans une large mesure, exercée par le grand public et les médias, lesquels ont notamment la possibilité de consulter le contenu des divulgations volontaires des liens extérieurs effectuées par les parlementaires via le site Internet du Parlement. Dans ce contexte, si l'EEG a entendu à plusieurs reprises que les médias en Finlande ont exercé de fortes pressions sur les parlementaires (qui se sont traduites par le fait que la quasi-totalité des parlementaires divulguent volontairement leurs liens extérieurs), d'autres interlocuteurs ont en revanche exprimé leur préoccupation au sujet de l'absence de journalisme d'investigation (en raison de son coût élevé) et du degré élevé de centralisation des médias. L'EEG n'a pas été en mesure de vérifier le bien-fondé de ces assertions, mais s'interroge sur le fait de savoir si les médias et les citoyens peuvent contrôler de manière efficace et continue la conduite et les possibles conflits d'intérêts des parlementaires. L'EEG reconnaît que le contrôle public (« mis en œuvre » à travers des élections libres, justes et régulières) constitue un moyen clé et indispensable pour prévenir la corruption dans le contexte de la prise de décisions politiques, tout en considérant que ce contrôle peut être encore plus efficace s'il s'accompagne de garde-fous administratifs – notamment pour s'assurer que le public obtient les informations dont il a besoin pour exercer sa fonction de contrôle. Ayant à l'esprit les recommandations susmentionnées visant à développer les règles relatives à la conduite et aux devoirs des parlementaires – en particulier en ce qui concerne les conflits d'intérêts et la divulgation des liens extérieurs, l'EEG pense qu'il est tout à fait logique d'exiger une certaine forme de contrôle et d'application effective de ces normes par les organes compétents.

65. En même temps, l'EEG est tout à fait consciente des préoccupations exprimées par plusieurs agents interrogés, selon lesquelles il conviendrait de préserver la culture finlandaise de transparence et de confiance et de ne pas alourdir inutilement la

bureaucratie. De toute évidence, il appartient aux autorités finlandaises elles-mêmes de déterminer la façon dont le contrôle pourrait être le mieux organisé. De l'avis de l'EEG, cette fonction pourrait, par exemple, être efficacement exercée par les organes parlementaires existants tels que les commissions concernées ou le Bureau du Parlement (par exemple, pour ce qui est de la divulgation des liens extérieurs, comme pour la surveillance des avantages qui est déjà exercée par le Service de la comptabilité du Bureau du Parlement et les vérificateurs parlementaires). Enfin, pour être crédible, le système devra prévoir l'imposition de sanctions adaptées en cas de manquement aux règles, tel que la violation de l'article 32 de la Constitution ou la non-divulgation des liens extérieurs. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que des mesures appropriées soient prises pour assurer le contrôle et l'application effective des règles qui sont en vigueur ou seront adoptées sur les conflits d'intérêts et la divulgation des liens extérieurs par les parlementaires.** Le code de conduite recommandé plus haut devra également couvrir ces dispositions<sup>35</sup>.

#### Conseils, formation et sensibilisation

66. Au début de chaque législature, le Bureau du Parlement organise à l'intention de tous les nouveaux parlementaires une séance d'orientation, durant laquelle les règles et les pratiques en cours en matière de déclaration des conflits d'intérêts et de déclaration des avoirs et intérêts sont expliquées.

67. Le Bureau du Parlement publie un manuel à l'usage des parlementaires, ainsi qu'un recueil des lois et des instructions essentielles sur leur travail. Cependant, le manuel est de portée plutôt générale et ne couvre pas les conflits d'intérêts. Les parlementaires peuvent obtenir des conseils auprès du Secrétaire général, du Secrétaire général adjoint ou du Bureau du Parlement. En particulier, comme mentionné plus haut, si un parlementaire ne sait pas exactement s'il est autorisé à prendre part à la préparation ou à la prise de décisions relatives à une question donnée, il peut alors solliciter l'avis juridique du Secrétaire général.

68. L'EEG a appris que les séances d'orientation à l'intention des nouveaux parlementaires sont assez complètes et couvrent également des questions telles que la déclaration des conflits d'intérêts et la déclaration d'intérêts. Néanmoins, elle pense que davantage pourrait être fait pour sensibiliser les parlementaires sur ces questions et sur les normes d'intégrité en général et pour expliquer plus en détail les règles, notamment aux fins de l'élaboration de règles et de normes de conduite plus complètes, conformément aux prescriptions du présent rapport. Une recommandation préconisant des orientations supplémentaires pour les parlementaires, par exemple à travers des mesures de formation spécialisée ou de conseils, a été formulée ci-dessus<sup>36</sup>.

#### Parlement d'Åland

69. Les îles d'Åland, où l'on parle suédois, font partie de la Finlande, mais jouissent d'un statut autonome. La Loi sur l'autonomie des Îles d'Åland en vigueur a été adoptée par le Parlement de la Finlande en vertu d'une ordonnance constitutionnelle, avec l'assentiment du Parlement d'Åland, et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Aux termes de cette loi, les compétences législatives sont dévolues aux îles d'Åland<sup>37</sup>. Le Parlement d'Åland est unicaméral et comprend 30 parlementaires, qui sont élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans. Le système électoral est le même que celui de la Finlande. Les règles internes du Parlement d'Åland sont similaires à celles de l'*Eduskunta*. En outre, la situation juridique et la culture parlementaire en ce qui

<sup>35</sup> Voir ci-dessus la partie « Principes éthiques et règles de conduite ».

<sup>36</sup> Voir ci-dessus la partie « Principes éthiques et règles de conduite ».

<sup>37</sup> En revanche, les îles Åland n'ont pas de compétences législatives en ce qui concerne les juges et les procureurs. L'État finlandais est uniquement responsable de la prévention de la corruption des juges et des procureurs.

concerne la conduite des parlementaires, les conflits d'intérêts, les cadeaux, etc. sont dans une large mesure similaires à celles qui s'appliquent aux membres de l'*Eduskunta*. Par conséquent, les autorités d'Åland sont également invitées à donner suite aux recommandations formulées dans ce chapitre du rapport, le cas échéant.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

70. En Finlande, le système judiciaire est établi par la Constitution (chapitre 9, articles 98 à 105, « Administration de la justice ») et différentes lois, en particulier le Code de procédure judiciaire. Pour ce qui concerne le statut des juges, les dispositions générales de la Loi sur la fonction publique de l'Etat s'appliquent en principe – sauf pour certaines dispositions, notamment celles ayant trait à la nomination et à la révocation.<sup>38</sup> En novembre 2011, le ministère de la Justice a établi un groupe de travail (une quinzaine de membres, principalement des juges) pour élaborer une loi relative aux juges et aux tribunaux avant la fin de 2013. L'objectif de ce projet est de codifier la législation en vigueur (organisation des tribunaux, statut des juges, etc.) et d'améliorer le niveau de la réglementation. Par exemple, il est prévu de revoir le recrutement et le statut de certaines catégories de « conseillers référendaires »<sup>39</sup> (y compris en harmonisant leur procédure de nomination avec celle qui s'applique aux juges), qui ont pour mission de préparer les affaires en vue d'une décision dans certains types de tribunaux et sont considérés comme faisant partie du personnel judiciaire. Il n'est pour le moment pas prévu d'inclure des règles sur les conflits d'intérêts dans la loi en question.

71. L'indépendance de la justice et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un Etat de droit. Ces principes profitent aux citoyens et à la société au sens large, car ils protègent le processus de décision judiciaire de toute influence indue et représentent en définitive une garantie pour la tenue de procès équitables. L'indépendance de la justice en Finlande est garantie par la Constitution (article 3 relatif à la séparation des pouvoirs). Par ailleurs, la Constitution stipule que nul individu et nulle institution ne peuvent donner des instructions à un juge dans une affaire particulière – voir article 21, qui garantit en outre le droit à un procès équitable, le droit d'être entendu, le droit à une décision motivée et le droit de faire appel d'une décision.

72. D'après l'article 98 de la Constitution, les tribunaux de droit commun sont la Cour suprême, les tribunaux d'appel et les tribunaux de district. Les juridictions administratives sont la Cour administrative suprême et les tribunaux régionaux. Le Parlement peut établir des tribunaux spéciaux pour des questions spécifiques. La Constitution interdit les tribunaux provisoires. Il n'existe pas de cour constitutionnelle<sup>40</sup>. Actuellement, il existe quelque 950 juges professionnels, 370 conseillers référendaires et 1 700 juges non professionnels en Finlande.

73. L'administration centrale des tribunaux incombe au ministère de la Justice (Département de l'administration judiciaire). Il n'existe ni conseil de la justice ni organe équivalent. Certains des interlocuteurs de l'EEG ont indiqué de l'administration de la justice devrait être séparée du ministère de la Justice pour mieux assurer l'indépendance et l'efficacité de la justice. L'EEG tient à attirer l'attention des autorités sur les normes internationales requérant l'établissement d'un conseil de la justice ou d'une autorité indépendante équivalente, doté de larges compétences sur les questions ayant trait au statut des juges ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement des institutions judiciaires<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Voir chapitre 12 de la Loi sur la fonction publique de l'État, articles 45 à 48 relatifs aux juges.

<sup>39</sup> C'est-à-dire des référendaires qui, au regard de la loi, peuvent être considérés comme des juges dans certains cas – notamment les référendaires dans les Cours d'appel.

<sup>40</sup> La constitutionnalité des propositions législatives est examinée par la Commission du droit constitutionnel du Parlement – voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires ».

<sup>41</sup> Voir, entre autres, [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#) ; [Avis n° 10 \(2007\) du Conseil Consultatif de Juges Européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société](#).

74. L'Association des juges finlandais a pour objet, quant à elle, de développer le système judiciaire et de préserver son rôle ainsi que l'indépendance des juges dans la société. Elle suit les politiques juridiques et la préparation des projets de loi en particulier, émet des déclarations et présente des propositions. Ses autres activités incluent l'éducation et la publication ainsi que l'organisation d'événements conjoints à l'intention des juges. A l'heure actuelle, quelque 850 juges et conseillers référendaires sont membres de l'Association des juges finlandais (à travers des sous-associations spécifiques) et les 40 juges de la Cour suprême sont membres d'une association spécifique. Par ailleurs, il existe une Association des juges non professionnels finlandais.

#### *Tribunaux de droit commun*

75. En matière pénale et civile, il existe trois degrés de juridiction. La Finlande compte 27 districts judiciaires, qui disposent chacun d'un tribunal de district (premier degré). Chaque tribunal de district compte un Président, d'autres juges professionnels et des juges non professionnels. Les juges professionnels sont nommés, tandis que les juges non professionnels sont élus. Les juges non professionnels ne sont impliqués que dans les procédures pénales. En matière pénale, le quorum d'un tribunal de district se compose du Président et de trois juges non professionnels, à moins que la présence de trois membres ayant reçu une formation dans le domaine juridique ne soit estimée nécessaire. Dans certains cas, le quorum est constitué par un juge professionnel. Le collège d'un tribunal de district peut également inclure des juges débutants et des juges stagiaires, ainsi que des juges-ingénieurs pour examiner des questions relevant d'un tribunal foncier (composition spécifique du tribunal pour traiter les affaires en matière foncière) ou des membres militaires pour examiner les affaires militaires. Ce ne sont pas tous les tribunaux de district qui tiennent des procédures judiciaires en matière foncière et militaire.

76. Les tribunaux d'appel connaissent des recours en matière civile et pénale. Une cour d'appel comprend un Président, d'autres juges professionnels et des conseillers référendaires. D'après la Loi relative aux cours d'appel, un conseiller référendaire expérimenté peut siéger au sein du collège de trois juges dans certaines affaires moins difficiles. Dans les affaires militaires, une cour d'appel se compose de juges professionnels et d'experts membres (militaires).

77. La Cour suprême est la troisième et dernière instance en matière civile et pénale, dont les tâches et les pouvoirs en matière de contrôle de l'administration de la justice sont définies à l'article 99 de la Constitution. Les affaires n'y sont recevables qu'à certaines conditions. La Cour suprême se compose d'un Président, de juges professionnels et de conseillers référendaires<sup>42</sup>. Les conseillers référendaires de la Cour suprême bénéficient de la même garantie d'inamovibilité que les juges. Dans les affaires militaires, la Cour suprême se compose de juges professionnels et d'experts membres (militaires).

#### *Tribunaux administratifs*

78. Les affaires administratives sont généralement entendues par un tribunal administratif régional composé d'un Président, d'autres juges professionnels, de conseillers référendaires et, pour certaines affaires, d'experts membres. Le gouvernement nomme un nombre suffisant d'experts membres<sup>43</sup> et de suppléants pour

<sup>42</sup> Article 100 de la Constitution.

<sup>43</sup> Les experts membres ayant la formation et l'expérience appropriées au niveau requis examinent les affaires ci-après : 1) mesures d'aide spécifique à l'enfant et d'aide spécifique à la famille prévues par la Loi sur la protection de l'enfance ; 2) administration ou continuation d'office de soins spéciaux prévue par la Loi sur les soins spéciaux aux handicapés mentaux ; 3) engagement à administrer ou continuation d'un traitement d'office, saisie de biens ou restriction de communication prévu par la Loi sur la santé mentale ; 4) engagement à administrer des soins d'office prévu par l'article 11 ou 12 de la Loi sur la protection des toxicomanes, et cas visés à l'article 13 de ladite loi ; 5) cas visés par la Loi sur la maladies transmissibles. Les tribunaux

un mandat de 4 ans, ainsi que des successeurs pour la période de mandat restante de la personne sortante le cas échéant. Un expert ou son suppléant ne peut être révoqué pendant son mandat que pour les mêmes motifs et suivant la même procédure qu'un juge titulaire.

79. Dernière instance en matière administrative, la Cour administrative suprême se compose d'un Président, d'autres juges professionnels, de conseillers référendaires et d'experts membres pour certaines questions. Les conseillers référendaires de la Cour administrative suprême jouissent d'une garantie d'inamovibilité de la même façon que les juges. Les experts membres<sup>44</sup> sont nommés par le Président de la République pour un mandat de 4 ans.

#### *Cours spéciales*

80. La Haute Cour de justice, qui n'a été convoquée qu'à un nombre limité d'occasions, connaît des affaires pénales concernant des infractions commises dans l'exercice de ses fonctions par un membre du Conseil d'Etat, le Chancelier de la Justice, le Médiateur parlementaire, un membre de la Cour suprême ou un membre de la Cour administrative suprême<sup>45</sup>. La Haute Cour de justice comprend le Président de la Cour suprême (qui en assure la présidence), le Président de la Cour administrative suprême, les trois Présidents de cour d'appel occupant les rangs les plus élevés et cinq membres (y compris un suppléant respectif pour chacun d'entre eux) élus par le Parlement pour un mandat de 4 ans. Les experts membres sont rééligibles mais doivent prendre leur retraite à l'âge de 67 ans. Si la Cour est saisie d'une affaire avant la fin du mandat d'un des membres, ce membre – à l'instar de ses collègues – doit rester en poste jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu.

81. Le Tribunal de commerce connaît des différends concernant, entre autres, les marchés publics, la concurrence et les pratiques de commercialisation abusives. Selon la nature de l'affaire, une décision du Tribunal de commerce peut faire l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême ou la Cour suprême. Le Tribunal de commerce comprend un Président, d'autres juges professionnels et des experts membres<sup>46</sup>.

82. Le Tribunal du travail connaît des conflits du travail ayant trait aux conventions collectives et aux relations dans la fonction publique. Ses décisions ne sont pas susceptibles de recours. Le Tribunal du travail comprend un Président, un juge professionnel et 14 experts membres à temps partiel<sup>47</sup>. Deux de ces experts membres doivent être titulaires d'un diplôme en droit et versés dans la pratique judiciaire afin de

---

administratifs peuvent également inclure des membres sans qualifications juridiques, qui participent à l'examen des affaires aux termes de la Loi sur l'eau et de la Loi sur la protection de l'environnement. Ces membres doivent toutefois être titulaires d'une maîtrise dans un domaine approprié pertinent et connaître la législation pertinente.

