



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 27 mars 2015  
Publication : 1<sup>er</sup> avril 2015

Public  
Greco RC-IV (2015) 4F

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### RAPPORT DE CONFORMITÉ

### FINLANDE

Adopté par le GRECO lors de sa 67<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

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

## **I. INTRODUCTION**

1. Le rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités finlandaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Finlande, adopté par le GRECO lors de sa 59ème réunion plénière (22 mars 2013) et rendu public le 27 mars 2013, avec l'autorisation de la Finlande ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 6F](#)). Le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités finlandaises ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 16 septembre 2014, a été remplacé par un rapport actualisé le 5 février 2015 qui a constitué, avec les informations soumises par la suite, la base du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO avait demandé à la Pologne et à la Suède de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Rafał KIERZYNKA, pour le compte de la Pologne et Mme Elin CARBELL-BRUNNER, pour la Suède, ont été désignés. Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour rédiger ce Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le rapport d'évaluation et apprécie le niveau global de conformité du membre avec lesdites recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation non suivie d'effet (c'est-à-dire non mise en œuvre ou partiellement mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire qui devra être soumis par les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport de conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé à la Finlande 8 recommandations dont la mise en œuvre est évaluée ci-après.

### *Prévention de la corruption chez les parlementaires*

6. Les autorités finlandaises font savoir qu'un Groupe de travail parlementaire a été créé le 17 avril 2013 pour examiner notamment les recommandations relatives aux parlementaires émises par le GRECO. Elles considèrent que toutes ces recommandations ont été traitées par le Groupe de travail et que les propositions visant à répondre aux préoccupations du GRECO ont été incluses dans le rapport final du Groupe, publié en mai 2014. Les propositions du Groupe de travail ont été soumises au Parlement, qui a conséquemment amendé son Règlement le 21 février 2015. Le 9 mars 2015, le Conseil du Président du Parlement a adopté des instructions complémentaires sur l'interprétation du Règlement concernant les conflits d'intérêts et les obligations incombant aux parlementaires, sous la forme d'un Code d'éthique à l'attention des membres du Parlement. Les formulaires de déclaration, les systèmes informatiques et les programmes de formations et de conseil ont été modifiés afin de les mettre en conformité avec les nouvelles règles, qui entreront en vigueur le 22 avril 2015.

### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé 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.*

8. Les autorités font référence aux informations générales mentionnées au paragraphe 6. Les instructions du Conseil du Président du Parlement (adoptées le 9 mars 2015) constituent le Code de conduite des parlementaires. Le Code règlemente notamment divers liens avec des éléments externes, comme les entreprises, le patrimoine, les dettes, les cadeaux etc. Les nouvelles dispositions et instructions seront publiées sur le site internet du Parlement afin de les rendre facilement accessibles au public. Les autorités prévoient en outre de faire bénéficier les parlementaires de conseils et de formations concernant le nouveau Code de conduite.
9. Le GRECO se félicite de l'adoption récente d'un Code de conduite des parlementaires, à la suite d'un processus approfondi. Cet accomplissement offre un complément important à la Constitution, à la loi et au Règlement amendé du Parlement. Le Code traite de diverses formes de conflits d'intérêts potentiels, comme les activités accessoires, les intérêts financiers, les cadeaux, les offres et les dettes. Il va sans dire que les aspects les plus concrets de la mise en œuvre de cet instrument (formation et conseil) n'ont pas encore pu être réalisés. Le GRECO invite les autorités à poursuivre le processus de mise en œuvre, qui est actuellement à un stade peu avancé.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO a recommandé 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.*
12. Les autorités font savoir que le Groupe de travail (voir le paragraphe 6) a chargé le Dr. Jur. Mikael Hidén, Professeur émérite de droit constitutionnel, de rédiger des commentaires sur l'article 32 de la Constitution. Ces précisions ont été acceptées par le Groupe de travail et jointes à son rapport final, qui a été rendu public le 14 mai 2014.
13. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été motivée par le fait que l'article 32 de la Constitution est considéré comme si général qu'il 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 » (rapport d'évaluation, paragraphe 41). Pour pallier cette situation, les autorités finlandaises ont chargé un spécialiste reconnu de droit constitutionnel d'apporter des précisions/commentaires écrits concernant l'article 32 de la Constitution. Ces éléments (un commentaire de 9 pages, fourni au GRECO) ont été joints au rapport final du Groupe de travail et ont été rendus publics<sup>1</sup>. Les commentaires traitent du lien entre l'article 32 de la Constitution et les règles juridiques en matière de conflits d'intérêt applicables aux agents publics et conclut que l'article 32 de la Constitution est l'unique disposition pertinente concernant les parlementaires. En outre, dans les commentaires figurent des explications sur la signification de certains éléments de la disposition, comme la nécessité de ne pas considérer un parlementaire ou de l'écarter de toute prise de décision dans toute affaire le ou la « concernant personnellement » et le fait qu'il ou elle puisse « participer à des débats sur des sujets spécifiques en session plénière ». De plus, les commentaires fournissent des exemples de situations dans lesquelles un/e parlementaire est susceptible de se trouver en position de conflit d'intérêt, à l'aide de quelques faits concrets.

