

Adoption : 23 mars 2018  
Publication : 27 mars 2018

Public  
GrecoEval5Rep(2017)3

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# FINLANDE

Adopté par le GRECO  
lors de sa 79<sup>ème</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 19-23 mars 2018)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

I.	RÉSUMÉ ANALYTIQUE .....	4
II.	INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....	6
III.	CONTEXTE .....	7
	<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i> .....	12
	<i>Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel</i> .....	14
	<i>Principes éthiques et règles déontologiques</i> .....	14
	<i>Sensibilisation</i> .....	15
	TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF.....	18
	<i>Accès à l'information</i> .....	18
	<i>Transparence du processus législatif</i> .....	19
	<i>Tiers et lobbyistes</i> .....	20
	<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	21
	CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	21
	INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	23
	<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i> .....	23
	<i>Passation de contrats avec des autorités étatiques</i> .....	23
	<i>Cadeaux</i> .....	23
	<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	24
	<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	24
	<i>Restrictions après la fin du mandat</i> .....	25
	DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	28
	<i>Obligations de déclaration</i> .....	28
	<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	31
	MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXÉCUTION .....	31
	<i>Mécanismes de répression non pénale</i> .....	31
	<i>Procédures pénales et immunités</i> .....	32
V.	PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS.....	35
	ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	35
	APERÇU GÉNÉRAL DES DIFFÉRENTS SERVICES DE RÉPRESSION .....	35
	<i>Accès à l'information</i> .....	36
	<i>Confiance du public à l'égard des services de répression</i> .....	37
	<i>Syndicats et organisations professionnelles</i> .....	37
	POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ.....	38
	POLITIQUE, PLANIFICATION ET MÉCANISMES INSTITUTIONNALISÉS DE MISE EN ŒUVRE .....	38
	<i>Code d'éthique</i> .....	38
	<i>Mesures de gestion des risques dans les domaines exposés à des risques de corruption</i> .....	38
	<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i> .....	39
	<i>Conseils, formation et sensibilisation</i> .....	39
	RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	42
	<i>Conditions de recrutement et procédure de nomination</i> .....	42
	<i>Évaluation de la performance, promotion à un grade supérieur, mutations et cessation de service</i> .....	42
	<i>Salaires et avantages</i> .....	44
	CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	44
	INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	44
	INCOMPATIBILITÉS, ACTIVITÉS EXTÉRIEURES, INTÉRÊTS FINANCIERS ET RESTRICTIONS POSTÉRIEURES À L'EMPLOI.....	44
	<i>Cadeaux</i> .....	46
	<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	47
	<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	47
	DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENU, DE DETTES ET D'INTÉRÊTS .....	47
	<i>Obligations de déclaration</i> .....	47
	<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	47
	MÉCANISMES DE CONTRÔLE INTERNE.....	48
	OBLIGATIONS DE DÉCLARATION ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE .....	49

PROCÉDURES DE RECOURS POUR LE GRAND PUBLIC .....	51
<i>Procédure administrative de recours interne</i> .....	51
<i>Mécanismes de recours externe</i> .....	52
APPLICATION DES RÈGLES ET SANCTIONS .....	52
<i>Procédure disciplinaire</i> .....	52
<i>Procédure pénale</i> .....	52
<i>Statistiques</i> .....	53
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....	55

## I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre existant en Finlande pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres et hauts fonctionnaires du gouvernement) et les membres des services répressifs (plus spécifiquement la police et la garde-frontière). Il vise à soutenir la réflexion en cours dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. La Finlande est traditionnellement bien notée dans les enquêtes de perception sur la corruption et les risques effectifs de corruption y sont considérés comme faibles ou inexistants. Cependant, une série de scandales pendant les dernières années a remis en cause l'intégrité de la fonction publique et clairement mis en lumière des situations dans lesquelles des conflits d'intérêts n'avaient pas été traités de manière adéquate, ainsi que l'existence de réseaux de relations reposant sur l'échange de faveurs ou la dissimulation d'informations gênantes, et même de dispositifs de corruption et de criminalité organisée qui se sont peu à peu infiltrés au sein des structures de la police pendant une longue période. En outre, à partir de 2008, le pays a été gravement affecté par la crise économique, qui a entraîné de fortes coupes dans les budgets publics et conduit à l'ouverture de processus de privatisation. La fourniture de biens et de services publics par des entreprises privées est également source de nouveaux défis, en particulier à cause des conflits d'intérêts de type nouveau associés à ces activités ; la privatisation du secteur de la santé en est actuellement une illustration manifeste.

3. Au regard de ces faits, il convient de s'interroger sur la question de savoir si la confiance, considérée jusqu'ici en Finlande comme le moyen privilégié de lutte contre la corruption, représente à elle seule un outil suffisant aux fins de la prévention, et cela d'autant plus que cette confiance porte sur des personnes plutôt que sur des procédures. Les indices de perception ne sont guère utiles à cet égard et tendent à induire une certaine autosatisfaction au lieu de la nécessaire vigilance vis-à-vis des infractions potentielles. Un Réseau de coopération dans la lutte contre la corruption a été créé il y a une dizaine d'années, principalement pour examiner les recommandations émises à l'intention de la Finlande par des organismes internationaux de lutte contre la corruption ; ce réseau regroupe plusieurs organes gouvernementaux ainsi que des organisations non gouvernementales. Une stratégie de lutte contre la corruption a été élaborée pour la période 2017-2021 et est en instance d'approbation par le gouvernement mais un consensus politique n'a pas encore été atteint à ce sujet. Son adoption accélérée et sa mise en œuvre ultérieure seraient une mesure hautement appréciée et positive.