<sup>44</sup> Des experts membres sont requis pour les affaires relevant de la Loi sur l'eau, de la Loi sur la protection de l'environnement et de la Loi sur la gestion des ressources en eau (et les affaires équivalentes concernant les îles d'Åland), ainsi que pour les affaires concernant les brevets d'ingénierie, les droits attachés aux modèles d'utilité ou la conception de circuits intégrés. Les experts doivent être titulaires d'une maîtrise dans un domaine approprié, connaître la législation pertinente et posséder de bonnes compétences en langues finnoise et suédoise.

<sup>45</sup> Article 101 de la Constitution.

<sup>46</sup> Le gouvernement nomme un nombre suffisant d'experts membres à temps partiel pour un mandat de 4 ans renouvelable. Les experts doivent être titulaires d'une maîtrise, posséder de bonnes compétences écrites et orales en langues finnoise et suédoise et connaître soit le droit de la concurrence, la passation de marchés et le marché de l'énergie soit la protection du consommateur et les pratiques de commercialisation ainsi que l'économie, les affaires ou la finance.

<sup>47</sup> Huit membres doivent connaître le domaine de l'emploi privé et sont nommés sur recommandation d'organisations patronales et salariales ; quatre membres doivent connaître le domaine des relations de travail dans la fonction publique, dont deux sont nommés sur recommandation du ministère des Finances, de la Commission des employeurs des collectivités locales, de l'Organisation du marché du travail de l'Église et de la Banque de Finlande, et deux, sur recommandation d'organisations salariales de l'État, de la Banque de Finlande, des collectivités locales et des titulaires d'une charge ecclésiastique.

siéger en tant que juge vice-président le cas échéant. Les experts membres du Tribunal du travail doivent être de nationalité finlandaise, âgés de plus de 20 ans et n'avoir jamais été déclarés en faillite. Ils doivent prendre leur retraite à l'âge de 68 ans.

83. Le Tribunal des assurances examine certaines affaires qui relèvent du domaine de l'assurance sociale, par exemple, l'assurance contre les accidents au travail et les pensions. Ces affaires sont généralement entendues en première instance par une commission de recours, dont les décisions sont susceptibles d'appel devant le Tribunal des assurances. Dans des cas spécifiques concernant l'assurance contre les accidents, les décisions du Tribunal des assurances sont, sous réserve d'autorisation, susceptibles d'appel devant la Cour suprême. Le Tribunal des assurances comprend un Président, d'autres juges professionnels, des conseillers référendaires et, pour certaines questions, des experts membres<sup>48</sup>. A l'heure actuelle, un conseiller référendaire est considéré comme un des juges dans certaines affaires.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

84. L'article 102 de la Constitution dispose que les nominations judiciaires à des postes permanents sont décidées par le Président de la République, et que la procédure de ces nominations et des autres nominations de juges doit être définie par la législation. La Loi relative aux nominations judiciaires (Loi 205/2000) régit la procédure des nominations judiciaires. En règle générale, les juges sont nommés pour une durée indéterminée. Des nominations temporaires peuvent intervenir lorsqu'un juge se trouve empêché de s'acquitter de ses fonctions, y compris pour des motifs de vacances, d'arriéré d'affaires important ou d'autres raisons exceptionnelles.

85. Les juges sont généralement nommés par le Président de la République sur recommandation du Gouvernement, basée sur les conseils du Comité des nominations judiciaires (CNJ). La législation ne précise pas les motifs pour lesquels le Président ou le gouvernement peuvent déroger aux conseils du CNJ. Dans les faits, cela ne s'est produit qu'à une seule occasion. Le CNJ est un organe indépendant (de 12 membres) qui comprend principalement des membres de la magistrature. Trois de ses membres ne sont pas des membres de la magistrature. L'un est un avocat en exercice nommé par le Barreau, un autre est un procureur nommé par le Procureur général et le troisième est un universitaire nommé par le ministère de la Justice. Toutefois, le CNJ n'est pas compétent en matière de nomination des juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême. Ces juridictions de dernier ressort formulent leurs propres propositions de nomination et le Président de la République prend la décision finale.

86. La procédure de nomination des juges des tribunaux d'appel, tribunaux de district, tribunaux administratifs et tribunaux spéciaux est identique. Pour ce qui est des deux premières catégories de tribunaux susmentionnées, la cour d'appel procède à une déclaration de vacance de poste, prépare un résumé des mérites des candidats et présente une déclaration au CNJ. La déclaration inclut toujours une conclusion motivée quant au candidat qu'il conviendrait de nommer. En cas de vacance dans un tribunal de district, la cour d'appel consulte d'abord ce tribunal de district, puis suit la même procédure. Pour le poste de Président d'une cour d'appel, la procédure de déclaration

---

<sup>48</sup> Le Tribunal des assurances emploie à temps partiel des experts médicaux (et leurs suppléants) nommés par le gouvernement pour un mandat de 5 ans renouvelable (l'âge de départ obligatoire à la retraite étant fixé à 68 ans) sur recommandation du ministère des Affaires sociales et de la santé. Il emploie également d'autres experts connaissant les domaines des conditions de travail, des affaires et des blessures subies par des militaires. Selon la nature de l'affaire, deux de ces autres experts sont recommandés par des organisations patronales et salariales ou par la Commission des employeurs des collectivités locales et les principaux contractants ou par le Bureau du gouvernement ou des organisations de fonctionnaires ou par des organisations d'entreprises (y compris agricoles) ou des organisations centrales des forces armées – recommandées par le ministère de la Défense. Dans certaines affaires, un membre est désigné pour représenter les intérêts des employeurs et des employés respectivement et un nombre suffisant de locuteurs de finnois et de suédois parmi les experts doit être assuré.

d'une vacance de poste et de préparation et présentation d'une déclaration au CNJ est mise en œuvre par la Cour suprême. Les tribunaux administratifs mettent en œuvre la même procédure pour leurs propres vacances de poste, tout comme les tribunaux spéciaux (commerce, travail et assurances).

87. Le Comité des nominations judiciaires se réunit en général mensuellement, son secrétaire préparant toutes les questions de nomination. Il peut solliciter des déclarations et des rapports sur les candidats et auditionne les candidats et les experts. Il présente une proposition écrite motivée de nomination au gouvernement (c'est-à-dire au ministre de la Justice), qui présente alors la recommandation au Président de la République. Avant de présenter toute recommandation, le CNJ doit s'assurer que les candidats ont la possibilité d'exprimer des observations sur la déclaration et les rapports obtenus dans le cadre de la préparation de la déclaration. Le CNJ a émis des lignes directrices à l'intention des tribunaux sur la mise en œuvre des nominations judiciaires et la préparation des déclarations nécessaires.

88. Les recommandations formulées par le CNJ ou le gouvernement ne sont pas susceptibles de recours. Toutefois, une plainte peut être déposée auprès du Médiateur parlementaire et, surtout, du Chancelier de la Justice. Les autorités indiquent que, par exemple, un candidat a engagé un recours dans un cas où le CNJ n'avait pas recueilli toutes les déclarations que le candidat estimait obligatoires.

89. La Loi relative aux nominations judiciaires définit les conditions à remplir par les candidats à une nomination judiciaire. Les candidats doivent être des citoyens finlandais « vertueux » titulaires d'une maîtrise en droit qui ont démontré (dans la magistrature ou dans un autre contexte professionnel) les compétences professionnelles et les qualités personnelles requises pour s'acquitter avec succès des tâches et des responsabilités liées au poste. Tous les juges doivent satisfaire aux exigences d'aptitude en finnois et en suédois définies par la législation. Les candidats au poste de Président ou de juge de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême doivent en plus être d'éminents juristes et posséder une capacité à diriger avérée. Des compétences de direction sont exigées pour les présidents de tribunal.

90. Les candidats à un poste judiciaire ne sont pas soumis à un contrôle des antécédents complémentaire. Les critères généraux à satisfaire sont les compétences, les capacités et un civisme reconnu, sachant que les qualités personnelles sont évaluées dans le cadre de la procédure de nomination et consignées dans la déclaration transmise au CNJ et sur laquelle les candidats peuvent formuler des observations.

91. Les tribunaux respectifs appellent à des candidatures pour des vacances de poste temporaires d'une durée supérieure à six mois. Les qualifications exigées sont identiques pour les nominations permanentes et celles de durée déterminée.

92. Les nominations d'une durée déterminée sont effectuées par la Cour suprême pour le poste de Président d'une cour d'appel, du Tribunal de travail ou d'un tribunal de district, et par la Cour administrative suprême pour un tribunal administratif, le Tribunal de commerce et le Tribunal des assurances. La Cour suprême et la Cour administrative suprême nomment également des juges à titre temporaire (pour une durée supérieure à un an) à ces mêmes tribunaux sur recommandation de leur Président respectif. Si la nomination est d'une durée inférieure ou égale à un an, elle est effectuée par le Président du tribunal concerné. Avant qu'une vacance de poste temporaire ne soit pourvue, l'équipe de gestion<sup>49</sup> du tribunal est consultée ou, lorsqu'il n'en existe pas, les juges titulaires du tribunal sont consultés, à moins que la durée du contrat ne soit si courte que

---

<sup>49</sup> Les tribunaux de district peuvent disposer d'un groupe de gestion pour la préparation des questions administratives et financières, lequel comprend le Président, le Vice-président et les représentants des autres juges et du personnel. Dans les tribunaux d'appel, les tribunaux administratifs et le Tribunal des assurances, le groupe de gestion assiste le Président dans le pilotage et le développement des opérations.

cela ne soit pas jugé nécessaire. Les vacances de postes de juge à la Cour suprême ou à la Cour administrative suprême doivent être annoncées avant d'être pourvues. De telles nominations sont faites par le Président de la Finlande, pour une durée déterminée.

93. Les juges stagiaires sont toujours nommés sur la base d'un contrat d'une durée déterminée d'un an, et ce par le Président du tribunal concerné. Les juges-ingénieurs sont habilités à siéger dans les tribunaux fonciers au niveau juridictionnel de district. Les règles régissant la charge de travail et la coordination du travail des juges sont établies par le ministère de la Justice. Les juges-ingénieurs doivent être titulaires d'une maîtrise et posséder d'excellentes aptitudes en finnois ou en suédois ou dans ces deux langues en fonction de la langue de travail du tribunal concerné. Ils sont nommés de la même manière que les juges des tribunaux de district, sauf qu'une déclaration sur le candidat doit être obtenue auprès de l'administration centrale du Service national du cadastre de Finlande.

94. Les juges non professionnels et les experts membres de certains tribunaux<sup>50</sup> sont élus ou nommés pour une durée déterminée mais peuvent être reconduits. Les juges non professionnels sont élus et sont rééligibles pour un mandat de 4 ans par les conseils municipaux qui sont également élus tous les 4 ans. Ils doivent être âgés de 25 ans ou plus mais de moins de 63 ans, et être aussi représentatifs que possible de la municipalité dans laquelle ils sont en fonction (en termes d'âge, de profession, de sexe et de langue). Les membres militaires des tribunaux de droit commun sont nommés par la Cour d'appel dans le cas des tribunaux de première instance, par la Cour suprême dans le cas de la Cour d'appel et par le Président de la République dans le cas de la Cour suprême. Les membres militaires des juridictions supérieures doivent être d'un grade élevé (au moins commandant dans le cas de la Cour d'appel et au moins colonel dans le cas de la Cour suprême). Ils sont tous nommés pour une durée de 2 ans et doivent posséder les aptitudes requises en finnois et en suédois.

95. Les juges peuvent être promus et transférés à travers la procédure de nomination. L'article 103 de la Constitution ne permet de transférer un juge qu'avec son consentement, sauf dans le cadre d'une réorganisation de la justice.

96. Les juges bénéficient d'une protection constitutionnelle et, en principe, sont inamovibles<sup>51</sup>. Cependant, un juge peut être démis par ordonnance d'un tribunal s'il est reconnu coupable d'abus de pouvoirs ou d'une autre infraction grave liée à ses fonctions ou s'il est condamné à une peine d'emprisonnement. Les juges ou les conseillers référendaires des tribunaux suprêmes qui souhaitent démissionner présentent leur démission au tribunal où ils exercent leurs fonctions. Tous les autres juges présentent leur démission au ministère de la Justice, à moins que la loi n'en dispose autrement. Un juge est tenu de démissionner de la fonction publique de l'État s'il est frappé d'incapacité en raison d'une maladie, d'un handicap ou de dommages corporels. Si un juge ne démissionne pas dans ces circonstances, le tribunal qui aurait été compétent pour l'inculper d'une infraction dans l'exercice de ses fonctions le démet sans autre formalité, après lui avoir donné l'occasion de faire valoir ses arguments<sup>52</sup>.

97. Le salaire des juges dépend de leur tranche de salaire et de leur expérience professionnelle. Une indemnité d'expérience professionnelle, calculée sur la base de 5 à 25 % du salaire de base de la tranche concernée, est versée après 2, 5, 10, 16 et 22 ans de service. Les juges ne perçoivent pas d'avantages liés à des emplois supplémentaires.

---

<sup>50</sup> Y compris les membres de la Haute Cour de justice, les membres militaires des tribunaux de droit commun ainsi que les experts membres de la Cour administrative suprême, des tribunaux administratifs, du Tribunal du travail, du Tribunal des assurances et du Tribunal du commerce.

<sup>51</sup> Article 103 de la Constitution.

<sup>52</sup> Article 46.2 de la Loi sur la fonction publique de l'État. Toutefois, les juges des tribunaux suprêmes sont démis par le tribunal dont ils sont membres.

98. Dans les tribunaux de district, les tribunaux administratifs, le Tribunal des assurances et le Tribunal de commerce, le salaire annuel des juges en début de carrière qui ont plus de deux mais moins de cinq ans d'expérience et se trouvent dans la tranche de salaire la moins élevée est d'environ 56 600 euros. Les juges des tribunaux de district et des tribunaux administratifs (ainsi que du Tribunal des assurances et du Tribunal de commerce) qui se trouvent dans la même tranche de salaire mais ont une expérience égale ou supérieure à 22 ans gagnent environ 67 400 euros par an. Dans la tranche de salaire supérieure des juges des tribunaux de district et des tribunaux administratifs (ainsi que du Tribunal des assurances et du Tribunal de commerce), le salaire annuel maximum (à l'exclusion de toute indemnité d'encadrement ou de langue) est d'environ 74 800 euros.

99. Les juges des tribunaux d'appel se situent généralement dans des tranches de salaire supérieures à celles des juges des tribunaux de district et des tribunaux administratifs. Dans les tribunaux d'appel, après le chef de l'institution, ce sont les chefs de division qui touchent les salaires les plus élevés, soit environ 87 800 euros par an après 22 ans d'expérience. Le salaire annuel des juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême est d'environ 131 600 euros et celui des Présidents de ces tribunaux, d'environ 154 800 euros. Les salaires des juges et des Présidents des tribunaux de dernière instance ne sont pas assortis d'indemnités séparées au titre de l'expérience professionnelle ou autres – ces salaires sont plutôt fixés par une disposition législative spécifique.

100. L'EEG prend note de la réforme de 2000 du processus des nominations judiciaires, qui visait à renforcer l'indépendance de la justice à travers l'adoption de la Loi relative aux nominations judiciaires et l'établissement du CNJ – organe qui se compose principalement de membres de la magistrature. Il semblerait que le CNJ ait joué un rôle important dans le renforcement de la transparence de la nomination des juges ainsi que dans la clarification et l'unification des critères de nomination. L'importance du CNJ dans la pratique transparaît dans le fait qu'à ce jour, le Président de la République n'a procédé à une nomination non conforme aux conseils du CNJ que dans un seul cas. Cela étant dit, au cours de la visite en Finlande, l'EEG a été informée de plusieurs particularités du système qui devraient peut-être faire l'objet d'une réflexion plus approfondie et de mesures correctives.