---

<sup>1</sup> <http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/ekjx3000.sh?kanta=erekj&OLETUSHAKU=AKTYYPPI%3Dekj%23&PALUUHAKU=%2Ftriphome%2Fbin%2Fakxhaku.sh%253Fiyh%3DEKJKAN%253Flomake%3Dekj%2Fekjx%2Fekjx3000&LYH=LYH-EKJKAN&VAPAAHAKU=&VPVUOSI=2014>

14. Le GRECO est d'avis que les mesures prises représentent une réponse satisfaisante à la recommandation.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

**Recommandation iii.**

16. *Le GRECO a recommandé 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.*
17. Les autorités font valoir qu'à la suite de l'adoption du Règlement amendé du Parlement et du Code de conduite mentionnés au paragraphe 6, les règles internes du Parlement relatives aux cadeaux ont été élargies pour couvrir les cadeaux dans un sens plus large, incluant les avantages en nature ainsi que des avantages spécifiques tels que les billets d'entrée ou les voyages réglés par des tiers. Les parlementaires sont tenus de déclarer les cadeaux dont la valeur excède un certain seuil dans un registre public. En outre, un comité établi depuis 2013 estime la valeur d'un avantage en cas de doute.
18. Le GRECO note que le rapport d'évaluation (paragraphe 45) faisait état de trois préoccupations majeures relatives aux cadeaux, qui nécessitaient des précisions supplémentaires : i) il était nécessaire d'établir un mécanisme pour l'estimation de la valeur des cadeaux en cas de doute, ii) de s'assurer que les diverses formes d'avantages (y compris les avantages en nature) soient couverts, afin d'éviter des « zones grises » relatives à ce qui constitue un cadeau et iii) de développer un système de notification et des lignes directrices. Le GRECO est heureux de constater que les autorités finlandaises ont abordé ces trois problèmes de manière appropriée, par l'adoption des règles modifiées de procédure et du Code de conduite.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

**Recommandation iv.**

20. *Le GRECO a recommandé 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).*
21. Les autorités déclarent que le Groupe de travail parlementaire (voir le paragraphe 6) a examiné avec attention les éléments de la recommandation actuelle et proposé, dans son rapport final, publié le 14 mai 2014, d'introduire la divulgation obligatoire des liens extérieurs par les parlementaires et de réduire les seuils applicables aux actions et autres biens. Le Groupe de travail a considéré que les seuils actuels relatifs aux dettes étaient appropriés et a convenu de ne pas proposer l'introduction d'une notification obligatoire des informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge. Suite à l'adoption du Règlement amendé du Parlement le 21 février 2015, les parlementaires doivent à présent divulguer leurs liens extérieurs, ce qui couvre les responsabilités exercées par ceux-ci, telles que leurs activités commerciales, leurs participations dans des entreprises

et leur détention d'autres actifs importants susceptibles de présenter de l'intérêt pour l'évaluation de leurs activités. En outre, les seuils actuels applicables aux biens et aux actions sont fixés à 50 000 € ou 20% (auparavant 30%) des parts d'une entreprise.