4. Pendant les deux dernières décennies, le ministère des Finances a pris des initiatives positives et produit des documents d'orientation sur les questions éthiques à l'intention des agents publics. Il serait important, toutefois, que le gouvernement se montre plus proactif en ce domaine et s'efforce de sensibiliser ses membres aux défis spécifiques auxquels ils sont confrontés en matière d'intégrité et d'améliorer la gestion des conflits d'intérêts. Il convient non seulement d'établir des normes claires à ce sujet mais aussi d'assurer leur application effective car, à présent, le mécanisme de responsabilisation se réduit au ternissement d'une réputation ou, exceptionnellement, à l'adoption d'une mesure de destitution. Il serait essentiel, par conséquent, de passer en revue le système des immunités actuel et les procédures connexes car ceux-ci pourraient nuire à l'investigation des

infractions de corruption. Des dispositifs de conseils pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif devraient aussi être mis en place. En définitive, c'est aux ministres et aux hauts fonctionnaires du gouvernement qu'il incombe de donner le ton qui convient à l'administration publique et, plus généralement, à la vie publique, et de donner l'exemple.

5. Dans le cas des services répressifs, un scandale au sein de la police d'Helsinki, qui a été largement couvert par les médias, a secoué les fondements d'une institution qui bénéficiait traditionnellement d'une solide confiance parmi le public. Cette affaire a montré, elle aussi, la nécessité d'un renforcement des systèmes de prévention et de détection des pratiques de corruption. Il importe par conséquent de rassurer le public sur le fait que la police est déterminée à s'attaquer à ce problème et à intensifier les efforts afin de promouvoir dans ses rangs le respect de hautes normes d'intégrité. La garde-frontière pourrait aussi saisir cette opportunité pour engager un examen de ses propres mécanismes d'intégrité et de responsabilisation et des outils dont elle dispose pour prévenir les cas d'inconduite. Cela exige l'élaboration d'une politique délibérée de lutte contre la corruption et le développement de normes et d'attentes uniformes au regard de ce qui constitue un comportement acceptable et, inversement, de ce qui doit être considéré comme un comportement inacceptable, contraire à la déontologie, non professionnel ou simplement illégal. Un message clair doit être envoyé à ce sujet non seulement à tous les échelons de la hiérarchie des deux forces mais aussi au grand public.

6. En outre, des procédures renforcées devraient être mises en place pour les cas de faute individuelle, y compris (et en particulier) au niveau du personnel dirigeant, et ces procédures devraient être conçues en ayant clairement à l'esprit les questions d'intégrité. Cela exige d'affiner les outils d'évaluation des risques et de collecte de renseignement, de surveiller et de recouper les registres de données pertinentes aux fins du contrôle de l'intégrité (par exemple, les registres concernant les marchés publics, les intérêts commerciaux, les dépenses, les cadeaux et l'hospitalité, les plaintes ou les cas d'inconduite) et, plus généralement, d'améliorer la coordination et les capacités proactives de gestion des risques, menaces et vulnérabilités en matière de corruption.

7. Enfin, il est conseillé de procéder à des ajustements pour mieux rompre le code du silence qui pourrait exister parmi les membres des forces répressives, notamment en améliorant les réseaux de signalement et de protection des lanceurs d'alerte. Cette question est d'une importance cruciale pour les pouvoirs répressifs : les agents publics doivent non seulement être pleinement informés de toutes les procédures (internes ou externes) de déclaration mais aussi avoir confiance en ces procédures.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

8. La Finlande a adhéré au GRECO en 1999 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (juin 2001), Deuxième (juillet 2004), Troisième (décembre 2007) et Quatrième (mars 2013) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les Rapports d'Évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

9. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de Finlande pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services de répression. Il présente un tableau critique de la situation, qui repose sur l'examen des efforts engagés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par l'intermédiaire du chef de la délégation finlandaise au GRECO, aux autorités de la Finlande qui décident quelles institutions et/ou organes nationaux sont chargés de prendre les mesures requises. La Finlande devra présenter un rapport sur les mesures adoptées en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois après l'adoption de ce rapport.

10. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Finlande du 18 au 22 septembre 2017 ; les réponses de la Finlande au Questionnaire d'Évaluation [GrecoEval5(2017)6], ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de : Mme Jane LEY, Conseillère principale en matière de lutte contre la corruption, Bureau des affaires internationales de stupéfiants et de répression, Département d'État (États-Unis) ; M. Fabio SERAGUSA, Agent des services répressifs, Lieutenant-colonel, Direction de la Guardia di Finanza (Italie) ; M. Robert ŠUMI, Chef du centre de recherches et de compétences sociales, Académie de la police, Direction Générale de la police, et Président de la Commission d'éthique et d'intégrité de la police, Ministère de l'Intérieur (Slovénie) ; et M. Oddur VIDARSSON, Conseiller juridique, Cabinet du Premier ministre, Département des affaires législatives (Islande). L'EEG a également bénéficié de l'aide de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Ministère de la Justice, du Cabinet du Président, du Cabinet du Premier ministre, du Ministère des Finances, du Ministère de l'Intérieur, du Médiateur du Parlement, du Bureau du Parlement, du Médiateur de l'Office pour la protection des données, du Bureau du Chancelier de justice, du Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique, de la Cour des comptes, du Bureau du Procureur général, du Conseil national de la police, de la Garde-frontière et des Douanes. L'EEG a également rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales (Transparency International) et de syndicats, ainsi que des universitaires et des journalistes d'investigation.