101. Premièrement, l'EEG a appris que le Médiateur parlementaire n'a cessé de critiquer le mode de nomination des juges non professionnels des tribunaux de district. Du point de vue de l'indépendance de la justice, il trouve problématique le fait que les juges non professionnels sont nommés par les conseils municipaux, c'est-à-dire des acteurs politiques du pouvoir exécutif, sans aucune implication du pouvoir judiciaire. Étant donné le nombre élevé (en tout 1 700) et le rôle important des juges non professionnels en Finlande (en général, dans les affaires pénales graves, un tribunal de district comprend trois juges non professionnels qui ont chacun un droit de vote), l'EEG comprend ces inquiétudes et encourage les autorités à explorer la possibilité d'impliquer, comme il se doit, la magistrature dans la nomination des juges non professionnels, comme cela se fait dans d'autres pays européens (par exemple, les candidats sont proposés par les conseils municipaux mais la nomination est effectuée par les Présidents de tribunal ou par des comités des nominations judiciaires).

102. Deuxièmement, le système judiciaire finlandais se singularise par la participation d'experts membres aux collèges des tribunaux administratifs et des tribunaux spéciaux, c'est-à-dire le Tribunal des assurances, le Tribunal de commerce et le Tribunal du travail. Les experts membres sont nommés par le gouvernement ou, dans le cas de la Cour administrative suprême, par le Président de la République de Finlande. Alors que dans les juridictions administratives les nominations sont effectuées sur recommandation des tribunaux administratifs concernés, les instances judiciaires ne sont pas impliquées dans le processus de nomination des experts membres des tribunaux spéciaux. L'attention de

L'EEG a été attirée en particulier sur le Tribunal des assurances (et les commissions de recours, qui interviennent généralement en première instance dans les affaires ayant trait à l'assurance sociale). Dans certains de leurs collèges, les experts membres – qui sont nommés par le gouvernement sur recommandation du ministère des Affaires sociales et de la santé – sont en majorité. Par exemple, les affaires médicales sont tranchées par des collèges composés chacun de deux juges professionnels et trois experts membres ayant le droit de vote. Les audiences se tiennent en principe à huis clos. D'après plusieurs interlocuteurs, ces experts ont souvent des antécédents d'experts médicaux pour le compte de compagnies d'assurance privées, auxquelles l'assurance santé est confiée en Finlande. Bien que parfaitement consciente de l'ancienne tradition finlandaise de participation d'experts membres à l'administration de la justice, l'EEG prend note des préoccupations exprimées par certains interlocuteurs sur la nomination de tels experts membres par le pouvoir exécutif, sans aucune implication de la magistrature, et sur les conflits d'intérêts susceptibles d'en résulter. Les autorités voudront peut-être examiner ces préoccupations et les possibilités de renforcer la prévention des conflits d'intérêts des experts membres, par exemple en révisant le processus de nomination ou en améliorant la transparence des décisions des collèges judiciaires incluant des experts membres.

103. Troisièmement, l'EEG note que la Loi relative aux nominations judiciaires ne s'applique pas aux conseillers référendaires (chargés de préparer les dossiers en vue d'une décision dans certaines catégories de tribunaux), qui sont nommés par le Président du tribunal en question sans l'implication du CNJ. L'EEG se félicite du projet actuel de révision de leurs modalités de recrutement et de leur statut<sup>53</sup>, notamment à travers l'alignement de la procédure de nomination avec celle qui s'applique aux juges, dans le cadre de l'élaboration d'une loi relative aux juges et aux tribunaux. Enfin, l'EEG relève que le CNJ n'est pas compétent en matière de nomination des juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême. Ces tribunaux de dernière instance font leurs propres propositions de nomination. Etant donné que le Président se conforme toujours aux propositions, certains interlocuteurs ont critiqué le fait que ces tribunaux choisissent eux-mêmes leurs membres dans la réalité. Les autorités voudront peut-être tenir compte de ces préoccupations dans le processus de réforme en cours.

#### Gestion des affaires et procédure

104. La législation ne comporte pas de dispositions explicites sur la gestion des affaires. L'attribution des affaires est en général régie par les règles de procédure des tribunaux. En principe, les affaires sont attribuées aux juges à tour de rôle de façon aléatoire. Toutefois, à titre de mesure administrative, le Président du tribunal peut organiser les activités du tribunal de sorte à ce que certaines divisions ou certains juges connaissent seulement de certains types d'affaires, par exemple les affaires pénales ou civiles. Dans les juridictions administratives, l'attribution des affaires aux conseillers référendaires et la composition spécifique du tribunal sont généralement déterminées par la nature de l'affaire.

105. La législation ne comporte pas de dispositions explicites sur le dessaisissement d'un juge d'un dossier. Les autorités indiquent que dans la pratique, le Président peut, dans le cadre de ses tâches d'encadrement, dessaisir un juge d'un dossier en cas de retard excessif pris dans l'examen de l'affaire. Comme l'a appris l'EEG, le Médiateur parlementaire a recommandé au ministère de la Justice de tenir compte de la nécessité de réglementer, à travers une loi et de façon plus précise que dans l'actuel Décret sur les tribunaux de district, les conditions préalables au transfert d'affaires attribuées à un juge de tribunal de district ainsi que, le cas échéant, les principes sous-tendant l'attribution des affaires d'un tribunal.<sup>54</sup> Le ministère a indiqué en 2007 qu'il souscrivait à cette

<sup>53</sup> Cf. ci-dessus "Aperçu du système judiciaire".

<sup>54</sup> Cette recommandation a été mentionnée dans le Rapport annuel 2006 du Médiateur (pages 88 et 89) et de nouveau dans le Rapport annuel 2010 (page 96), qui cite par ailleurs un arrêt de la Cour européenne des droits

recommandation du Médiateur, qui ne s'est toutefois pas encore traduite par des modifications législatives. L'EEG a appris avec intérêt que cette question allait être considérée dans le cadre de la réforme en cours. De telles avancées se doivent d'être encouragées, afin de garantir l'objectivité et la transparence de l'attribution des affaires et d'éviter toute apparence d'arbitraire.

106. En vertu de l'article 21 de la Constitution, « *chacun a le droit de voir ses affaires examinées de façon appropriée et sans retard injustifié par le tribunal compétent en vertu de la loi ou par toute autre autorité (...).* ». Une récente loi spécifique établit le droit d'une partie à obtenir une réparation financière de l'Etat en cas de durée excessive d'une procédure judiciaire.<sup>55</sup> Cette loi ne s'applique qu'aux affaires civiles et pénales examinées par les tribunaux de droit commun, mais les autorités indiquent que des modifications législatives en vue d'en étendre le champ d'application aux tribunaux administratifs et aux tribunaux spéciaux entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013. Il incombe au Président du tribunal de veiller à ce qu'il soit statué sur les affaires sans retard injustifié. Lors des entretiens qu'elle a eus en Finlande, l'EEG a noté avec préoccupation que la durée des procédures constitue apparemment un problème de taille, qui serait dû à l'insuffisance des moyens et à la lourdeur du système procédural. A ce propos, les autorités indiquent que des mécanismes visant à attirer l'attention sur les délais, par exemple, ont été intégrés au système de gestion des affaires des tribunaux et seront perfectionnés pour faciliter aussi le contrôle de la durée des affaires. Il est capital que les autorités poursuivent leurs efforts et réfléchissent à des mesures supplémentaires possibles pour s'assurer que ces affaires sont tranchées en temps opportun.

107. Le chapitre 19 du Code de procédure judiciaire couvre les affaires considérées comme urgentes. S'agissant des affaires examinées par les tribunaux de droit commun, des lois spéciales définissent des dispositions pour déclarer une affaire comme urgente (par exemple, exécution d'une décision de garde d'enfant, droits d'accès ou questions liées à la détention). En outre, l'article 14 du Décret sur les tribunaux d'appel dispose que les affaires sont en principe entendues selon l'ordre chronologique et énumère les questions qui doivent être entendues en urgence (par exemple, questions liées à la détention, plaintes relatives à une détention, interdictions de voyager, interception et surveillance de télécommunications en vertu de la Loi sur les mesures de contrainte, affaires pénales impliquant de détenus et personnes suspendues de ses fonctions). Des lois spéciales sur les affaires relevant du droit administratif couvrent également le traitement d'urgence (par exemple, affaires ayant trait à la sécurité de l'emploi dans la fonction publique, ordonnances de placement ou publication de documents et plaintes concernant la construction de logements ou revêtant autrement un intérêt public).

108. En règle générale, les procédures judiciaires sont ouvertes au public. La législation définit les dispositions applicables aux procédures à huis-clos<sup>56</sup>.

#### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

109. Aux termes de l'article 14.2 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat, un fonctionnaire – y compris un juge – « a une conduite conforme à son statut et à ses responsabilités. » En vertu de l'article 7 du Code de procédure judiciaire, les juges prêtent serment au début de leur carrière judiciaire, ce qui les oblige à respecter les

---

de l'homme du 5 octobre 2010 (DMD Group, A.S. c. Slovaquie) qui concluait à une violation de l'article 6 de la CEDH due à une trop grande imprécision de la législation relative au transfert des affaires.

<sup>55</sup> Loi relative à la réparation en cas de durée excessive d'une procédure judiciaire (Loi 362/2009), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Aux fins de déterminer si la durée d'une procédure judiciaire a été excessive, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'application de l'article 6.1 de la CEDH est aussi prise en compte.

<sup>56</sup> Loi relative à la publicité de la procédure dans les tribunaux de droit commun (Loi 370/2007) et Loi relative à la publicité de la procédure dans les tribunaux administratifs (Loi 381/2007).

principes sous-tendant leur fonction et à éviter les conduites fautives.<sup>57</sup> Les autorités indiquent en plus que les « Instructions à l'usage du juge » – élaborées par le réformateur, ministre et juriste Olaus Petri vers 1540 – font partie intégrante de la tradition juridique finlandaise.<sup>58</sup> Même si les Instructions n'ont jamais été confirmées sous forme de loi, elles ont eu, en tant que introduction au Recueil des lois, une influence majeure sur les pratiques judiciaires, et plusieurs de ces règles en matière civile, pénale et procédurale ont aussi été intégrées aux lois. Le thème principal des Instructions est que les lois et les autorités visent à assurer le bien des individus et que le pouvoir ne doit pas être utilisé à mauvais escient.<sup>59</sup>

110. Le 4 mai 2012, l'Association des juges finlandais a adopté un ensemble de « Principes de déontologie pour les juges », au terme de consultations avec l'Association du Barreau finlandais, l'Association des procureurs finlandais, la faculté de droit et le département de philosophie de l'Université d'Helsinki, le ministère de la Justice, le Médiateur parlementaire, le Bureau du Chancelier de la justice, l'Institut national de recherche sur la politique juridique, l'Association des chroniqueurs criminalistes et judiciaires finlandais (*Oikeustoimittajat*) et l'Association des juristes finlandais. En outre, dans le cadre de la préparation des Principes de déontologie, des auditions avaient été organisées à l'intention des juges et des conseillers référendaires – indépendamment de la question de savoir s'ils étaient membres de l'Association des juges finlandais ou non – et il avait été demandé à l'Association des juges non professionnels finlandais de formuler des commentaires sur le projet du document. Les Principes de déontologie ont été rendus publics le 12 octobre 2012 et sont disponibles sur le site Internet de l'Association des juges finlandais<sup>60</sup> et sur le site web du « système judiciaire de Finlande » dépendant du Ministère de la Justice.<sup>61</sup> Les autorités précisent également que les Principes déontologiques ont été distribués à tous les juges professionnels et aux référendaires et qu'ils seront intégrés au prochain programme de formation du Ministère de la Justice à l'intention des 1 700 juges non professionnels nouvellement élus.

111. Les Principes de déontologie incluent l'indépendance et l'impartialité, la droiture, les compétences professionnelles et l'ouverture, qui sont définies et expliquées dans 15 parties. D'après l'introduction, les Principes de déontologie « correspondent aux vues de la magistrature finlandaise au moment de leur adoption » et visent à renforcer la confiance du public dans l'administration de la justice, en informant le public sur l'éthique judiciaire et en aidant les juges à faire des choix qui se justifient d'un point de vue éthique. Ils ne changent pas le statut des « Instructions à l'usage du juge » – mentionnées plus haut, qui restent valables.

112. Au chapitre 13 portant sur la « Récusation d'un juge », le Code de procédure judiciaire inclut des dispositions sur les conflits d'intérêts (décrites ci-après), mais la législation n'explique pas le concept de « conflit d'intérêts » ailleurs.

113. L'EEG se félicite de la récente adoption, par l'Association des juges finlandais, des « Principes de déontologie pour les juges », préparés avec la participation de différents acteurs du milieu judiciaire et de l'extérieur, ainsi que de leur publication sur Internet. Cette initiative constitue un pas important dans le sens de la définition et de la promotion

---

<sup>57</sup> En particulier, la prestation de serment inclut le passage ci-après : « Je m'engage à ne jamais, sous quelque prétexte que ce soit, détourner le droit ni promouvoir l'injustice en raison de liens de parenté, de liens d'amitié ou d'autres relations ou par envie, haine ou peur ou en considération de cadeaux ou présents ou pour d'autres raisons, ainsi qu'à ne pas déclarer innocente une personne coupable ou coupable une personne innocente. »

<sup>58</sup> Pour un aperçu des instructions, voir :

<http://www.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/OlausPetrintuomarinohjeet>.

<sup>59</sup> Les Instructions mentionnent en particulier que « le juge se rappelle également que sa charge consiste à défendre l'intérêt des gens ordinaires et non son propre intérêt, et par conséquent il doit veiller à défendre l'intérêt des gens ordinaires et non son propre intérêt, quoiqu'en agissant comme il se doit il sert également son propre intérêt. Cependant, son objectif, dans le cadre de ses fonctions, est l'intérêt commun et non son propre intérêt. Et ce, parce que c'est le juge qui doit servir l'intérêt des gens ordinaires, et non l'inverse. »

<sup>60</sup> Cf. <http://www.tuomariliitto.fi/prime103/prime101.asp>

<sup>61</sup> Cf. <http://www.oikeus.fi/8854.htm>

de normes de déontologie pour l'ensemble des juges en Finlande. A propos de la portée des Principes de déontologie pour les juges, les autorités indiquent qu'ils s'appliquent clairement à l'ensemble des juges professionnels et des conseillers référendaires (auxquels ils ont été distribués), indépendamment du fait de savoir s'ils sont membres de l'Association des juges finlandais ou pas (la plupart d'entre eux en *sont* membres), sachant notamment que les Principes en question sont des lignes directrices et non des dispositions juridiquement contraignantes. D'après les autorités, les Principes doivent être appliqués dans l'administration de la justice en général, c'est-à-dire y compris en ce qui concerne les juges non professionnels (qui avaient été associés à leur préparation dans une certaine mesure) et les experts membres des tribunaux. L'EEG accepte ces explications mais tient à souligner qu'il est important maintenant de faire connaître ce nouvel outil également à l'ensemble des juges non professionnels et aux membres experts, dans le but de s'assurer qu'ils sont au fait des principes de déontologie régissant leur travail.