22. Le GRECO note que la recommandation a été examinée en totalité par le Groupe de travail parlementaire et qu'en application de ses propositions, le Parlement a amendé son Règlement et a rendu obligatoire la divulgation régulière par les parlementaires de leurs liens extérieurs. Certains seuils ont en outre été abaissés afin d'accroître la transparence. Le GRECO regrette que la communication d'informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge ne soit toujours pas envisagée, mais convient que cette partie de la recommandation a néanmoins été examinée.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

24. *Le GRECO a recommandé 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.*
25. Les autorités font savoir que le Bureau du Parlement a été chargé du contrôle et de l'application effective des règles sur la divulgation des liens extérieurs et les conflits d'intérêts, conformément aux suggestions du rapport d'évaluation (paragraphe 65). Un parlementaire qui n'appliquerait pas les règles de divulgation serait rappelé à l'ordre par le Bureau, puis, au besoin, le Président du Parlement le déclarerait au Parlement réuni en session plénière (article 76a du Règlement). Le Bureau du Parlement est également chargé de la tenue d'un registre des informations sur les liens extérieurs, qui est mis à la disposition du public.
26. Le GRECO se félicite des informations communiquées et du fait que la Finlande semble avoir défini un modèle de contrôle qui paraît approprié à la situation. Il note que le rapport d'évaluation suggérait déjà que le Bureau du Parlement pourrait constituer un organe de contrôle adéquat, afin d'éviter d'alourdir inutilement la bureaucratie. Le GRECO note que les mesures visant à l'application effective des règles semblent pertinentes, compte tenu du fait que les obligations de divulgation font l'objet d'un très haut degré de transparence et que le public a donc de nombreuses possibilités de contrôler les potentiels conflits d'intérêts des parlementaires.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### *Prévention de la corruption chez les juges*

#### **Recommandation vi.**

28. *Le GRECO a recommandé 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.*
29. Les autorités font valoir que cette recommandation a été traitée par la mise en œuvre d'activités de formation depuis 2013. Les questions relatives aux principes

de déontologie et à la récusation des juges en raison d'un conflit d'intérêts sont examinées en permanence dans le cadre des activités de formation. Les autorités font référence en particulier à la formation dispensée en 2013 aux nouveaux présidents des tribunaux, en deux volets de trois jours consacrés à la déontologie et à la récusation des juges, durant lesquels les Principes éthiques à l'intention des juges ont été distribués à l'ensemble des participants – et étudiés séparément – au cours de la formation. Qui plus est, une formation sur les questions liées aux principes du droit à un procès équitable, réunit environ 70 juges chaque année ; sont également étudiés les traités des droits de l'homme et des droits fondamentaux dans l'administration de la justice, qui rassemblent approximativement 40 juges chaque année. En outre, le rôle du juge et les questions éthiques connexes ont été abordés dans le cadre d'activités de formation sur la psychologie médico-légale et le droit des enfants. En ce qui concerne les juges non professionnels, ceux-ci bénéficieraient toujours, selon les autorités, d'une formation au début de chaque nouveau mandat. Par ailleurs, le ministère de la Justice finance les actions de formation annuelles dispensées à ces derniers chaque automne, mais le programme effectif du cours est mis en place par l'Association finlandaise des juges non professionnels. La dernière journée d'initiation a été organisée à leur intention en 2013. Chaque présentation ou presque au cours de cette journée a abordé les questions d'éthique et de récusation. En tout 330 juges non professionnels ont participé à ces activités, organisées à Helsinki, Rovaniemi et Vaasa. En outre, environ 430 d'entre eux ont suivi le lien de formation par vidéo. En 2014, le ministère de la Justice a organisé une procédure de formation pour 22 juges des tribunaux administratifs, incluant les « Principes de déontologie pour les juges ». La récusation des représentants légaux et l'éthique professionnelle étaient inscrites au programme de l'action de formation destinée à l'ensemble du personnel de l'aide judiciaire du district de Vaasa en mars 2014, à laquelle 60 participants ont pris part.