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions sur la méthodologie employée, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

12. La Finlande est membre du GRECO depuis 1999. Depuis cette date, elle a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur des thèmes différents en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. Le bilan de la Finlande en termes de mise en œuvre des recommandations du GRECO au cours de chaque cycle d'évaluation est très positif. Lors du Premier, du Deuxième et du Quatrième Cycles d'Évaluation, la Finlande est parvenue à la pleine conformité au terme des procédures de conformité avec les recommandations. Lors du Troisième Cycle d'Évaluation, 94 % des recommandations ont été pleinement mises en œuvre et seulement une recommandation en suspens a été partiellement mise en œuvre<sup>3</sup>. L'incrimination du trafic d'influence – la Finlande ayant exprimé une réserve à ce sujet au regard de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) – est une question sur laquelle la discussion se poursuit dans le cadre des débats internes engagés dans le pays autour de la réforme du Code pénal<sup>4</sup>.

13. La Finlande occupe systématiquement dans les indices internationaux l'une des meilleures places parmi les pays du monde les moins touchés par la corruption. Le classement qu'elle obtient au regard de l'indice de la perception de la corruption de Transparency International est tout à fait remarquable puisque, depuis cinq ans, elle figure parmi les trois pays de tête. Ce classement est d'ailleurs confirmé par le [Rapport sur la croissance et le développement inclusifs](#) (2017) du Forum économique mondial dans lequel la Finlande est décrit comme le quatrième pays le plus efficace du monde dans la lutte contre la corruption. L'[Eurobaromètre spécial sur la corruption](#) (2013) place également la Finlande parmi les pays de l'UE les moins touchés par la corruption. D'après cet Eurobaromètre, 29 % de la population finlandaise pense que la corruption est répandue dans le pays (moyenne de l'UE : 76 %) et 9 % des répondants finlandais se déclarent personnellement affectés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE : 26 %). Environ 51 % d'entre eux pensent que le paiement et la perception de pots-de-vin et l'abus de pouvoir dans un but de gain personnel sont répandus parmi le personnel politique au niveau national, régional et local (moyenne de l'UE : 56 %). Moins de 1 % des personnes interrogées ont déclaré s'être trouvées pendant les douze derniers mois dans une situation où on leur a demandé ou bien où on attendait d'elles qu'elles versent un pot-de-vin (moyenne de l'UE : 4 %), et 9 % d'entre elles ont indiqué connaître personnellement quelqu'un qui recevait ou avait reçu des pots-de-vin (moyenne de l'UE : 12 %).

---

<sup>2</sup> Cycle d'Évaluation I : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition. Étendue et portée des immunités. Cycle d'Évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption. Administration publique et corruption. Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption. Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption. Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent. Cycle d'Évaluation III : Incrimination de la corruption. Transparence du financement des partis politiques. Cycle d'Évaluation IV : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>3</sup> Ces chiffres fournissent un instantané de l'état de mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité. Il est possible, par conséquent, qu'un pays ait mis en œuvre certaines recommandations en suspens après la clôture officielle d'une procédure de conformité.

<sup>4</sup> Dans son avis d'expert sur le projet de loi d'amendement du Code pénal, le Médiateur déclare qu'il serait important d'incriminer le trafic d'influence mais il soutient également que les actes préparatoires devraient être incriminés, contrairement à ce qu'envisage la proposition actuelle. Aucun projet de loi n'a encore été déposé au Parlement à ce sujet.

14. Néanmoins, un récent [Rapport de l'Institut universitaire de la police](#) indique que la corruption déclarée a augmenté de 10 % pendant les années 2011-2014. Ce rapport précise en outre que les formes les plus fréquentes de corruption sont : le détournement de fonds, l'utilisation abusive d'informations et la divulgation d'informations confidentielles. Pendant les années 2000, les entreprises et les administrations publiques ont progressivement transféré l'essentiel de leurs activités sur des réseaux informatiques. Les opportunités en matière de criminalité s'en sont trouvées simultanément accrues ; il convient donc de prendre dûment en compte cette évolution aux fins de la prévention de la corruption. Le rapport susmentionné conclut que la corruption est manifestement plus fréquente dans les activités commerciales que dans le secteur public. L'une des difficultés essentielles de l'investigation des infractions de corruption concerne la collecte des éléments de preuve et leur acceptabilité devant les tribunaux : en effet, moins de 60 % des infractions de corruption sont transmises aux organes judiciaires compétents en vue d'une inculpation.

15. Le [Rapport de l'UE sur la lutte contre la corruption en Finlande](#) (2014) mentionne les risques de corruption associés à certains « réseaux de connivence », c'est-à-dire des réseaux informels d'individus facilitant les contacts entre membres du gouvernement ou initiés et entreprises sur la base de relations informelles. Dans le cadre de ces réseaux informels, les services ne sont pas nécessairement rémunérés par de l'argent ; leurs membres échangent plutôt des faveurs, des informations ou d'autres avantages. Ce type de risque est également souligné dans le [Rapport du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption - Finlande : phase 4](#) (mars 2017).