114. L'EEG note que les Principes de déontologie sont de portée plutôt général et, même si les autorités affirment qu'ils sont destinés à servir de repères sur le plan éthique, que toute personne qui les applique est censée faire preuve de discernement et qu'ils n'ont pas un objectif d'exactitude judiciaire, l'EEG estime que les Principes ne tiennent pas compte de certains risques de corruption de manière suffisante et cohérente. Ainsi, ils ne cherchent pas à définir les conflits d'intérêts ou à donner des conseils pertinents pour résoudre de tels conflits. Cela appelle des mesures complémentaires visant à fournir de nouvelles orientations sur les questions de déontologie et sur le concept de conflit d'intérêts, ainsi que sur les questions liées telles que l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages et l'exercice d'activités accessoires. Ces mesures pourraient inclure la fourniture de conseils confidentiels au sein de la magistrature ou de lignes directrices écrites et, en tout cas, des activités de formation spécifiques, de préférence régulières, orientées vers la pratique (y compris des exemples concrets). Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) que les « Principes de déontologie pour les juges » adoptés par l'Association des juges finlandais soit communiqués de manière effective à tous les juges non professionnels et aux experts membres des tribunaux; et ii) qu'ils soient complétés par de nouvelles mesures, y compris des mesures de formation spécialisée, visant à fournir des orientations pertinentes sur l'application des Principes de déontologie et sur les conflits d'intérêts et les questions connexes.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

115. Il n'existe pas de disposition législative interdisant aux juges d'accepter des postes ou fonctions particuliers. Cependant, l'article 18 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat régleme les emplois accessoires des fonctionnaires en général et des juges en particulier<sup>62</sup>. En vertu du paragraphe 2 de cet article, les juges et les conseillers référendaires ne peuvent ni accepter ni occuper des emplois « accessoires », à moins d'avoir demandé et obtenu l'autorisation de leur tribunal de rattachement et déclaré leur intérêt. Un emploi « accessoire » dans ce contexte signifie une charge, un travail rémunéré ou des fonctions que le fonctionnaire concerné – y compris un juge – est habilité à refuser (c'est-à-dire, qui ne relève(nt) pas de ses fonctions officielles), ainsi

---

<sup>62</sup> En outre, le 23 août 2010, le ministère des Finances a émis les lignes directrices sur les emplois accessoires occupés par les fonctionnaires, lesquelles visent à ce que tous les organismes publics soient informés des emplois accessoires occupés par les membres de leur personnel et les informent de leurs obligations ainsi que de la conduite attendue de leur part. Les lignes directrices présentent une compilation de la réglementation pertinente et quelques explications y relatives. D'après les autorités, elles sont aussi valables pour les juges dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions législatives spécifiques applicables aux juges (par exemple, dispositions sur l'exclusion).

que toute profession, métier ou activité. Lorsqu'ils examinent s'il convient d'autoriser ou pas un emploi « accessoire », les tribunaux doivent tenir compte de la nécessité que ce travail n'empêche pas le juge en question de s'acquitter de ses tâches ou ne sape pas la confiance dans son impartialité ou sa capacité à s'acquitter de son emploi comme il convient. L'autorisation peut être accordée pour une durée déterminée et assortie de conditions et peut être annulée s'il y a lieu.

116. D'après les autorités, dans la pratique, des autorisations d'exercer un emploi hors de la magistrature ont été accordées, par exemple pour exercer la fonction d'arbitre ou de membre du conseil d'administration d'une société, donner des conférences ou apporter une assistance dans des cas particuliers (par exemple, établissement d'un inventaire patrimonial). Après interrogation de plusieurs tribunaux, elles n'ont pu constater aucun exemple de décision de refus d'une autorisation d'exercer un emploi ; cependant, dans certains cas, les juges s'étaient eux-mêmes abstenus de soumettre une demande après avoir discuté de leur souhait d'accepter un emploi « accessoire » avec le Président du tribunal concerné.

117. Il ressort des informations recueillies par l'EEG que les juges exerçant des emplois accessoires sont peu nombreux. Cela étant dit, lors de la visite en Finlande, la question de l'arbitrage, en particulier la participation de juges de la Cour suprême (mais aussi de certains juges d'autres tribunaux, notamment les tribunaux d'appel) à de telles activités<sup>63</sup>, a été évoquée par plusieurs interlocuteurs, tant d'organismes publics que de la société civile<sup>64</sup>. A cette époque, quelques cas de juges exerçant parallèlement la fonction d'arbitre défrayaient la chronique ; d'après les dires, les juges en question tiraient de cette activité un revenu supérieur à celui de leur profession principale (par exemple, l'un d'entre eux aurait ainsi gagné 370 000 euros, quoique vraisemblablement au titre de plusieurs affaires et sur une longue période). Les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés étaient critiques à propos du manque de transparence de ces missions, du niveau de rémunération perçu, du manque de clarté des procédures ainsi que des retombées possibles sur les obligations des juges concernés et sur la confiance du grand public dans la justice. Les médias ont exprimé de vives préoccupations concernant le fait que les revenus perçus et le nom des parties impliquées dans les procédures d'arbitrage ne sont pas divulgués (les informations sur les parties sont confidentielles en vertu de l'article 18.5 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat). Par ailleurs, il n'existe pas de pratique uniforme dans la magistrature en matière d'octroi d'autorisation d'exercer les activités en question, les procédures différant selon la catégorie de tribunaux. Par exemple, alors que la Cour administrative suprême, en vertu d'un accord interne, ne permet pas à ses membres d'intervenir en tant qu'arbitre, la Cour suprême elle ne disposait, au moment de la visite sur place, que de règles non écrites qui interdisaient à un juge d'exercer la fonction d'arbitre dans plusieurs affaires simultanément. Toutefois, l'EEG a appris avec intérêt qu'après la visite (le 20 décembre 2012), la Cour suprême a adopté par écrit des lignes directrices concernant les autorisations d'emplois externes en matière d'activités d'arbitrage, comprenant les règles de procédure et les critères pour refuser de telles autorisations.

118. De l'avis de l'EEG, il est nécessaire de corriger davantage la situation décrite plus haut, par exemple dans le cadre du processus de réforme en cours, qui vise à élaborer une loi relative aux juges et aux tribunaux. Ainsi que l'a mentionné un des interlocuteurs, il est important non seulement que la justice soit préservée de la corruption et des conflits d'intérêts, mais aussi que le grand public la perçoive comme telle. Il serait regrettable que naisse chez les citoyens l'impression selon laquelle la participation à des activités pourrait perturber les activités professionnelles d'un juge. A long terme, une telle impression pourrait contribuer à saper l'autorité du système judiciaire. L'EEG pense

---

<sup>63</sup> D'après les statistiques fournies par les autorités, en tout 41 missions d'arbitrage ont été enregistrées au cours de la période allant de 2008 à 2012 (premier semestre).

<sup>64</sup> L'EEG a aussi appris qu'en mai 2012, le Chancelier de la Justice a été saisi d'une plainte d'une ONG à ce sujet.

qu'il convient d'adopter des mesures appropriées pour s'assurer que les activités accessoires des juges – et les activités d'arbitrage en particulier – soient compatibles avec le statut de magistrat et n'empêchent pas les juges de remplir correctement leurs fonctions judiciaires. Ces mesures pourraient inclure des règles de transparence renforcées (par exemple, une obligation pour les juges d'informer le Président du tribunal du revenu tiré de l'activité d'arbitrage et du nom des parties impliquées, comme indiqué dans les lignes directrices de la Cour suprême, citées ci-dessus), d'uniformiser les procédures et les critères d'octroi d'une autorisation (y compris, par exemple, un plafond approprié concernant la rémunération qu'un juge est autorisé à percevoir annuellement au titre de cette activité et le nombre d'heures de travail hebdomadaires qu'il est autorisé à y consacrer). Par conséquent, **le GRECO recommande que les règles relatives aux activités accessoires des juges, y compris les activités d'arbitrage en particulier, soient développées de sorte à renforcer la transparence et à introduire des procédures et des critères – ainsi que des limites appropriées – uniformes en matière d'octroi d'une autorisation d'exercer les activités en question.**

119. Aucune disposition réglementaire n'interdit aux juges d'occuper certains postes ou fonctions ni d'exercer d'autres activités rémunérées ou non rémunérées après avoir exercé des fonctions judiciaires. De l'avis de l'EEG, dès lors que des juges envisagent de passer dans le secteur privé, par exemple en tant qu'avocats ou consultants (l'EEG a entendu parler de tels cas lors des entretiens), il se peut qu'ils soient exposés à des conflits d'intérêts compte tenu d'un futur emploi à l'extérieur ou qu'ils acceptent un emploi à l'extérieur en profitant indûment de leurs fonctions judiciaires. S'il est clair qu'un ancien juge doit avoir la possibilité de poursuivre la pratique du droit après la cessation de ses fonctions judiciaires, l'EEG invite les autorités à réfléchir, dans le cadre du processus de réforme en cours, sur la nécessité d'introduire des règles ou lignes directrices adaptées concernant les cas où un juge passe dans le secteur privé, afin de prévenir les conflits d'intérêts.

#### *Récusation et retrait*

120. Les dispositions du chapitre 13 du Code de procédure judiciaire (articles 1 à 9) couvrent les motifs de récusation d'un juge dans certaines affaires. Elles s'appliquent également aux autres membres du tribunal, conseillers référendaires, greffiers et autres personnes qui rendent des décisions ou sont susceptibles d'être présentes lorsqu'il est statué sur une affaire. Ces règles ont été modifiées en 2001 (par la Loi 441/2001) pour renforcer l'indépendance de la justice et l'impartialité des juges dans l'exercice du pouvoir judiciaire, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour suprême finlandaise.

121. Un juge est récusé :

- si lui-même ou un de ses proches<sup>65</sup> est partie ou agit ou a agi en tant que représentant, conseil ou avocat d'une partie ;
- s'il comparaît ou a comparu en tant que témoin ou expert ou si un proche du juge comparaît en tant que témoin ou expert ou si un tel proche a été entendu à ce titre à un stade antérieur de la procédure et que la décision sur la question dépend également de cette audition le cas échéant ;
- si l'on peut s'attendre à ce que la décision sur la question soit particulièrement favorable ou défavorable au juge, à son proche ou à une personne représentée<sup>66</sup> par le juge ou son proche ;

---

<sup>65</sup> Dans ce contexte, les proches incluent : 1) le conjoint ainsi que les enfants, petits-enfants, frères et sœurs, parents et grands-parents du juge et toute autre personne particulièrement proche du juge, de même que leur conjoint respectif ; 2) les frères et sœurs des parents du juge, de même que leur conjoint respectif, les enfants des frères et sœurs du juge et l'ex-conjoint du juge ; et 3) les enfants, petits-enfants, frères et sœurs, parents et grands-parents du conjoint du juge, de même que leur conjoint respectif, et les enfants des frères et sœurs du conjoint du juge. Un conjoint correspond à un mari, une femme, un compagnon ou une compagne. Les demi-parents sont assimilés à des proches aux fins de cet article.

- si lui-même ou un de ses proches est 1) membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance (ou d'une instance analogue) ou est le directeur général (ou un dirigeant analogue) d'une société, fondation de droit public ou privé ou entreprise ou 2) occupe un poste où il décide de l'exercice du droit de l'Etat, d'une municipalité ou d'une tierce société publique d'être entendue sur la question, et la partie visée au point 1) ou 2) précédent est partie à la question ou la décision sur la question est susceptible d'être particulièrement favorable ou défavorable à la partie ;
- si une partie à une question portée devant le juge est aussi une partie adverse dans une autre procédure judiciaire ou une question portée devant une autre autorité impliquant le même juge ou son proche, le juge est récusé. Toutefois, le simple fait qu'une société publique, l'Etat ou une municipalité soit également partie à l'autre question ne justifie pas une récusation du juge, de même qu'une demande de récusation du juge n'aboutira pas sans motifs valables. De même, lorsqu'en raison de relations de service existantes ou d'autres motifs et eu égard à la nature de la question, il existe de bonnes raisons de douter de son impartialité, le juge est récusé. Cependant, le fait d'être un client ou un actionnaire ou d'avoir une relation comparable considérée comme ordinaire n'est pas sanctionné par une exclusion du juge :
- si lui-même ou un de ses proches a entendu la même question dans un autre tribunal ou une autre autorité ou en tant qu'arbitre ou s'il est partie à une question similaire et sa nature ou la conséquence d'une décision dans cette instance peut justifier des doutes quant à l'impartialité du juge ;
- si une autre circonstance, comparable aux circonstances définies ci-dessus, peut justifier des doutes quant à l'impartialité du juge.

122. Une partie à la question peut déposer un plaidoyer de récusation d'un juge, sur lequel statue le tribunal saisi pour la question principale. Le tribunal peut également aborder la question de l'exclusion de sa propre initiative. Le juge concerné ne peut lui-même décider de la question de l'exclusion que si le plaidoyer est manifestement sans fondement ou que si le tribunal ne réunit pas le quorum sans lui et qu'un remplacement sans récusation ne peut être obtenu que dans un délai considérable.

### *Cadeaux*

123. Il n'existe pas de règles détaillées sur l'acceptation de cadeaux en particulier par les juges. Les autorités renvoient à ce propos aux dispositions relatives à la corruption et aux infractions connexes du chapitre 40 du CP (« infractions commises dans l'exercice des fonctions »). Un exemple de l'infraction de « violation des fonctions par négligence » (article 10) est donné par une décision de la Cour suprême du 24 mars 2000 (2000:40), qui a estimé que des membres du Tribunal des eaux ont commis l'infraction en question en acceptant l'hospitalité d'une société qui était partie à une affaire portée devant eux. En outre, la règle générale de l'article 15 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat – qui dispose qu'un fonctionnaire ne peut ni demander ni accepter ni recevoir un avantage financier ou autre si cela pourrait entamer la confiance à l'endroit de sa personne ou d'une autorité – s'applique également aux juges<sup>67</sup>. Au cours de la visite en Finlande, l'EEG n'a pas eu connaissance de problèmes à propos de l'application de ce cadre juridique. L'EEG a eu le net sentiment que les juges considèrent qu'il leur est interdit d'accepter des cadeaux et que la qualité de juge impose implicitement d'avoir une attitude sans reproche et d'être indépendant et perçu comme tel.

<sup>66</sup> Dans ce contexte, un représentant signifie la personne responsable des soins et de la garde d'une personne physique, un tuteur ou un autre représentant analogue d'une personne physique.

<sup>67</sup> En outre, le 23 août 2010, le ministère des Finances a émis les lignes directrices sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux, qui visent à apporter des réponses à des questions qui se sont posées dans la pratique et à établir une frontière entre ce qui est acceptable et ce qui est interdit, y compris des exemples pratiques. Les lignes directrices sont applicables à tous les fonctionnaires, y compris aux juges.

## *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

124. La Loi sur la transparence des activités gouvernementales<sup>68</sup> – qui a été citée plus haut et qui stipule que les documents officiels sont publics sauf dispositions contraires – s'applique également aux tribunaux et aux autres organes de l'administration de la justice. Si les procédures judiciaires et les documents relatifs aux procès sont publics, des obligations de secret sont définies par la Loi relative à la publicité de la procédure dans les tribunaux de droit commun (370/2007) en ce qui concerne les audiences à huis clos et par la Loi sur la transparence des activités gouvernementales. Les délibérations et les votes des tribunaux doivent se dérouler sans la présence des parties et du public et l'ensemble de leur contenu doit être tenu secret. Toute violation des obligations de secret relatives aux documents ou autrement définies par les lois en question est passible de sanction conformément au CP. De même, des obligations de secret sont définies par la Loi relative à la publicité de la procédure dans les tribunaux administratifs (Loi 381/2007). Les dispositions du CP sur le secret qui s'appliquent aux juges (et aux autres agents) sont définies au chapitre 38 (infractions relatives aux données et aux communications) et au chapitre 40 (infractions commises dans l'exercice des fonctions).

## *Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts*

125. La législation n'interdit pas aux juges de détenir des participations ou intérêts financiers spécifiques. Toutefois, les juges doivent respecter les dispositions sur la récusation et déclarer leurs intérêts.