30. Le GRECO prend note des informations fournies, qui montrent que certaines préoccupations soulevées dans la recommandation actuelle (principalement la formation consacrée aux « Principes de déontologie pour les juges ») ont été traitées dans une certaine mesure dans le cadre ordinaire de la formation des juges, des juges non professionnels et autres « acteurs » du système judiciaire. Toutefois, la recommandation a une portée plus large. Le GRECO rappelle que les Principes de déontologie pour les juges ont été considérés d'un caractère plutôt général et ne tiennent pas compte de manière suffisante et cohérente de certains risques de corruption, en omettant notamment de définir les conflits d'intérêts, ou de donner des conseils pertinents dans de telles situations (rapport d'évaluation, paragraphe 114). La recommandation demande des mesures complémentaires à cet égard, par exemple, des lignes directrices/indications écrites ou une formation régulière axée sur les aspects pratiques de ces sujets qui viendraient compléter la formation ordinaire.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

32. *Le GRECO a recommandé 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.*
33. Les autorités font savoir que le gouvernement a élaboré un projet de législation encadrant les activités extérieures des juges et font référence à neuf textes spécifiques pour lesquels le gouvernement a rédigé des projets d'amendements. Le projet législatif vise en particulier à accroître la transparence au regard des activités accessoires des juges, comme les activités d'arbitrage et le revenu qu'ils en tirent.

Les informations relatives à leur rémunération devraient, selon le projet de loi, être inscrites, de la même manière que les autres informations publiques, dans le registre des liens et des emplois extérieurs, et conservées au Centre du registre légal. Le projet de loi a été validé par le gouvernement et a été présenté au Parlement en vue de son adoption.

34. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite qu'un projet de législation visant à accroître la transparence et à réglementer les activités accessoires des juges ait été élaboré par le gouvernement. Il note en outre que ce projet est à un stade avancé de préparation, ayant été présenté au Parlement et il invite les autorités à mener à bien ce processus.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption chez les procureurs*

##### **Recommandation viii.**

36. *Le GRECO a recommandé 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.*
37. Les autorités font savoir que le Procureur général a mis en place, le 27 mars 2013, un Groupe de travail pour préparer une proposition sur les principes de déontologie à l'intention des procureurs, incluant des prescriptions pour leur travail quotidien et leur vie privée, la façon de résoudre des situations conflictuelles et comment faire respecter ces normes au sein du parquet. Le Groupe de travail était présidé par le chef du Service international du Bureau du Procureur général, un Procureur d'Etat et trois Procureurs de district. Il a rendu le 20 décembre 2013 son rapport final au Procureur général, dans lequel il propose d'établir dix principes de déontologie (indépendance, impartialité, intégrité, transparence, proactivité, expertise, responsabilité, efficacité, fiabilité et respect des autres). Le rapport a aussi été distribué à l'ensemble des Parquets du pays et à l'Association finlandaise des juges aux fins d'éventuels commentaires. Les informations en retour ont été soumises au Bureau du Procureur général le 7 février 2014. Ce Code n'a pas encore été adopté.
38. Les autorités signalent aussi que les principes de déontologie ont été examinés plusieurs fois par le groupe de gestion du Bureau du Procureur général et par les instances coopératives du Parquet. En outre, la déontologie a été traitée lors de deux formations dispensées aux procureurs en 2014. Une formation sur les questions d'éthique a aussi été dispensée dans le cadre de la formation interne et d'actions pour le personnel des bureaux des procureurs. Le même sujet était inscrit au programme de la manifestation nationale à l'intention des procureurs qui s'est tenue en mars 2014, et à laquelle ont assisté la quasi-totalité du personnel du ministère public et un grand nombre d'autres parties prenantes. De surcroît il est prévu d'élaborer un document apportant des explications supplémentaires sur les principes, d'imprimer une affiche contenant un résumé des points les plus importants et de fournir du matériel pédagogique pour la mise en œuvre des principes de déontologie, qui seront utilisés pour chaque action de formation à venir organisée à l'intention des procureurs.
39. Le GRECO salue les mesures qui ont été prises concernant l'actuelle recommandation. Il se réjouit de ce que des principes de déontologie pour les procureurs, en service et en dehors du service, soient en cours d'élaboration à l'aide d'une procédure fédératrice, à laquelle l'ensemble des procureurs du pays a participé, ainsi que d'autres intervenants pertinents. Le GRECO félicite aussi les autorités pour les projets visant à poursuivre le travail en élaborant des directives