#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

##### Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

###### *Le Président*

16. La Finlande est une démocratie parlementaire dotée d'un système politique pluripartidaire et d'un Président qui est le chef de l'État. Le Président est élu au suffrage direct pour un mandat de six ans, renouvelable une fois. La Finlande disposait traditionnellement d'un système semi-présidentiel au sein duquel le Président jouissait de pouvoirs exécutifs assez étendus mais la nouvelle Constitution, adoptée en 2000 et amendée en 2012, a renforcé le rôle du Premier ministre et réduit les pouvoirs du Président en les recadrant sur la coopération avec le gouvernement et en assurant ainsi le passage à un système parlementaire.

17. Aux termes de la Constitution et d'autres textes de loi, en règle générale, le Président prend les décisions au sein du gouvernement sur la base de motions proposées par le gouvernement. Le Président peut également prendre des décisions en l'absence de motions du gouvernement dans les domaines suivants : nomination du gouvernement ou d'un ministre<sup>5</sup>, acceptation de la démission du gouvernement ou d'un ministre, convocation d'élections législatives anticipées<sup>6</sup>, octroi de la grâce présidentielle<sup>7</sup> et questions concernant les îles Åland<sup>8</sup>. Le Président décerne les distinctions officielles et les titres honorifiques. Sur le plan législatif, le Président ne dispose pas du droit de proposition de lois ; de plus, il/elle conserve uniquement un pouvoir de confirmation formelle mais ne détient aucun droit de veto sur la législation. De même, le Cabinet du Président ne s'occupe pas de la préparation, de la soumission et de la confirmation de la législation et ne peut répondre aux demandes d'information à ce sujet.

---

<sup>5</sup> Lors de la procédure de nomination officielle du Premier ministre, le Président, après avoir été informé du résultat des consultations entre les partis représentés au Parlement, et après consultation du président du Parlement, désigne un candidat dont la nomination doit ensuite être confirmée par le Parlement. Les autres ministres sont nommés par le Président sur proposition du Premier ministre. Lors de la nomination d'un gouvernement ou d'un remaniement ministériel important, le Parlement doit être en session. En pratique, ce sont les partis politiques qui jouent le rôle principal dans la formation, le fonctionnement et la dissolution du gouvernement.

<sup>6</sup> Le Président convoque des élections législatives anticipées sur proposition motivée du Premier ministre, après avoir consulté les partis représentés au Parlement.

<sup>7</sup> La grâce présidentielle ne peut s'appliquer qu'à une mesure de condamnation ou à une peine concernant une infraction pénale (amende, peine d'emprisonnement, mesure de confiscation). Les demandes de grâce sont préparées par le ministre de la Justice après avoir obtenu l'ensemble des rapports et avis nécessaires à ce sujet, y compris l'avis de la Cour suprême. Les décisions d'amnistie générale doivent faire l'objet d'un texte de loi.

<sup>8</sup> Le Président nomme le gouverneur des îles Åland après avoir obtenu l'accord du président de l'Assemblée des îles Åland, ou bien l'accord de cinq personnes désignées par l'Assemblée des îles Åland. Le Président peut soumettre des propositions et des déclarations à l'Assemblée des îles Åland et, en consultation avec son président, dissoudre l'Assemblée et convoquer de nouvelles élections. La législation adoptée par l'Assemblée des îles Åland est soumise au Président pour confirmation au cours d'une session du gouvernement ; si le Président refuse de confirmer un texte de loi, celui-ci vient à expiration. Les décisions concernant les îles Åland sont préparées et présentées par le ministère de la Justice et le ministre de la Justice.

18. Le Président décide les nominations à diverses fonctions<sup>9</sup> sur proposition du gouvernement, mais – exception faite des nominations aux postes judiciaires – le Président est libre de nommer toute personne qualifiée ayant postulé pour une fonction, à partir du moment où la personne est sélectionnée à partir d'une liste qui a été approuvée par de tierces personnes. Le Cabinet du Président de la République ne s'occupe pas de la préparation ou de la présentation des nominations officielles et les demandes d'informations à ce sujet sont traitées par les ministères compétents.

19. Le Président est le commandant-en-chef des forces armées mais prend les décisions relatives aux armées en conjonction avec le ministre compétent. Le Président décide de la guerre ou de la paix, avec l'accord du Parlement.

20. La politique étrangère de la Finlande est dirigée par le Président en coopération avec le gouvernement ; autrement dit, toutes les décisions importantes de politique étrangère doivent être prises conjointement avec le gouvernement, qui effectue le travail préparatoire. Il convient de noter que l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne a encore affaibli les pouvoirs du Président dans le domaine des relations extérieures. En conséquence, la Constitution stipule aujourd'hui que le gouvernement est responsable de la préparation au niveau national des décisions qui doivent être prises au niveau de l'Union européenne, et qu'il décide des mesures concomitantes à appliquer en Finlande, sauf si la décision doit d'abord être approuvée par le Parlement.

21. L'EEG a été informée que les amendements constitutionnels ont modifié la dynamique de travail entre le Président et le gouvernement, en restreignant de façon substantielle les pouvoirs du Président et en accordant un rôle primordial au Premier ministre dans la vie politique. Le personnel dont dispose le Président se réduit aujourd'hui à une vingtaine de fonctionnaires : cinq membres du Cabinet apportant une aide générale au Président sur les dossiers de politique étrangère et de sécurité et d'autres questions internationales, ainsi que sur les questions juridiques, les questions intérieures, la communication et les relations avec les médias, et quatorze assistants. Par conséquent, lors de la préparation des décisions dans les domaines où la Constitution confère encore une co-responsabilité au Président (notamment celui des relations extérieures), celui-ci s'appuie entièrement sur le travail effectué par le gouvernement et les ministères compétents.