126. Aux termes de l'article 14 de la Loi relative aux nominations judiciaires, avant d'être titularisé à un poste judiciaire, le candidat doit soumettre une déclaration d'intérêts conformément à l'article 8a de la Loi sur la fonction publique de l'État. Toute modification ou correction à cette déclaration doit être apportée sans délai, et les juges doivent fournir les informations utiles à la demande de l'autorité compétente. Au cours des entretiens, l'EEG a appris que les mises à jour des déclarations sont rares dans les faits et ne sont nécessaires qu'en cas de « changements fondamentaux ». En ce qui concerne les personnes nommées à titre temporaire au sein de la magistrature, elles doivent déposer une déclaration avant la nomination et pendant celle-ci si sa durée est égale ou supérieure à un an. Une personne nommée membre temporaire de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême doit toujours déposer une déclaration d'intérêts.

127. Les déclarations doivent être soumises au ministère de la Justice sur un formulaire type (« Déclaration d'intérêts des fonctionnaires de l'État les plus haut placés »), sur lequel figurent les instructions utiles pour le remplir. Les déclarations d'intérêt doivent inclure des informations sur les avoirs et les intérêts financiers détenus, les sources de revenu, le passif (y compris les emprunts), les postes et les fonctions occupés ou les activités accessoires exercées, qu'ils donnent lieu à rémunération ou pas, ainsi que sur tout autre intérêt ou relation qui crée ou est susceptible de créer un conflit d'intérêts. Cependant, le revenu tiré des activités accessoires et le montant des intérêts financiers et économiques ne doivent pas être indiqués. En plus, l'obligation de déclaration ne s'étend pas aux membres de la famille proche.

128. Les déclarations d'intérêt sont conservées dans un registre tenu par le ministère de la Justice jusqu'au départ à la retraite du juge. La première partie des déclarations contenant des informations sur les emplois hors de la magistrature et les autres intérêts est publique, tandis que la deuxième partie contenant des informations sur les intérêts économiques et financiers est confidentielle.

---

<sup>68</sup> Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires ».

129. Le ministère de la Justice vérifie si le juge a bien transmis une déclaration d'intérêts et, le cas échéant, lui demande de fournir des informations supplémentaires ou l'invite à envisager de renoncer à un emploi « accessoire » ou à sa qualité de membre d'un organe donné. Si un candidat à des fonctions judiciaires omet de faire une déclaration d'intérêts avant que la question de sa nomination ne soit soumise au Président de la République, celle-ci est différée jusqu'à ce que la déclaration soit reçue. Ni le ministère de la Justice ni aucun autre organe ne vérifient les informations contenues dans la déclaration d'intérêts. Les autorités indiquent que des ressources ne sont pas prévues pour un tel contrôle. Elles précisent toutefois que le Chancelier de la Justice ou le Médiateur peut prendre note des intérêts d'un juge suite à une plainte déposée contre ce juge.

130. L'EEG reconnaît l'utilité de l'obligation faite aux candidats à des fonctions de magistrat de déposer une déclaration d'intérêt. Cela étant dit, afin de faciliter l'identification des conflits d'intérêts potentiels, les autorités voudront peut-être réfléchir, dans le cadre du processus de réforme en cours, aux possibilités d'affiner le régime de transparence – par exemple, en imposant aux juges l'obligation de transmettre une déclaration à intervalles réguliers et de fournir des informations plus complètes (par exemple, sur la rémunération des activités accessoires<sup>69</sup> ou sur les membres de la famille proche) ou en introduisant une vérification des déclarations transmises. L'EEG note que lors des entretiens qu'elle a eus, certains interlocuteurs – y compris des membres du groupe de travail chargé de préparer une loi relative aux juges et aux tribunaux – se sont montrés ouverts à ces propositions.

#### Surveillance et application de la loi

131. Il n'existe pas dans le domaine judiciaire un organe disciplinaire ou équivalent séparé qui contrôle systématiquement la conduite des juges. En 1994, la responsabilité disciplinaire des agents publics en général a été abolie. Par contre, les tâches de surveillance et les pouvoirs de gestion des institutions employant les agents publics ont été renforcés. Dans le cas des juges, la surveillance est exercée par les présidents des tribunaux. En outre, le Médiateur parlementaire et le Chancelier de la Justice sont chargés de la surveillance des actes des agents publics, y compris les juges.<sup>70</sup> Seul le Médiateur parlementaire et le Chancelier de la Justice sont habilités à engager des poursuites pénales contre les juges<sup>71</sup>. Le Chancelier de la Justice est la principale institution qui traite les affaires de soupçon d'infractions commises par des juges dans l'exercice de leurs fonctions.

132. Si le Président du tribunal a connaissance d'une violation d'obligations sans gravité qui a été commise par un juge et qui ne constitue pas une infraction pénale dans l'exercice d'une charge publique, il peut, en vertu du récent article 46a de la Loi sur la fonction publique de l'Etat – introduit en 2009<sup>72</sup> – émettre un avertissement écrit. Les autorités indiquent qu'un tel avertissement peut être émis si, par exemple, un juge contrevient aux règles de procédure du tribunal. Un avertissement ne peut donner lieu à une révocation. Aux termes de l'article 53a de la Loi sur la fonction publique de l'Etat (également introduit en 2009), un avertissement écrit est susceptible d'appel devant le tribunal compétent<sup>73</sup>. L'appel est considéré comme une question de procédure judiciaire

---

<sup>69</sup> A l'heure actuelle, seul des informations sur le montant du revenu annuel total de chaque citoyen – et par conséquent de chaque juge – est disponible en vertu de la législation fiscale en vigueur.

<sup>70</sup> Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires ».

<sup>71</sup> Voir article 110 de la Constitution.

<sup>72</sup> Cette disposition a été insérée dans la Loi sur la fonction publique de l'Etat par la Loi n° 288 du 24 avril 2009.

<sup>73</sup> Une décision du Président d'un tribunal de district est susceptible de recours devant une cour d'appel. Une décision du Président d'une cour d'appel ou du Président du Tribunal du travail est susceptible de recours devant la Cour suprême. Une décision du Président d'un tribunal administratif ou du Tribunal de commerce ou du Tribunal des assurances est susceptible de recours devant la Cour administrative suprême. Une décision du Président de la Cour suprême ou du Président de la Cour administrative suprême est susceptible de recours devant la cour en question, l'appel étant examiné lors d'une session plénière.

au niveau du tribunal, et le requérant et le juge ayant prononcé la décision doivent avoir la possibilité d'être entendus et, le cas échéant, de présenter des éléments probants et d'autres éclaircissements. Enfin, les autorités indiquent que s'il n'existe pas de disposition explicite à cet effet dans la législation, dans la pratique, un Président peut, dans le cadre de ses tâches d'encadrement, dessaisir un juge d'un dossier en cas de retard excessif pris dans l'examen de l'affaire.

133. En vertu de la Constitution, le Chancelier de la Justice et le Médiateur parlementaire sont tenus de veiller à ce que les tribunaux appliquent la loi et s'acquittent de leurs obligations<sup>74</sup>. Les deux institutions reçoivent des plaintes du public et peuvent aussi instruire des affaires de leur propre initiative, par exemple dans le cadre de tournées d'inspection. En cas de violation de devoirs de fonction – par exemple, un juge ne déclare pas un emploi qu'il occupe hors de la magistrature, le Chancelier de la Justice ou le Médiateur peut émettre un blâme ainsi que des opinions ou instructions ou, si l'acte ou l'omission en cause est considéré comme un manquement au CP, engager des poursuites pénales. Un exemple cité concerne un cas remontant à 2010, dans le cadre duquel le Chancelier de la Justice a requis que des poursuites soient engagées contre un Président et un secrétaire juriste parce que 11 affaires non résolues avaient été répertoriées en tant que affaires résolues dans le journal du tribunal.<sup>75</sup> En outre, le Chancelier de la Justice inspecte de manière aléatoire les jugements rendus par les tribunaux en matière pénale, qui sont systématiquement transmis par le Centre du Registre légal du ministère de la Justice<sup>76</sup>. Les autorités indiquent qu'en principe une décision de réprimande ou de mesure similaire rendue par le Chancelier de la Justice ou le Médiateur n'est pas susceptible de recours. Cependant, s'il existe des raisons de penser que la décision a été fondée sur des faits inexacts, il est possible d'adresser une plainte à l'institution ayant statué sur l'affaire en première instance.

134. Il existe des modalités spéciales concernant la notification des soupçons d'infractions commises dans l'exercice des fonctions et les enquêtes préliminaires visant les juges. En particulier, la police et le ministère public sont tenus d'informer le Chancelier de la Justice – et, dans certains cas, le Médiateur parlementaire – des cas où un juge est soupçonné d'une infraction dans l'exercice de ses fonctions<sup>77</sup>. En outre, les tribunaux d'appel ont obligation de notifier au Chancelier de la Justice les circonstances dans une Cour d'appel susceptibles de donner lieu à des poursuites pénales<sup>78</sup>. Même si la police décide de manière indépendante d'ouvrir une enquête pénale à l'endroit d'un juge et arrête des axes et un champ pertinents pour une telle enquête, elle doit se conformer à toute instruction que le Chancelier de la Justice ou le Médiateur peuvent formuler en qualité de procureurs spéciaux. Une fois l'enquête pénale close, l'affaire est transmise soit au Chancelier de la Justice soit au Médiateur. S'ils décident d'engager des poursuites pénales, un Procureur d'Etat s'occupe de ces poursuites.

135. Comme mentionné plus haut, plusieurs dispositions pénales peuvent s'appliquer, en particulier les suivantes.

- Les « infractions commises dans l'exercice des fonctions » aux termes du chapitre 40 du CP, à savoir l'« abus d'une charge publique » (article 7), l'« abus aggravé d'une charge publique » (article 8), la « violation de devoirs de fonction » (article 9) et la « violation de devoirs de fonction par négligence » (article 10). D'après les autorités, ces dispositions peuvent s'appliquer, par exemple, si un juge enfreint les règles sur l'emploi hors de la magistrature ou l'exclusion.

<sup>74</sup> Articles 108 et 109 de la Constitution.

<sup>75</sup> Les accusations de violation de devoirs de fonction par négligence (chapitre 40, article 10 du CP) portées contre le Président ont été abandonnées. La Cour d'appel a estimé qu'il incombait au secrétaire juriste de présenter et de suivre les questions. Ce dernier a été condamné à une peine de 20 jours-amendes.

<sup>76</sup> Article 3.3 de la Loi relative au Chancelier de la Justice.

<sup>77</sup> D'après l'Instruction permanente VKS 2000:6 émise par le Vice-Chancelier de la Justice et le Procureur général.

<sup>78</sup> Article 23.2 du Décret relatif à la Cour d'appel.

- Dans les affaires ayant trait à l'acceptation de cadeaux, les dispositions sur les infractions de corruption aux termes du chapitre 40 du CP – ou les infractions commises dans l'exercice des fonctions connexes susmentionnées, en fonction des circonstances de l'affaire – peuvent s'appliquer, à savoir l' « acceptation d'un pot-de-vin » (article 1), l' « acceptation aggravée d'un pot-de-vin » (article 2), l' « infraction de corruption » (article 3), la « violation de devoirs de fonction » (article 9) et la « violation de devoirs de fonction par négligence » (article 10).<sup>79</sup>
- Dans les affaires de violation du secret, les dispositions ayant trait aux infractions relatives aux données et aux communications aux termes du chapitre 38 du CP, telles que décrites plus haut dans la partie « Prévention de la corruption des parlementaires », s'appliquent en conséquence. Par ailleurs, les juges peuvent être tenus responsables en vertu du chapitre 40, article 5 du CP pour « violation de secret officiel ou violation de secret officiel par négligence » – autrement dit, la divulgation délibérée d'un document ou d'informations considérés comme confidentiels en vertu de la loi ou leur exploitation à des fins personnels ou au détriment d'autrui.

Les sanctions prévues dans ces cas sont notamment un avertissement, une amende, une peine d'emprisonnement ou la révocation (en cas d'infractions graves commises dans l'exercice des fonctions ou de condamnation du juge à une peine d'emprisonnement).

136. Les juges ne sont pas à l'abri de poursuites judiciaires en vertu du CP. Ils peuvent être inculpés d'une infraction pénale, qu'elle ait été commise dans le cadre de leurs devoirs de fonction ou autrement. Si le cadre<sup>80</sup> des poursuites à l'encontre des juges qui ont violé leurs devoirs de fonction peut différer en fonction de leur poste au sein de la magistrature, les juges sont soumis aux mêmes dispositions pénales que toute autre personne.

137. D'après les statistiques fournies par le Chancelier de la Justice, en 2011 il a rendu 283 décisions sur des plaintes visant des juges. Dans la plupart des cas, aucune conduite fautive n'a été avérée ; sept opinions et instructions ont été émises, mais aucune réprimande n'a été formulée et aucun dossier n'a été transmis au parquet. En outre, dans le contexte de la révision de jugements au pénal et d'infractions commises dans l'exercice des fonctions par des magistrats, une accusation a portée dans une affaire, et six blâmes, une déclaration écrite et 17 opinions et instructions ont été formulés. Enfin, six procédures d'enquête de propre initiative ont été lancées et deux visites d'inspection ont été réalisées, qui ont abouti à une réprimande et à trois opinions et instructions. Les autorités ajoutent qu'elles n'ont pas connaissance d'infractions pénales commises dans un passé récent par des juges qui tomberaient sous le coup des dispositions pénales susmentionnées.

138. A l'issue de la visite en Finlande, l'EEG a eu le net sentiment que les normes d'intégrité sont élevées chez les juges et, ainsi que des représentants de la société civile l'ont affirmé, qu'il serait très difficile de corrompre un juge. Il semble que les sanctions prévues en cas de violation de devoirs de fonction par un juge, à savoir une réprimande ou un avertissement (qui peut entraver la promotion d'un juge) et les sanctions pénales, sont dissuasives et contribuent au niveau généralement élevé de respect de la loi. Outre la surveillance exercée en interne par les Présidents des tribunaux, le Chancelier de la Justice et le Médiateur parlementaire disposent de pouvoirs étendus de contrôle de la conduite des agents publics, y compris les juges, et semblent jouer un rôle important et

<sup>79</sup> La corruption active est criminalisée en vertu de l'article 3 (« inaction de corruption »).

<sup>80</sup> Une accusation d'infraction commise dans l'exercice des fonctions peut être portée devant la Cour d'appel contre les Présidents des tribunaux de district, les juges des tribunaux de district, les juges débutants des tribunaux de district et les juges stagiaires des tribunaux de district ainsi que les juges non professionnels et les membres des tribunaux administratifs. Une telle accusation peut être portée devant la Cour suprême contre les Présidents et les membres des tribunaux d'appel, et devant la Haute Cour de justice contre les juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême. Enfin, une accusation d'infraction commise dans l'exercice des fonctions peut être portée devant la Cour d'appel d'Helsinki contre le Président, les membres et les membres suppléants du Tribunal du travail ainsi que les juges du Tribunal de commerce et du Tribunal des assurances.

proactif sur ce plan. D'un autre côté, certains interlocuteurs de l'EEG ont fait part de leur préoccupation à propos du fait que le système est trop dépendant de ces deux institutions, qui ont une très large palette de tâches à accomplir et tendraient à faire montre d'une certaine prudence à l'endroit des juges, dans le souci de ne pas empiéter sur l'indépendance de ces derniers. En outre, l'EEG a appris qu'il existait des cas d'agents de la police ou de juges non familiarisés avec le système.