supplémentaires relatives à ces principes ainsi que pour les actions de formation, qui sont essentiels à la mise en œuvre appropriée de ces instruments dans les faits. Le GRECO rappelle sa position réaffirmée à maintes reprises selon laquelle les codes de déontologie/conduite devraient être des instruments vivants que l'on devrait permettre d'évoluer avec le temps. Il constate avec satisfaction que les autorités finlandaises ont adopté cette démarche en traitant régulièrement ce sujet dans le cadre des activités de formation et d'autres actions. Toutefois, le code n'a pas encore été formellement adopté.

40. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

41. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande a mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante quatre des huit recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Les recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
42. Plus spécialement, les recommandations ii, iii et iv ont été traitées de manière satisfaisante, la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i et vi-viii ont été partiellement mises en œuvre.
43. En ce qui concerne les parlementaires, il y a lieu de noter que quelques semaines seulement après l'adoption du Rapport d'évaluation, un Groupe de travail avait été créé pour traiter les recommandations. Celui-ci a pris en compte les préoccupations soulevées par le GRECO. En outre, des modifications louables du Règlement du Parlement ont considérablement accru la transparence concernant des conflits d'intérêts potentiels affectant les parlementaires. La divulgation des liens extérieurs a été rendue obligatoire, soumise à un droit de regard du public et le Bureau du Parlement a été chargé du contrôle de ce mécanisme. De plus, le Conseil du Président du Parlement a adopté un code de conduite pour les parlementaires, qui offre des indications supplémentaires, s'agissant en particulier des obligations de divulgation. Les autorités finlandaises doivent être saluées pour ces avancées.
44. Au regard des juges, d'autres mesures sont nécessaires afin de réglementer les activités accessoires des juges et de compléter les « Principes de déontologie pour les juges », dont le caractère a été jugé trop général et ne tenant pas dûment compte des risques de corruption. Le ministère public est en train de développer des principes de déontologie à l'intention des procureurs à la suite d'une procédure fédératrice à laquelle l'ensemble des procureurs du pays a participé ainsi que d'autres parties prenantes pertinentes. Ce processus important doit encore être complété par l'adoption formelle d'un code de conduite, des lignes directrices et des activités de formation et de sensibilisation.
45. Au vu de ce qui précède, le GRECO note qu'en l'absence actuelle de résultats définitifs par rapport à un certain nombre de recommandations, des avancées sont nécessaires pour démontrer un niveau acceptable de conformité aux recommandations au cours des prochains 18 mois ; il semblerait que plusieurs réformes substantielles soient en cours concernant les recommandations en suspens. Le GRECO invite le Chef de la délégation finlandaise à soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i et vi à viii d'ici au plus tard le 30 septembre 2016.
46. Enfin, le GRECO invite les autorités finlandaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.