22. Le GRECO a convenu qu'un chef d'État serait couvert par le Cinquième Cycle d'Évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il/elle participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

---

<sup>9</sup> Ces fonctions sont les suivantes : Secrétaire général et membres du Cabinet du Président, Chancelier de justice et Chancelier de justice adjoint, Procureur général et Procureur général adjoint, ambassadeurs, directeur général et autres membres du conseil d'administration de la Sécurité sociale, Gouverneur de la Banque de Finlande, officiers des Forces armées et de la Garde-frontière, président et membres de la Cour suprême et du Haut-Tribunal administratif, présidents et membres de la Cour d'appel, ainsi que d'autres membres permanents de l'appareil judiciaire, comme prévu dans d'autres textes de loi.

23. L'EEG note que les fonctions du chef d'État de la République de Finlande sont aujourd'hui largement formelles, représentatives et cérémonielles et qu'il ne participe pas activement et régulièrement aux fonctions gouvernementales. Le seul domaine dans lequel le Président conserve un rôle de leadership aux termes de la Constitution est celui des affaires étrangères mais, même dans ce domaine, son rôle est aujourd'hui restreint et encadré par la coopération avec le gouvernement. En pratique, le travail de fond en ce domaine incombe au gouvernement, compte tenu du nombre réduit du personnel travaillant au sein du Cabinet du Président. Quant aux fonctions de nomination du Président dans les domaines où il conserve le pouvoir discrétionnaire de désigner une personne qualifiée, ses décisions interviennent en fait après un processus de détermination des qualifications et de présélection dans lequel il ne joue aucun rôle. Il s'ensuit que les fonctions du Président de la République de Finlande n'entrent pas dans le champ des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE), tel que défini plus haut. Cela étant dit, au vu des pouvoirs qu'il pourrait exercer et, compte tenu des informations fournies à l'EEG sur le respect dont jouit le Président parmi les citoyens finlandais, en reconnaissance de son rôle de leadership, une déclaration publique du Président actuel et de tout autre Président à l'avenir s'engageant personnellement à respecter des normes identiques à celles qui s'imposent aux membres principaux du gouvernement constituerait une initiative tout à fait positive et contribuerait au maintien d'une culture de l'intégrité en Finlande.

#### *Le Parlement*

24. Le Parlement comprend 200 membres élus pour un mandat de quatre ans. Le Parlement finlandais est unicaméral. Il adopte la législation finlandaise, approuve le budget de l'État, ratifie les traités internationaux et contrôle les activités du gouvernement. Le Parlement joue également un rôle essentiel dans la désignation du Premier ministre et l'approbation du programme du gouvernement.

#### *Le Gouvernement*

25. Le gouvernement finlandais actuel comprend douze ministères. Chaque ministère est responsable de la gestion des questions relevant de son mandat et du bon fonctionnement de l'administration publique qui dépend de lui. Le gouvernement actuel (septembre 2017) comprend onze hommes et six femmes (soit un ratio hommes/femmes de 65 %/35 %). Le GRECO attire l'attention à cet égard sur la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), en vertu de laquelle une participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation des femmes et des hommes au sein de tout organe de décision dans la vie politique ou publique ne devrait pas être inférieure à 40 %. Les membres du gouvernement peuvent détenir simultanément un mandat parlementaire, ce qui est très souvent le cas en pratique. Tous les ministres actuels (septembre 2017) détiennent un mandat parlementaire.

26. La Constitution et la Loi sur le gouvernement répartissent les pouvoirs de décision sur les questions administratives et gouvernementales entre le gouvernement en séance plénière et chacun des ministères. Des dispositions plus détaillées figurent à ce propos dans

le Règlement intérieur du gouvernement<sup>10</sup>. Les recours contre la légalité des décisions gouvernementales sont possibles devant les tribunaux administratifs, mais l'EEG a compris que ces recours étaient généralement présentés devant la Cour administrative suprême.

27. Le Chancelier de justice et le Médiateur sont chargés de veiller à la légalité des actes du gouvernement et du président ; comme indiqué plus haut, le Parlement exerce aussi un rôle essentiel de contrôle politique et légal de l'exécutif (voir section sur les mécanismes de responsabilisation et d'exécution).

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

28. Le Premier ministre est élu par le Parlement et nommé formellement par le Président. Avant l'élection du Premier ministre, les groupes présents au sein du Parlement négocient le programme politique et la composition du gouvernement. Sur la base du résultat de ces négociations, et après avoir entendu l'avis du président du Parlement et des groupes parlementaires, le Président informe le Parlement du candidat au poste de Premier ministre. Pour être élu Premier ministre, ce candidat doit obtenir plus de la moitié des voix lors d'un vote découvert au Parlement. Si le candidat ne recueille pas la majorité requise, un autre candidat doit être désigné en suivant la même procédure. Si ce deuxième candidat ne réussit pas à obtenir plus de la moitié des voix, l'élection du Premier ministre a lieu au Parlement à scrutin découvert. Le candidat obtenant le plus grand nombre de voix est élu.

29. Les ministres sont formellement nommés par le Président sur proposition du Premier ministre. La Constitution souligne spécifiquement l'importance des critères d'honnêteté et de compétence pour accéder aux fonctions de ministre. La responsabilité ministérielle présente un caractère à la fois politique et légal. La responsabilité légale signifie que la légalité des actes d'un ministre peut être soumise à l'examen de la Haute Cour de justice.