139. Dans ce contexte, l'EEG a relevé avec intérêt que l'établissement d'une responsabilité disciplinaire spécifique des juges et d'une instance spécifique de surveillance des juges a été examiné à plusieurs reprises. Par exemple, en 1999, la nécessité d'introduire la responsabilité disciplinaire avait été examinée par un groupe de travail dans le cadre du ministère de la Justice. Cependant, l'opinion majoritaire qui s'est dégagée du groupe de travail a infirmé cette nécessité et a décidé d'accorder la priorité au développement de mesures substitutives existantes – notamment, des mesures préventives telles que l'amélioration de la qualité de la procédure de nomination et des règles d'exclusion (lesquelles procédure et règles ont été modifiées en conséquence en 2001/2001). Tout en acceptant l'approche générale suivie par les autorités qui consiste à se concentrer sur les mesures préventives, l'EEG estime que le système gagnerait à ce qu'une véritable responsabilité disciplinaire des juges soit établie, les manquements passibles de sanctions disciplinaires soient définis et une gamme de sanctions proportionnées à la gravité de l'infraction commise soit introduite<sup>81</sup>. En outre, conformément aux normes internationales, il serait préférable de confier à un organe disciplinaire, dont au moins la moitié des membres seraient des juges élus, l'imposition de telles sanctions disciplinaires<sup>82</sup>. L'EEG s'abstient d'émettre une recommandation formelle sur ce point, mais invite les autorités à reprendre leur réflexion sur ces questions, à la lumière des commentaires susmentionnés.

#### Conseils, formation et sensibilisation

140. Toutes les mesures de formation mises en œuvre par l'Unité de formation du ministère de la Justice sont facultatives, sachant que cette unité organise environ 150 jours de formation du personnel judiciaire chaque année dans le cadre d'un programme glissant. Chaque année, l'Unité élabore un programme de formation du personnel, qui est porté à la connaissance des tribunaux de district, des tribunaux d'appel et de la Cour suprême aux fins de la préparation de leur propre plan de développement stratégique. La durée habituelle des séminaires est de 2 à 3 jours.

141. Des séminaires sur la gestion des procédures civile et pénale ont été organisés au cours de ces 20 dernières années. En 2012, l'Unité de formation a commencé à dispenser une formation séparée aux juges nouvellement nommés et aux juges en fonction depuis un certain temps. Quatre séminaires de gestion de la procédure d'une durée de deux jours chacun sont généralement organisés chaque année (deux séminaires de gestion de la procédure civile d'une durée de deux jours et deux séminaires de gestion de la procédure pénale d'une durée de deux jours). Les juges bénéficient également de cours de perfectionnement en matière civile et pénale.

142. Des thèmes tels que la déontologie, la conduite à observer, la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts et les questions connexes sont couverts dans les séminaires de gestion des procédures civile et pénale. Les séminaires couvrent la résolution de problèmes et incluent des débats et conférences sur différentes questions de procédure dont la déontologie, la prise de décision et les dispositions régissant les procédures civile et pénale.

---

<sup>81</sup> Voir [Avis n° 3 \(2002\) du Conseil Consultatif de Juges Européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité.](#)

<sup>82</sup> Voir, en particulier, la Charte européenne sur le statut des juges.

143. Il n'existe pas de dispositifs de fourniture de conseils spécialisés et dédiés au sein de la magistrature. Les autorités soulignent à ce propos que les juges jouissent d'une indépendance dans la prise de leurs décisions. Lorsqu'ils identifient un problème potentiel concernant la déontologie ou les conflits d'intérêts, la première voie à suivre est d'examiner la question avec le Président du tribunal. Les sources d'orientations à l'usage des juges pour ce qui est des conflits d'intérêts et des principes de déontologie sont la législation, les précédents et les autres éléments de jurisprudence, y compris ceux de la Cour suprême, de la Cour européenne des droits de l'homme, du Chancelier de la Justice et du Médiateur parlementaire, ainsi que les Principes de déontologie pour les juges définis par l'Association des juges finlandais.

144. L'EEG note que différents cours de formation facultatifs sont dispensés aux juges, dont certains couvrent des questions ayant trait à la déontologie et à la prévention de la corruption. Toutefois, il semblerait qu'il n'existe pas de mesures de formation axées sur les conflits d'intérêts et les questions connexes. De l'avis de l'EEG (que partagent plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le pays, qui ont évoqué le prochain recrutement d'un nombre significatif de nouveaux juges en raison de départs à la retraite), la situation actuelle justifie l'élaboration d'un programme dédié à toutes les catégories de juges professionnels et non professionnels, conseillers référendaires et experts membres des tribunaux, compte tenu notamment des Principes de déontologie pour les juges récemment adoptés. En outre, l'EEG pense que des services de conseil confidentiels dans la magistrature pourraient constituer un moyen supplémentaire pour prévenir les risques de conflits d'intérêts et de corruption de façon efficace. Une recommandation préconisant des orientations supplémentaires pour les juges, y compris à travers des mesures de formation spécialisée, a été formulée ci-dessus<sup>83</sup>. A ce propos, l'EEG tient à souligner une fois de plus qu'en Finlande, il n'existe pas d'organe indépendant spécifiquement chargé de préserver l'indépendance et l'intégrité de la justice (conseil judiciaire), qui pourrait par ailleurs se voir confier les services de consultation<sup>84</sup>. Les autorités voudront peut-être explorer la possibilité d'établir un tel organe spécial ou de confier à un organe adapté du cadre institutionnel existant les fonctions de conseil aux juges ayant besoin de conseils sur des questions de déontologie et de conduite.

---

<sup>83</sup> Voir ci-dessus la partie « Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ».

<sup>84</sup> Voir [Avis n° 10 \(2007\) du Conseil Consultatif de Juges Européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société.](#)

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

145. Le ministère public est fondé sur l'article 104 de la Constitution. Aux termes de cette disposition, le ministère public est dirigé par le procureur du rang le plus élevé, autrement dit le Procureur général, qui est nommé par le Président de la République. Des dispositions plus détaillées sur le ministère public figurent dans la Loi sur le ministère public (LMP), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, telle que complétée par le Décret gouvernemental sur le ministère public. La principale fonction des procureurs est de déterminer les affaires pénales instruites qui seront portées devant la justice, et de présenter ces affaires devant les tribunaux. S'agissant du statut des procureurs, les dispositions générales de la Loi sur la fonction publique de l'Etat – telles que complétées par les dispositions pertinentes de la LMP – s'appliquent.

146. Avant 1996, la Finlande ne disposait pas d'un ministère public unique, de nombreux procureurs relevant plutôt de la police. Depuis que la Loi sur les procureurs de district (195/1996) (abrogée par la suite) a institué un nouveau ministère public, homogène et indépendant de la police, l'indépendance et l'autonomie des procureurs ont été sensiblement renforcées. L'article 7.1 de la LMP, adoptée récemment, stipule que les procureurs ont le pouvoir d'envisager une inculpation de façon indépendante et autonome. Nul ne peut donner des directives à un procureur sur la décision à prendre dans une affaire pénale donnée ni sur la façon d'évaluer des éléments de preuve ou d'interpréter la loi. Les procureurs sont tenus de respecter la loi de la même manière que les juges. Seul le Procureur général ou le Procureur général adjoint peuvent influencer d'une certaine manière la prise de décision d'un procureur. En effet, ils peuvent exercer leur droit de reprendre une affaire en vertu de l'article 10 de la LMP<sup>85</sup>, sans pouvoir cependant ordonner à un procureur de rendre une décision particulière dans une affaire donnée.

147. Les autorités indiquent que le ministère public ne peut pas être rattaché de façon non équivoque au pouvoir judiciaire ou plutôt au pouvoir exécutif. En même temps, elles affirment qu'étant donné l'indépendance et l'autonomie des procureurs (qui sont prescrites par la loi et renforcées par le fait que le financement du ministère public constitue une ligne spécifique du budget de l'Etat qui doit être approuvée par le Parlement), les procureurs ont un statut largement analogue à celui des juges et doivent être placés dans le « système judiciaire ».

148. En tant que premier responsable du ministère public, le Procureur général dirige et contrôle le fonctionnement et le travail de cette institution. Par ailleurs, il dispose de pouvoirs spécifiques : par exemple, il est seul habilité à engager des poursuites en ce qui concerne les infractions liées au contenu d'un message publié (lorsqu'elles sont passibles d'une action publique) et les infractions ayant trait au terrorisme. Les Procureurs d'Etat (actuellement au nombre de 13), qui travaillent dans le Bureau du Procureur général, évaluent les éléments de preuve et décident s'il y a lieu d'engager des poursuites dans les affaires présentant un intérêt à l'échelle nationale. Ils sont habilités à agir dans l'ensemble du pays. Les autorités de poursuites au niveau local sont les Procureurs de district. Il existe actuellement quelque 350 procureurs répartis dans 13 bureaux locaux du ministère public. Les Procureurs de district principaux dirigent les bureaux régionaux.

149. Comme mentionné ci-dessus, la décision d'engager des poursuites contre un juge n'est pas prise par le ministère public, mais par le Chancelier de la Justice ou le Médiateur parlementaire. Ces derniers peuvent également ordonner que des poursuites

---

<sup>85</sup> Article 10 de la LMP : « Le Procureur général peut reprendre une affaire des mains d'un procureur subordonné ou ordonner à un procureur subordonné de mener les poursuites concernant une affaire dans laquelle la mise en accusation est intervenue sur décision du Procureur général. De même, le Procureur général peut attribuer une affaire à un procureur subordonné pour qu'il examine les chefs d'accusation à retenir. »

soient engagées sur d'autres questions relevant de leur compétence (c'est-à-dire le contrôle de la légalité des activités gouvernementales et des actions des autorités publiques) et mener des poursuites. Dans les faits, c'est le Procureur général qui mène les poursuites dans les cas où le Chancelier de la Justice ou le Médiateur parlementaire décide que ces poursuites soient engagées.

150. L'Association des procureurs finlandais est une organisation professionnelle centrale, qui a pour vocation de promouvoir les intérêts économiques, professionnels et sociaux des procureurs. Elle suit les politiques juridiques et la préparation des projets de loi en particulier, émet des déclarations et présente des propositions. Actuellement, près de 66 % des procureurs finlandais sont membres de l'association.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

151. Les procureurs sont généralement nommés pour une durée indéterminée sur la base d'un contrat permanent de la fonction publique. Les Procureurs de district principaux et les Procureurs de district sont nommés par le Bureau du Procureur général, tandis que les procureurs débutants sont nommés par les bureaux du ministère public<sup>86</sup>. Les procureurs d'Etat sont nommés par le Gouvernement sur recommandation du Procureur général<sup>87</sup>. Le Procureur général et le Procureur général adjoint sont nommés par le Président de la République.

152. Toutes les postes à pourvoir au sein de la fonction publique donnent lieu à une publicité qui indique les critères professionnels et personnels à satisfaire. D'après l'article 125 de la Constitution, les qualifications générales requises pour une charge dans la fonction publique sont les compétences, les capacités et un civisme reconnu. Dans le cas des procureurs, une expérience identique ou comparable et des aptitudes de présentation orale et écrite excellentes sont considérées comme un atout.

153. Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination est le Procureur général, les Procureurs de district principaux fournissent une déclaration d'évaluation des candidats, qui peuvent eux aussi soumettre une déclaration en réponse. La nomination est alors décidée par le Procureur général sur recommandation d'un Procureur d'Etat, sur la base des mémorandums publics qui évaluent et comparent les candidats. Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination est un Procureur de district principal, le mémorandum de nomination est préparé dans le bureau du ministère public compétent.

154. Les nominations de durée déterminée constituent une solution possible principalement pour couvrir les absences ou les postes provisoirement vacants.<sup>88</sup> Les candidats qui n'ont pas une expérience suffisante dans le domaine de l'action publique sont nommés dans un premier temps pour une période de six mois en tant que procureurs débutants.

155. La nomination d'un Procureur d'Etat pour une durée déterminée supérieure à un an est décidée par le ministère de la Justice sur recommandation du Bureau du Procureur général, et pour une durée déterminée inférieure à un an, directement par le Bureau du Procureur général<sup>89</sup>. Les nominations de durée déterminée au poste de Procureur de district principal sont décidées par le Bureau du Procureur général. La nomination d'un Procureur de district pour une durée déterminée supérieure à un an est décidée par le

---

<sup>86</sup> Article 22 de la LMP.

<sup>87</sup> Article 14.2 de la LMP.

<sup>88</sup> Voir article 9 de la Loi sur la fonction publique de l'État, ainsi que article 56 de cette loi, qui prévoit une mesure de compensation par l'État si un fonctionnaire a été nommé pour une durée déterminée sans justification valable.

<sup>89</sup> Article 6 du Décret sur le ministère public et article 20 du Décret sur la fonction publique de l'État, respectivement.

Bureau du Procureur général, et pour une durée déterminée inférieure à un an, par un bureau du ministère public<sup>90</sup>.

156. Une décision de nomination n'est en principe pas susceptible de recours, quoique les agents publics participant à la préparation et à la prise des décisions soient toujours susceptibles d'être tenus responsables dans l'exercice de leurs fonctions. Les plaintes relatives aux décisions de nomination peuvent être adressées soit au Chancelier de la Justice du gouvernement soit au Médiateur parlementaire, tandis que les plaintes relatives à une décision de nomination d'un Procureur de district principal peuvent être formulées auprès du Procureur général. De même, une plainte pour discrimination sexuelle en relation avec une nomination peut être déposée devant le Médiateur pour l'égalité.

157. La promotion des procureurs est traitée comme une décision de nomination (c'est-à-dire de nomination à une charge plus exigeante) par le Procureur général. De même, avec son consentement, un procureur peut être désigné par le Procureur général en tant que procureur spécial ou procureur clé, pour une période maximum de quatre ans à la fois<sup>91</sup>. Ce procureur doit participer à la formation des procureurs ainsi qu'à la coordination et au pilotage à l'échelle nationale dans son domaine de spécialisation particulier<sup>92</sup>.

158. La mutation des procureurs est décidée par le Bureau du Procureur général (dans la pratique, par le Procureur général) si elle se situe à l'intérieur du ministère public et par le ministère de la Justice sur recommandation du Bureau du Procureur général si elle se situe à l'intérieur de l'administration judiciaire – dans tous les cas, les mutations sont soumises à l'accord de la personne concernée<sup>93</sup>.

159. Le Bureau du Procureur général peut révoquer un procureur local<sup>94</sup> s'il existe des raisons impérieuses de le faire<sup>95</sup>. Les autorités citent les exemples ci-après : a) condamnation à une peine d'emprisonnement pour une infraction ; b) violation flagrante ou négligence de devoirs de fonction (par exemple, défaut de présence au tribunal ou défaut d'examen des chefs d'accusation faisant courir un risque de prescription d'infractions). Généralement, un avertissement est adressé au procureur, avant toute mesure de révocation. Seul le Bureau du Procureur général peut convertir l'emploi d'un procureur dans la fonction publique en un emploi à temps partiel, mettre fin à un contrat d'emploi avec effet immédiat, imposer une mesure de licenciement ou de suspension et émettre un avertissement. Ces décisions sont prises par le Procureur général après soumission par le Procureur d'Etat. La décision de révoquer le Procureur général ou un Procureur d'Etat doit en principe être prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Lorsque le Président est l'autorité investie du pouvoir de nomination, ce qui est le cas s'agissant du Procureur général, la décision de révocation et de résiliation du contrat est prise par le gouvernement.

160. Une demande de « rectification d'une décision de révocation » peut être adressée à la Commission du service public du ministère des Finances. Une décision de la Commission du service public est susceptible d'appel devant la Cour administrative suprême. L'article 50 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat régit la composition et les procédures de la Commission du service public, dont les membres peuvent être tenus responsables dans l'exercice de leurs fonctions. Un projet législatif visant à transférer les devoirs de la Commission du service public aux Tribunaux administratifs est en instance.

---

<sup>90</sup> Article 17 du Décret sur le ministère public et article 20 du Décret sur la fonction publique de l'Etat.

<sup>91</sup> Article 13 du Décret sur le ministère public.

<sup>92</sup> Article 30 de la LMP.

<sup>93</sup> Article 5 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat.

<sup>94</sup> Article 19 du Décret sur le ministère public.