30. Les autres hautes fonctions de l'exécutif sont les suivantes : secrétaires d'État, secrétaires permanents des ministères et sous-secrétaires permanents, ainsi que conseillers spéciaux (40 en septembre 2017) qui remplissent les fonctions d'assistants politiques des ministres. Les secrétaires d'État et les secrétaires permanents/sous-secrétaires permanents des ministères (fonctionnaires) sont nommés par le gouvernement. Les conseillers spéciaux des ministres (fonctionnaires) sont nommés par le Premier ministre sur proposition du ministre pertinent. Ils peuvent être nommés sans procédure publique, signent un contrat à durée déterminée et leurs fonctions cessent le même jour que celles de leur ministre. Leurs contrats peuvent être interrompus pour des motifs justifiés (incluant la perte de confiance) avec un préavis (ou sans préavis en cas de violation grave ou de manquement à leurs obligations). Ils sont assujettis aux mêmes règles et normes que les autres fonctionnaires et, par conséquent, le cadre réglementaire général édicté par la Loi sur les fonctionnaires nationaux s'applique à eux.

---

<sup>10</sup> Notamment à propos des décisions en séance plénière concernant des propositions à soumettre au Président de la République, des décrets du gouvernement, des déclarations, rapports et communications du gouvernement au Parlement, et des questions relevant des compétences de l'Union européenne et d'autres questions dont l'importance sur le plan financier ou des politiques publiques exige une décision du gouvernement. Les décisions relatives à d'autres questions que celles énumérées ci-dessus sont prises par les ministères.

31. Les salaires correspondant aux fonctions susmentionnées sont les suivants :

Poste	Salaire
Premier ministre <sup>11</sup>	10.900 EUR/mois
Ministre <sup>12</sup>	9.100 EUR/mois
Secrétaire permanent	11.532 – 12.881 EUR/mois
Secrétaire d'État	9.503 EUR/mois
Sous-Secrétaire d'État	9.374 – 11.229 EUR/mois
Conseiller spéciaux	4.210 – 7.562 EUR/mois

\*Note : Les salaires sont temporairement réduits de 7 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2019. La possibilité de recourir à des paiements complémentaires au moyen de « contrats de performance et de leadership » a également été gelée en raison de la crise économique et des sévères mesures d'austérité mises en œuvre dans le secteur public.

32. Le cas échéant, les dispositions relatives aux indemnités de remboursement des frais de déplacement des employés gouvernementaux s'appliquent aux frais encourus par les ministres dans leurs déplacements officiels. Un ministre peut utiliser les services de véhicules du gouvernement. En ce qui concerne la couverture des accidents, la santé au travail et les autres services médicaux et de santé, un ministre est soumis aux mêmes dispositions que les employés gouvernementaux.

33. Le Premier ministre bénéficie d'un logement de fonction dans un immeuble appartenant à l'État et l'État prend en charge les coûts d'entretien, de chauffage, d'éclairage et de mobilier, ainsi que les coûts du personnel nécessaire. Un ministre peut obtenir le remboursement, sur décision du Cabinet du Premier ministre, de frais supplémentaires encourus, dans des limites raisonnables, dans l'exercice de ses fonctions ministérielles.

34. Il est possible pour un ministre de bénéficier d'un téléphone mobile pendant la durée de son mandat ; le ministère des Finances doit être notifié de l'octroi de cet avantage. En règle générale, les ministres n'ont accès à aucun autre avantage imposable.

35. Le budget de l'État est public. La proposition de loi budgétaire soumise par le gouvernement est également publique, de même que la position préalable du ministère des Finances au sujet du budget et tous les éléments mis à la disposition du Parlement. En outre, les documents comptables de fin d'exercice de chaque ministère sont publics. Les comptes de clôture du gouvernement central sont aussi publics, ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes. Un autre document clé accessible au public est le rapport annuel du gouvernement, qui est soumis au Parlement et inclut entre autres des informations sur l'évolution des finances gouvernementales et du secteur public, les risques associés, ainsi que les politiques mises en œuvre et leur impact budgétaire. Des informations sur les achats publics des différents ministères et organes de l'État sont accessibles en ligne<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Le salaire du Premier ministre est équivalent à celui versé au président du Parlement aux termes de la Loi sur la rémunération des parlementaires, moins 7 %.

<sup>12</sup> Le salaire d'un ministre est équivalent à celui versé au vice-président du Parlement aux termes de la Loi sur la rémunération des parlementaires, moins 7 %.

<sup>13</sup> <https://www.tutkihankintoja.fi/>

## *Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel*

36. Une stratégie nationale et un plan d'action anticorruption pour la période 2017-2021 sont en cours d'élaboration. Le projet de stratégie identifie comme domaines de travail : le renforcement de la coopération entre les administrations publiques pour prévenir la corruption, le développement de la sensibilisation, l'amélioration de la transparence, le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, le renforcement de la législation anticorruption et le développement des enquêtes sur la corruption. Un groupe de travail pluripartite appelé « Réseau de coopération dans la lutte contre la corruption » se réunit régulièrement ; le besoin d'une stratégie anticorruption est jugé crucial pour améliorer la coordination et l'efficacité des activités de lutte contre la corruption. Cependant, un large soutien politique et l'assurance de ressources financières font encore défaut.

37. La Finlande ne dispose pas d'un organe ou d'une commission anticorruption distincte. Plusieurs institutions (dont le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le Bureau du Procureur général et la police) participent à la lutte contre la corruption. La responsabilité globale de la coordination des activités de lutte contre la corruption incombe au ministère de la Justice finlandais. Le Médiateur a souligné la nécessité de créer une unité spéciale de prévention de la corruption au sein du ministère de la Justice ; à l'heure actuelle, c'est le Département des politiques pénales du ministère qui remplit ce rôle. Ce département est responsable de la coopération internationale (dialogue, notification, aide technique, etc.) dans le domaine de la lutte contre la corruption, et il s'occupe également de fournir soutien et conseils aux institutions nationales sur les questions qui se rapportent à la lutte contre la corruption, et d'organiser les efforts de prévention et la coordination au sein du Réseau national de coopération dans la lutte contre la corruption.

38. L'EEG juge souhaitable l'adoption d'une politique anticorruption spécifique incluant des indicateurs concrets de résultat et prévoyant des moyens de mise en œuvre efficaces, et elle appelle instamment les autorités à poursuivre l'élaboration des documents indiqués. L'EEG pense que les recommandations contenues dans ce rapport contribueront à l'identification des domaines où de nouveaux développements sont nécessaires.

### *Principes éthiques et règles déontologiques*

39. Depuis le milieu des années 1990, le ministère des Finances est l'organe chargé des questions éthiques concernant les différents échelons de l'administration publique (y compris les conseillers spéciaux et les hauts fonctionnaires). Il n'existe pas de code de conduite en tant que tel mais les principes généraux d'une bonne administration sont définis dans la Constitution, ainsi que dans la Loi sur les procédures administratives (ci-après « LPA »). En 2005, le ministère des Finances a publié un manuel d'administration publique intitulé « Les valeurs dans le travail quotidien : éthique du fonctionnaire ». Ce manuel met en avant huit valeurs fondamentales : 1. l'efficacité ; 2. la transparence ; 3. la qualité et l'expertise ; 4. la confiance ; 5. l'idée de service ; 6. l'impartialité et l'indépendance ; 7. l'égalité ; et 8. la responsabilité. Le ministère des Finances a également émis des directives et instructions supplémentaires au sujet des avantages, des cadeaux et de l'hospitalité (lignes directrices de 2010), des normes de récusation et des règles à respecter en dehors de l'emploi (instructions émises en 2010, puis de nouveau en 2017, en annulant les précédentes) et des périodes d'attente après un emploi gouvernemental (instructions

émises en 2012, puis de nouveau en 2017, en annulant les précédentes)<sup>14</sup>. Le ministère des Finances prévoit de regrouper tous ces documents sous la forme d'un recueil cohérent de normes éthiques facilement accessible via la page web du ministère. Les normes susmentionnées s'appliquent aux PHFE (autres que les ministres).

40. Le Cabinet du Premier ministre est responsable des questions éthiques concernant les ministres ; le Chancelier de justice complète son rôle consultatif en ce domaine. Il existe un manuel pour les ministres (2015) sur les principes d'une bonne administration devant guider l'exécution des fonctions ministérielles en tant que membre du gouvernement (notamment au sujet de la prise de décision, du fonctionnement du gouvernement, des outils de gestion des finances publiques, de l'élaboration des projets de loi et des relations avec le Parlement). Ce manuel présente un caractère assez général et l'EEG a appris que le Cabinet du Premier ministre prépare actuellement des directives distinctes sur l'acceptation de cadeaux par les ministres. Enfin, le Parlement a adopté un code de conduite s'appliquant aux ministres qui sont également membres du Parlement. Il n'est pas conservé trace des violations éthiques commises par des PHFE et les autorités ont indiqué que les cas d'inconduite par an sont très peu nombreux.

### *Sensibilisation*

41. C'est au ministère des Finances et au Cabinet du Premier ministre qu'incombe principalement la responsabilité de promouvoir l'éthique et l'intégrité parmi les PHFE. Un Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique, créé en 2014, est chargé d'élaborer des lignes directrices à caractère général sur l'éthique des fonctionnaires<sup>15</sup> (ce comité choisit lui-même les questions qu'il souhaite traiter). Il était initialement prévu que le Comité puisse donner des conseils individuels, mais depuis l'adoption de la loi relative aux droits et obligations consécutifs à la prise de fonction qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2017, il est clair que ledit Comité ne dispose pas de ce pouvoir. Il n'existe pas de formation ciblée sur les questions éthiques à l'intention des PHFE mais celles-ci peuvent consulter pour avis le Département de la gouvernance publique du ministère des Finances. De nouvelles activités incluant notamment la production de matériaux de sensibilisation à l'intention des fonctionnaires de tous échelons et l'organisation de séances de formation multi-acteurs sont également prévues. Un programme de formation en ligne est en cours de préparation sous la direction du ministère de la Justice et avec la participation de certains membres du Réseau de coopération dans la lutte contre la corruption. Ce programme comprend trois modules de formation portant sur : (a) la définition et les formes de la corruption ; (b) les causes et les conséquences de la corruption et les outils de lutte contre la corruption ; (c) le rôle des agents publics dans la lutte contre la corruption (qu'est-ce que chacun d'eux peut faire en pratique ?). La préparation de modules distincts à l'intention d'autres groupes cibles et portant sur des sous-thèmes spécifiques est envisagée. Un nouveau site internet anticorruption, visant à sensibiliser différents publics à ce problème, est aussi en cours de réalisation ; la définition du plan conceptuel de ce site a déjà commencé sous l'égide du

---

<sup>14</sup> Lignes directrices du ministère des Finances sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux (2010), VM/1592/00.00.00/2010.