<sup>95</sup> Articles 25 et 33 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat. En vertu de l'article 33, il peut être mis fin sans délai à la relation d'un fonctionnaire avec la fonction publique s'il viole ou néglige ses devoirs de fonction.

161. En général, la rémunération des procureurs est basée sur le grade du poste, l'indemnité d'expérience et l'évaluation des performances. Il existe onze grades professionnels au total. L'indemnité d'expérience maximum est égale à environ 16 % et le bonus résultant de l'évaluation des performances ne peut dépasser 30 % du salaire (pour le grade de poste en question). Les procureurs et leurs supérieurs hiérarchiques directs réalisent une évaluation annuelle des performances, sachant que l'évaluation qui a une incidence sur le salaire est effectuée par le supérieur hiérarchique.

162. En début de carrière, les procureurs perçoivent un salaire mensuel brut de 3 000 euros au cours des six premiers mois (en tant que procureur débutant) et d'environ 3 380 euros par mois par la suite. Le Procureur général perçoit un salaire mensuel brut d'environ 10 120 euros. Le salaire n'est pas assorti d'avantages.

#### Gestion des affaires et procédure

163. Les affaires sont attribuées aux procureurs pour l'examen des chefs d'accusation conformément aux instructions préparées par le Procureur de district principal. En règle générale, les affaires sont attribuées sur une base aléatoire, même si les procureurs spécialisés dans certains types de délits se voient attribuer les affaires relevant de leur domaine de spécialisation particulier. En principe, les affaires sont poursuivies au tribunal par le procureur ayant examiné les chefs d'accusation. Le procureur au Tribunal de district intervient généralement en tant que procureur à la Cour d'appel également.

164. Le Procureur général peut reprendre un dossier des mains d'un procureur subordonné à tout stade du traitement d'une affaire. Cela arrive principalement dans les situations où le procureur a décidé de ne pas engager de poursuites et où le Procureur général, suite à une plainte ou de sa propre initiative, décide de l'engagement de poursuites. Dans ce contexte, le Procureur général peut dessaisir un procureur d'un dossier au profit d'un autre procureur. Sauf en cas de faute manifeste dans une décision d'inculpation, le Procureur général n'intervient généralement pas dans les affaires déjà pendantes devant les tribunaux.

165. La législation n'établit pas de délai maximum pour l'examen des chefs d'accusation, mais les procureurs ont pour mission de traiter les affaires pénales sans retard injustifié<sup>96</sup>. Lorsqu'un suspect est âgé de moins de 18 ans, la décision de retenir des chefs d'accusation est traitée en urgence, et il est nécessaire que le procureur engage des poursuites avant un certain délai pour certaines mesures coercitives. Des parties à une affaire peuvent déposer une plainte formelle pour retard excessif de l'examen des chefs d'accusation auprès du Procureur général, qui peut adresser une réprimande à un procureur ou engager des poursuites contre ce procureur pour infraction liée à ses fonctions. Le Chancelier de la Justice du gouvernement et le Médiateur parlementaire peuvent également adresser une réprimande à un procureur pour retard excessif de l'examen des chefs d'accusation et engager des poursuites contre ce procureur.

166. Les autorités indiquent que ces dernières années, un petit nombre d'affaires de ce genre ont été portées à l'attention des autorités de surveillance chaque année. Toutefois, lors des entretiens, les interlocuteurs de l'EEG ont fait état de leurs préoccupations au sujet d'un arriéré judiciaire considérable et d'un avancement souvent lent des enquêtes préliminaires et de l'examen des chefs d'accusation par les procureurs. Plusieurs raisons possibles ont été avancées pour expliquer ce retard, en particulier – également au sujet de la longueur excessive des procédures judiciaires<sup>97</sup> – l'insuffisance des ressources et la lourdeur du système de procédure. Dans ce contexte, les autorités signalent que le Procureur général a émis des lignes directrices générales à l'usage des procureurs sur

---

<sup>96</sup> Voir article 21 de la Constitution, article 14 de la Loi sur la fonction publique de l'État et article 6 de la LMP.

<sup>97</sup> Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des juges ».

l'ordre des priorités dans l'examen des chefs d'accusation (8 juin 2009) et sur la prévention du retard dans les procédures judiciaires (24 mai 2010). Entre autres, des objectifs annuels de rapidité sont fixés pour les bureaux du ministère public et passés en revue deux fois par an dans le cadre du système de gestion des performances. Il est capital que les autorités poursuivent leurs efforts et réfléchissent à des mesures supplémentaires possibles pour s'assurer que les affaires sont traitées en temps opportun.

#### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

167. Il n'existe ni code de conduite ni politique en matière de déontologie spécifiques à l'intention des procureurs. Cela étant dit, le Procureur général a déclaré en 2005 que les valeurs à observer dans toutes les activités (externes et internes) menées par les membres du ministère public sont les suivantes : « équité, professionnalisme et bien-être au travail ». Chaque membre de la profession est lié par ces valeurs,<sup>98</sup> qui sont précisées sur la base des conclusions d'un groupe de travail composé de représentants de chaque segment du personnel du ministère public. Entre autres, la valeur « équité » exige que toutes les décisions du procureur soient en conformité avec la législation (y compris l'article 6 de la CEDH, telle que interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme), pour garantir l'égalité de traitement des citoyens dans les décisions prises et le bien-fondé de toutes les décisions.

168. Par ailleurs, les autorités indiquent que lorsque le Procureur général (ou le Procureur général adjoint) prend une décision suite à une plainte ou autrement sur une question relevant de la surveillance, il peut mentionner dans son argumentation ce qui constitue à ses yeux une bonne conduite de la part d'un procureur dans des affaires similaires. Ces décisions – qui sont relevées et examinées, par exemple, dans le cadre de la formation des procureurs – constituent une forme de « jurisprudence » et, en fin de compte, une politique en matière de bonne conduite. Les autorités précisent que le Procureur général (adjoint) fait référence dans certaines déclarations aux valeurs susmentionnées, par exemple dans l'affaire (146/45/05) d'un Procureur de district qui avait commenté et critiqué publiquement la décision d'un autre procureur alors que l'affaire pénale en question était encore pendante devant un tribunal.

169. La LMP inclut des règles sur les conflits d'intérêts dans les dispositions relatives à l'exclusion de procureurs dans des cas isolés (définis ci-après), mais le concept de « conflit d'intérêts » n'est pas défini autrement par la loi.

170. L'EEG prend note des valeurs du ministère public et de la « jurisprudence » découlant des déclarations du Procureur général, mais regrette qu'il n'existe pas un ensemble plus complet et détaillé de normes de déontologie et de règles de conduite. Même si l'absence d'un tel document n'a apparemment pas créé de difficultés concrètes majeures pour les procureurs dans l'exécution de leurs devoirs, il semble évident que ce document pourrait constituer un outil très utile pour mieux sensibiliser les procureurs sur les questions de déontologie et les règles de conduite des procureurs et pour informer le grand public sur les normes en vigueur<sup>99</sup>. Les valeurs du ministère public peuvent servir de base pour un tel document, qui devra également tenir compte de façon suffisante et cohérente de certains risques de corruption, notamment en fournissant une définition et des orientations écrites supplémentaires – soit dans le document lui-même soit dans un guide complémentaire – sur le concept de conflit d'intérêts, y compris des exemples

<sup>98</sup> Les valeurs sont mentionnées, par exemple, dans l'Instruction permanente du Bureau du Procureur général.

<sup>99</sup> Voir à ce propos le principe 35 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, qui prescrit aux États de « veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un " code de conduite " ». L'exposé des motifs joint à la Recommandation précise qu'un tel code ne devrait pas constituer un document formel et figé, mais plutôt « un ensemble de prescriptions assez souples concernant la manière de faire, et visant de manière claire à marquer les limites de ce qui est et de ce qui n'est pas acceptable dans la conduite professionnelle des membres du ministère public ».

pratiques, et sur les questions connexes (telles que l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages et l'exercice d'activités accessoires), et présenter des solutions pertinentes pour résoudre de tels conflits. De plus, des mesures complémentaires, telles que la mise en œuvre d'une formation spécifique, de préférence régulière et orientée vers la pratique (y compris des exemples pratiques) ou la fourniture de conseils confidentiels sur les questions susmentionnées, seraient un atout supplémentaire. Par conséquent, **le GRECO recommande i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair (y compris de directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes) soit rendu applicable à l'ensemble des procureurs et facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés.** Dans ce contexte, la décision du 11 février 2013 prise par la direction du Bureau du Procureur général de nommer un groupe de travail chargé de préparer un ensemble de principes éthiques à l'attention des procureurs a été saluée avec intérêt.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

171. Il n'existe pas de disposition législative interdisant aux procureurs d'accepter des postes ou fonctions particuliers. Les dispositions de l'article 18 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat concernant l'acceptation ou le fait d'occuper un emploi « accessoire » (qui peut être autorisé dans certaines circonstances), détaillées dans la partie « Prévention de la corruption des juges », s'appliquent également aux procureurs<sup>100</sup>. Un procureur doit notifier au Bureau du Procureur général son intention d'exercer un emploi accessoire et demander son autorisation à cet effet. L'EEG a appris que peu de procureurs exercent un tel emploi et qu'il n'existe pas de problèmes dans la pratique<sup>101</sup>. Il a été indiqué que des procureurs ont, par exemple, obtenu l'autorisation de donner des conférences à l'école de police, tandis que l'autorisation d'exercer des emplois « accessoires » ayant trait au plaidoyer dans le domaine du droit privé a été refusée.

172. Les procureurs sont libres d'accepter un nouvel emploi après la cessation de leurs fonctions de procureur. L'EEG réitère les commentaires formulés en relation avec les juges, à savoir qu'il se peut que les juges et les procureurs soient exposés à des conflits d'intérêts compte tenu d'un futur emploi à l'extérieur ou qu'ils acceptent un emploi à l'extérieur en profitant indûment de leurs fonctions. S'il est clair qu'un ancien procureur doit avoir la possibilité de poursuivre la pratique du droit après la cessation de ses fonctions, l'EEG invite les autorités à réfléchir sur la nécessité d'introduire des règles ou lignes directrices adaptées concernant les cas où un procureur passe dans le secteur privé, afin de prévenir les conflits d'intérêts.

##### *Récusation et retrait*

173. La principale règle est qu'une affaire ne peut pas être retirée à un procureur sans son consentement. En cas de conflit d'intérêts, un procureur peut être récusé sur une affaire. En cas de récusation, le procureur concerné doit la notifier à la personne chargée de désigner un substitut.

174. En vertu de l'article 26 de la LMP, un procureur est récusé si :

- 1) si lui-même ou un de ses proches<sup>102</sup> est partie à l'affaire ;

---

<sup>100</sup> En outre, les autorités évoquent à nouveau les lignes directrices du ministère des Finances du 23 août 2010 sur les emplois accessoires exercés par les fonctionnaires.

<sup>101</sup> Un seul cas a été signalé récemment au Bureau du Procureur général au sujet d'un procureur s'étant engagé dans une activité auxiliaire sans autorisation. L'affaire n'est pas encore classée.

<sup>102</sup> Dans ce contexte, le terme « proches » signifie les personnes visées à l'article 28.2 et 3 de la Loi relative à la procédure administrative (434/2003), à savoir « le conjoint de l'agent ainsi que les enfants, petits-enfants,

- 2) l'affaire est susceptible d'engendrer un avantage ou un préjudice spécifique pour le procureur ou pour un de ses proches ;
- 3) le procureur ou un de ses proches conseille ou représente une partie ou une personne pour qui l'affaire est susceptible d'engendrer un avantage ou un préjudice spécifique ;
- 4) le procureur entretient des relations de service ou des relations de mandat en rapport avec la question impliquant une partie ou une personne pour qui l'affaire est susceptible d'engendrer un avantage ou un préjudice spécifique ;
- 5) le procureur est membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ou d'une instance analogue ou est le directeur général ou occupe un poste comparable dans une société, fondation ou institution de droit public qui est partie ou pour qui l'affaire est susceptible d'engendrer un avantage ou un préjudice spécifique ;
- 6) ou une circonstance autre que celles visées aux alinéas 1 à 5 suscite un doute raisonnable quant à l'impartialité du procureur dans l'affaire.

175. Il est du devoir d'un procureur de se conformer à l'article 26 de la LMP. Il doit personnellement évaluer les conflits potentiels et signaler à son supérieur hiérarchique la survenance de tout élément imposant une exclusion. Le fait qu'une partie à une affaire ou une autre personne introduise une requête de récusation d'un procureur n'implique pas automatiquement une exclusion. Afin de prévenir toute récusation non fondée, les plaintes en question sont évaluées par le Procureur général, qui peut aussi évaluer les situations de sa propre initiative. Si des chefs d'accusation ont déjà été retenus dans une affaire où apparaît un conflit pour le procureur, l'exclusion de ce dernier peut aussi être évaluée par le tribunal qui connaît de l'affaire.

176. Les autorités indiquent qu'aucune affaire d'exclusion d'un procureur n'a été portée devant les tribunaux ces trois dernières années. Le Bureau du Procureur général ignore le nombre de fois où l'exclusion a joué dans l'attribution d'affaires aux fins de l'examen des chefs d'accusation ou dans le transfert d'affaires à un autre procureur au sein du ministère public.

#### *Cadeaux*

177. Comme pour les juges, les autorités évoquent à ce propos 1) l'article 15 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat, en vertu de laquelle un fonctionnaire ne peut ni demander ni accepter ni recevoir un avantage financier ou autre si cela pourrait entamer la confiance à l'endroit de sa personne ou d'une autorité<sup>103</sup> ; et 2) les dispositions sur la corruption et les infractions connexes aux termes du chapitre 40 du CP (« infractions commises dans l'exercice des fonctions »). D'après les autorités, il n'existe pas d'antécédents d'application de l'article 15 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat en ce qui concerne les procureurs. D'une façon générale, si elle se produisait, l'application de cet article serait largement motivée par des circonstances jugées inappropriées. Même l'acceptation d'une tasse de café, si elle est offerte par une partie défenderesse, pourrait être contraire à cette disposition. L'EEG a eu le sentiment que les procureurs ne considèrent pas qu'il leur est permis d'accepter des cadeaux, sachant que cela porterait atteinte à la dignité de leur charge.

---

frères et sœurs, parents et grands-parents de l'agent et les personnes autrement particulièrement proches de l'agent, de même que leur conjoint respectif ; les frères et sœurs des parents de l'agent, de même que leur conjoint respectif, les enfants des frères et sœurs de l'agent et les ex-conjoints de l'agent ; et les enfants, petits-enfants, frères et sœurs, parents et grands-parents du conjoint de l'agent, de même que leur conjoint respectif, ainsi que les enfants des frères et sœurs du conjoint de l'agent. Les demi-parents analogues sont assimilés à des proches. Aux fins de cet article, un conjoint est défini en tant que partenaire d'un mariage, compagnon ou compagne et partenaire d'un pacte civil enregistré.

<sup>103</sup> En outre, les autorités évoquent les lignes directrices du ministère des Finances du 23 août 2010 sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux.

## *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

178. En vertu de l'article 24.1, alinéa 3 de la Loi sur la transparence des activités gouvernementales, les documents officiels suivants sont confidentiels : déclarations d'infractions faites à la police et à toute autre autorité compétente en matière d'enquête pénale, ainsi que celles faites au parquet et aux autorités chargées de l'inspection et de la surveillance ; documents obtenus ou préparés à des fins d'enquête pénale ou d'une décision quant à une inculpation, ainsi que demandes de délivrance d'une citation à comparaître, citations à comparaître et réponses des parties défenderesses dans les affaires pénales, jusqu'à ce qu'une décision sur la tenue d'une audience soit prise pour l'affaire ou que le procureur ait décidé d'abandonner les poursuites ou qu'un désistement soit intervenu, à moins qu'il ne soit évident que l'accès aux documents ne compromettra pas la clarification de l'infraction ou la réalisation des objectifs de l'enquête ou, en l'absence de raisons impérieuses, ne causera pas de tort ou de souffrances à une partie ou ne compromettra pas le droit du tribunal à ordonner que les documents soient tenus secrets en vertu de la Loi relative à la publicité de la procédure dans les tribunaux de droit commun. Pour ce qui est des règles sur l'utilisation abusive d'informations confidentielles, les autorités renvoient aux dispositions du CP sur le secret, telles que énoncées au chapitre 38 (infractions relatives aux données et aux communications) et au chapitre 40 (infractions commises dans l'exercice des fonctions)<sup>104</sup>.

### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

179. La législation n'interdit pas aux procureurs de détenir des participations ou intérêts financiers spécifiques, mais ils doivent respecter les dispositions sur l'exclusion et, le cas échéant, notifier tout conflit d'intérêts constituant un motif d'exclusion. En outre, en vertu des articles 8a et 26 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat, le Procureur général et les chefs des bureaux locaux du ministère public doivent déclarer leurs intérêts au ministère de la Justice. Les règles décrites plus haut en ce qui concerne les juges s'appliquent en conséquence, le même formulaire type étant utilisé et le Procureur général/les chefs des bureaux locaux du ministère public devant également rendre compte de tout changement, insuffisance ou lacune concernant les déclarations antérieures, et répondre sans délai aux demandes du ministère de la Justice portant sur d'autres éléments. Les autres procureurs ne sont pas assujettis à une obligation équivalente.

180. Le ministère de la Justice vérifie que le Procureur général/les chefs des bureaux locaux du ministère public ont bien fourni une déclaration d'intérêts et, si nécessaire, leur demande d'apporter des informations complémentaires. D'autre part, le ministère de la Justice ne vérifie pas si les informations contenues dans la déclaration sont correctes. Les autorités précisent toutefois que le Chancelier de la Justice ou le Médiateur parlementaire peut prendre note des intérêts du Procureur général suite à une plainte déposée contre ce dernier.

181. L'EEG observe qu'à la différence des juges, les procureurs (en dehors du Procureur général et des chefs des bureaux locaux du ministère public) ne sont pas tenus de déposer une déclaration d'intérêt, mais ils doivent notifier tout conflit d'intérêts constituant un motif d'exclusion. Les autorités expliquent que les procureurs ne sont pas considérés comme des fonctionnaires supérieurs, qui sont énumérés dans l'article 26 de la Loi sur la fonction publique de l'Etat et qui sont soumis à une telle obligation. Comme il n'a été fait état d'aucune préoccupation suscitée par des cas de corruption de procureurs et que le ministère public est, en règle générale, considéré comme une institution parfaitement digne de confiance, l'EEG ne juge pas nécessaire de formuler une recommandation à ce propos. Cela dit, ayant à l'esprit le fait que les procureurs

---

<sup>104</sup> Voir ci-dessus les parties « Prévention de la corruption des parlementaires » et « Prévention de la corruption des juges ».

appartiennent – tout comme les juges – au « système judiciaire », les autorités voudront peut-être envisager d'introduire une déclaration d'intérêts pour les procureurs, du moins en ce qui concerne les intérêts importants – par exemple, postes et fonctions occupés ou activités accessoires exercées, notamment s'ils donnent lieu à rémunération, ou participations détenues dans des sociétés publiques ou privées.

### Surveillance et application de la loi

182. La surveillance de la conduite des procureurs est assurée par le Procureur général, le Procureur général adjoint, le Chancelier de la Justice et le Médiateur parlementaire. Toutefois, les autorités font savoir qu'elle incombe en premier lieu au Procureur général. Des poursuites peuvent être engagées à l'initiative des autorités précitées – par exemple, suite à une visite d'inspection dans un bureau régional du ministère public<sup>105</sup> – ou en conséquence d'une plainte. Cependant, il n'existe pas de contrôle systématique de la manière dont les procureurs s'acquittent de leurs devoirs de fonction, tels que l'obligation de notifier tout emploi accessoire au Bureau du Procureur général.

183. Dans la pratique, c'est le Procureur général adjoint qui statue sur les plaintes adressées au Procureur général à propos de la conduite de procureurs. Si le Chancelier de la Justice ou le Médiateur parlementaire est saisi d'une plainte, l'affaire est généralement transmise au Procureur général, qui décide des suites à réserver à cette plainte. Toutefois, si la plainte porte sur une décision définitive d'un procureur, le Chancelier de la Justice ou le Médiateur peut lui-même examiner la question. En général, la procédure consiste à ce que le procureur concerné présente un rapport en réponse à une demande d'information complémentaire, après quoi une décision est prise sur la base des pièces justificatives. Il se peut également qu'une enquête préliminaire soit réalisée.

184. Si un procureur enfreint délibérément ses devoirs de fonction (par exemple, en relation avec l'exclusion, les activités accessoires ou l'acceptation d'avantages indus), les autorités susmentionnées peuvent engager des poursuites pénales contre lui ou, dans les cas les moins graves, lui adresser une réprimande ou un avertissement écrit (seul le Procureur général). Les décisions sont publiques. Les autorités indiquent que même les réprimandes non sévères adressées aux procureurs suscitent souvent un grand intérêt chez les médias. Si le Procureur général adresse un avertissement écrit à un procureur, ce dernier peut solliciter une rectification auprès de la Commission du service public, dont les décisions sont susceptibles de recours devant la Cour administrative suprême<sup>106</sup>. Une réprimande n'est pas susceptible de recours. Enfin, le Procureur général peut également révoquer un procureur pour des motifs impérieux, tels que précisés plus haut dans la partie « Recrutement, carrière et conditions d'emploi »<sup>107</sup>.

185. Comme indiqué plus tôt, plusieurs dispositions pénales peuvent être appliquées, en particulier les dispositions sur la corruption et les infractions connexes dans l'exercice des fonctions aux termes du chapitre 40 du CP et sur les infractions relatives au secret

---

<sup>105</sup> Par exemple, en 2010, le Médiateur parlementaire a effectué des visites d'inspection dans un service régional du ministère public et au Bureau du Procureur général.

<sup>106</sup> Voir articles 53 et 54 de la Loi sur la fonction publique de l'État. En vertu de l'article 49 de la Loi, la Commission du service public traite et statue sur les questions relevant de la compétence du Comité de la fonction publique, qui est rattaché au ministère des Finances. La Commission du service public se compose d'un Président et de huit autres membres nommés par le ministère des Finances pour un mandat de trois ans. Le Président et deux membres sont nommés parmi des personnes qui ne peuvent pas être des représentants des intérêts des employeurs ou des salariés. Trois membres sont nommés parmi des fonctionnaires représentant l'État en tant qu'employeur et trois membres, parmi des personnes proposées par les organisations centrales des syndicats de la fonction publique.

<sup>107</sup> Les avertissements émis par le Procureur général sont réglementés par l'article 24 de la Loi sur la fonction publique de l'État, et les révocations décidées par lui, par les articles 25 et 33. L'article 24 stipule qu'« un fonctionnaire qui agit en violation de ses devoirs de fonction ou manque à ces devoirs est passible d'un avertissement écrit ».

aux termes du chapitre 38 du CP<sup>108</sup>. Les sanctions prévues dans ces affaires sont notamment l'amende, la peine d'emprisonnement et la révocation. Les procureurs ne sont pas à l'abri de poursuites judiciaires en vertu du CP. Si le cadre<sup>109</sup> des poursuites peut différer en fonction du poste des procureurs concernés, ils sont soumis aux mêmes dispositions pénales que toute autre personne.

186. D'après les autorités, ces dernières années, aucun manquement à des devoirs de fonction ayant trait, en particulier, à l'exclusion, aux activités accessoires ou à l'acceptation d'avantages indus n'a été relevé et aucune des infractions pénales susmentionnées n'a été observée chez les procureurs. D'après les statistiques fournies par le Chancelier de la Justice, en 2011 il a rendu 65 décisions sur des plaintes visant des procureurs. Dans la plupart des cas, il n'a pas été constaté de conduite inappropriée ; deux opinions et instructions ont été formulées et quatre affaires ont été transmises au Procureur général<sup>110</sup>, mais aucune réprimande n'a été émise. En outre, deux procédures d'enquête de propre initiative ont été lancées et une visite d'inspection a été réalisée, ce qui a abouti à deux opinions et instructions.

187. L'EEG a le sentiment que, dans l'ensemble, les procureurs ont un niveau d'intégrité élevé et sont conscients de leur rôle et de leurs devoirs en tant que représentants de l'Etat. Même si elle a été informée de quelques cas isolés de conduite fautive, il ne semble pas y avoir d'insuffisances systémiques dans le ministère public. Il semblerait que, comme pour les juges, les sanctions prévues en cas de faute de la part des procureurs sont, bien que limitées aux réprimandes, avertissements et sanctions pénales, dissuasives et efficaces. La surveillance est pour l'essentiel exercée par le Procureur général et son adjoint, dont l'action dans ce domaine est complétée par celle des « surveillants de la légalité », autrement dit, le Chancelier de la Justice et le Médiateur parlementaire. En principe, le procureur concerné est entendu avant qu'une décision de sanctions ne soit prise le cas échéant. Bien qu'il semble à l'EEG que le système fonctionne et n'a pas montré de problèmes particuliers dans la pratique, l'EEG estime – comme pour ce qui concerne les juges – qu'il gagnerait à ce qu'une véritable responsabilité disciplinaire des procureurs soit établie, les manquements passibles de sanctions disciplinaires soient définis et une gamme de sanctions proportionnées à la gravité de l'infraction commise soit introduite.

#### Conseils, formation et sensibilisation

188. Au début de leur carrière, les procureurs suivent une formation obligatoire visant à les familiariser à leurs tâches et aux devoirs et exigences y afférents. Elle consiste en apprentissage à distance, études centralisées au niveau du Bureau du Procureur général et apprentissage sur le tas sous la direction d'un tuteur. La formation et les orientations couvrent, entre autres, la conduite des procureurs en cas de conflits d'intérêts et d'exclusion.

189. Après avoir passé quelques années au service du ministère public, les procureurs participent à un programme de formation de base centralisé d'une durée de six

---

<sup>108</sup> Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>109</sup> Les poursuites visant le Procureur général et le Procureur général adjoint pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions sont engagées devant la Cour suprême et menées soit par le Chancelier de la Justice soit par le Médiateur parlementaire conformément aux dispositions de la LMP. Les poursuites visant tous les autres procureurs pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions sont engagées devant la Cour d'appel. La décision d'engager des poursuites peut être prise par le Chancelier de la Justice, le Médiateur parlementaire, le Procureur général, le Procureur général adjoint ou un Procureur d'Etat. Cependant, les poursuites sont menées par un Procureur d'Etat. Dans ces cas, étant donné que le tribunal de première instance est la Cour d'appel, un recours peut être déposé devant la Cour suprême sans demander une autorisation à cet effet.

<sup>110</sup> Les quatre affaires concernaient des plaintes de citoyens au sujet de décisions de procureurs de ne pas engager de poursuites. Les affaires ont été transmises au Procureur général, seule personne habilitée à ordonner un nouvel examen des chefs d'accusation éventuels. Cependant, le Procureur général a conclu que les chefs d'accusation possibles avaient été dûment examinés et n'a pas donné d'autre suite aux demandes.

semaines, dispensé par le Bureau du Procureur général. Ce programme obligatoire couvre, entre autres, la récusation et la résolution des conflits d'intérêts.

190. Les autres mesures de formation mises en œuvre par le Bureau du Procureur général incluent des cours annuels sur les infractions de corruption, dont certains s'adressent à l'ensemble des procureurs et d'autres aux procureurs spécialisés dans les infractions commises dans l'exercice des fonctions. Ces cours s'étendent en principe sur trois jours et ne sont pas obligatoires.

191. Les procureurs peuvent consulter le Bureau du Procureur général pour obtenir des orientations sur les questions d'exclusion et les circonstances dans lesquelles une notification est requise.

192. Des résumés des plaintes réglées par le Procureur général ou d'autres cas dans lesquels la conduite d'un procureur a nécessité une réponse sont publiés sur le site Internet du Bureau du Procureur général. Si le Procureur général estime qu'un procureur a agi en violation des dispositions relatives à l'exclusion, le résumé permet au grand public de passer en revue les principaux points de la décision. Les personnes qui souhaitent en savoir plus sur une décision donnée peuvent également solliciter une copie du texte complet de cette décision auprès du Bureau du Procureur général.

193. Le grand public peut consulter les dispositions législatives sur l'exclusion à travers FINLEX, la base de données juridique du gouvernement ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)). Outre les lois et les décrets, cette base de données contient les décisions de la Cour suprême et des tribunaux d'appel ainsi que des tribunaux européens. Les décisions prises par le Médiateur parlementaire et le Chancelier de la Justice sont également accessibles au public via des bases de données en ligne.

194. L'EEG observe qu'il n'existe actuellement ni programme de formation axé sur les conflits d'intérêts et les questions plus larges de déontologie ni conseils axés sur les questions de déontologie et les conflits d'intérêts dans le ministère public. L'EEG estime que des mesures de formation plus spécifiques et des conseils spécialisés dans le ministère public seraient utiles pour la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption. Une recommandation aux fins de telles mesures pratiques a été formulée ci-dessus<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Voir ci-dessus la partie « Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ».

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

195. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Finlande :

### *Concernant les parlementaires*

- i. i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit adopté et rendu facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés (paragraphe 37) ;**
- ii. qu'une clarification (publique) écrite de la portée de l'article 32 de la Constitution (conflits d'intérêts) et des orientations sur l'interprétation et l'application de cet article soient fournies aux parlementaires (paragraphe 42) ;**
- iii. que les règles applicables à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires soient précisées et développées de sorte à établir un mécanisme approprié pour l'estimation de la valeur des avantages reçus ou offerts (en cas de doute), que lesdites règles couvrent tous les types d'avantages, y compris les avantages en nature, et qu'elles définissent clairement la conduite attendue de la part des parlementaires à qui ces avantages sont donnés ou offerts (paragraphe 45) ;**
- iv. i) qu'une divulgation régulière des liens extérieurs par les parlementaires soit rendue obligatoire et que le champ de cette divulgation soit élargi pour inclure des informations sur les revenus tirés des activités accessoires ; et ii) qu'il soit envisagé d'élargir le champ de la divulgation pour inclure des informations sur les avoirs et les engagements d'un montant inférieur aux seuils actuels, ainsi que des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu qu'il ne serait pas forcément nécessaire de rendre publiques ces informations) (paragraphe 56) ;**
- v. que des mesures appropriées soient prises pour assurer le contrôle et l'application effective des règles qui sont en vigueur ou seront adoptées sur les conflits d'intérêts et la divulgation des liens extérieurs par les parlementaires (paragraphe 65) ;**

### *Concernant les juges*

- vi. i) que les « Principes de déontologie pour les juges » adoptés par l'Association des juges finlandais soit communiqués de manière effective à tous les juges non professionnels et aux experts membres des tribunaux; et ii) qu'ils soient complétés par de nouvelles mesures, y compris des mesures de formation spécialisée, visant à fournir des orientations pertinentes sur l'application des Principes de déontologie et sur les conflits d'intérêts et les questions connexes (paragraphe 114) ;**
- vii. que les règles relatives aux activités accessoires des juges, y compris les activités d'arbitrage en particulier, soient développées de sorte à renforcer la transparence et à introduire des procédures et des critères – ainsi que des limites appropriées – uniformes en matière d'octroi d'une autorisation d'exercer les activités en question (paragraphe 118) ;**

*Concernant les procureurs*

- viii. i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair (y compris de directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes) soit rendu applicable à l'ensemble des procureurs et facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés** (paragraphe 170).

196. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités finlandaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

197. Le GRECO invite les autorités finlandaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).

---