Instructions du ministère des Finances sur les normes de récusation et les règles à respecter en dehors de l'emploi (2017), VM/561/00.00.00/2017.

Instructions du ministère des Finances sur les dispositions contractuelles relatives à la période d'attente après un emploi gouvernemental (2017), VM/1577/00.00.00/2017.

<sup>15</sup> Ce terme englobe les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE).

ministère de la Justice et avec la participation de certains membres du Réseau de coopération dans la lutte contre la corruption.

42. L'EEG était bien consciente, tout au long de la visite sur place, du bilan positif de la Finlande dans la lutte contre la corruption, comme le montrent les différentes enquêtes de perception réalisées au fil des ans. En effet, elle n'a recueilli aucune indication concrète de corruption, mais lors des entretiens sur place percevait une inquiétude au sujet de l'impact de certains « réseaux de connivence » – c'est-à-dire de petits groupes de membres de l'élite politique ou sociale liés par des relations de confiance et se soutenant mutuellement – sur la vie publique, type de conduite qui n'est peut-être pas illégal en tant que tel mais ne serait pas acceptable au regard d'un code de conduite non pénal. C'est pourquoi, en dépit des règles et principes directeurs inscrits dans la législation et les manuels officiels, l'absence d'un code de conduite pour les échelons les plus élevés du gouvernement constitue une lacune particulièrement significative dans le contexte finlandais.

43. Pour être plus précis, l'important pour l'EEG n'est pas tant de savoir si les instruments pertinents contenant des règles en matière d'intégrité sont appelés « code de conduite » ou « lignes directrices ». Ce qui compte est que ces instruments soient transparents et fonctionnels. Et il en va de même de leur application. À cet égard, lorsqu'elle cherchait à évaluer le système en pratique, l'EEG n'a pas toujours pu obtenir des réponses claires sur les procédures et dispositifs concrets existants. Des précisions à ce sujet étaient particulièrement nécessaires s'agissant des ministres car l'EEG est d'avis que l'efficacité des règles d'intégrité applicables souffre du fait que le système de responsabilisation et les fonctions de conseil sont répartis entre plusieurs institutions, notamment le ministère des Finances, le Cabinet du Premier ministre, le Chancelier de justice, le Médiateur du Parlement et, dans une certaine mesure également, la commission constitutionnelle.

44. Ce problème est apparu clairement sur place, de nombreux hauts fonctionnaires semblant ignorer quels sont les canaux appropriés pour le traitement des questions d'intégrité au niveau des ministres. Dans une certaine mesure, cela est vrai également des autres PHFE - des secrétaires d'État, des conseillers spéciaux et des hauts fonctionnaires - qui, en principe, sont assujettis au régime général de la fonction publique et aux règles qui en découlent mais peuvent se trouver confrontés à des enjeux ou à des difficultés éthiques identiques à celles des ministres dans leurs fonctions quotidiennes en raison des tâches de haute direction ou de prise de décision qu'ils effectuent. Il n'existe dans les différents cabinets ministériels aucun registre des décisions prises en ce domaine au fil des années, ce qui est regrettable compte tenu de l'intérêt que pourrait avoir un tel outil pour assurer l'application systématique et cohérente des normes éthiques.

45. Un code de conduite assorti de sanctions de type non pénal pourrait couvrir notamment : l'utilisation d'informations non confidentielles mais non généralement portées à la connaissance du public, certaines formes d'utilisation des ressources gouvernementales qui n'atteignent pas le niveau d'une infraction, les cadeaux qui ne sont pas des pots-de-vin, la nécessité pour les personnes qui entrent en fonction de se récuser en cas de conflit d'intérêts apparent dû à un emploi ou à des activités antérieures, la déclaration des négociations en vue de l'obtention d'un emploi futur, l'utilisation d'un titre officiel à des fins non officielles, la représentation d'une entité à but non lucratif ou d'une personne auprès d'un autre ministère, ou la conduite à tenir à l'égard des lobbyistes et d'autres tiers sollicitant l'action des pouvoirs publics. L'intérêt de couvrir plusieurs des éléments



susmentionnés sera précisé dans la suite de ce rapport. Regrouper de telles normes dans un seul document public, en faisant en sorte que les leaders gouvernementaux s'engagent publiquement à le respecter, favoriserait l'établissement et le maintien d'attentes communes entre le public et le gouvernement, en justifiant la confiance dont la Finlande s'est prévaluée dans le passé.

46. L'EEG considère que les ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif doivent « donner le ton » à l'administration publique, et plus généralement à la vie publique, et diriger par l'exemple. En outre, comme on le verra dans la suite de ce rapport, les règles actuelles en matière de récusation, de cadeaux et de déclarations financières laissent pour une part importante à la discrétion de chaque personne le choix du comportement, de ce qu'il faut accepter et de ce qu'il faut déclarer. C'est la raison pour laquelle il est particulièrement important que ces personnes, ainsi que le grand public, aient une idée claire des normes applicables, ce pourquoi leur codification peut se révéler un atout. L'applicabilité (non pénale) d'un code de conduite présenterait des avantages évidents car elle introduirait une plus grande proportionnalité dans la responsabilisation des ministres qui, en cas d'inconduite, ne peuvent guère aujourd'hui être sanctionnés autrement qu'au moyen d'une procédure de destitution. De même, le cadre institutionnel relatif à la surveillance des questions éthiques concernant les ministres mériterait d'être simplifié : un organe administratif unique devrait être chargé de la mise en œuvre, du réexamen et de l'actualisation des règles éthiques. Le GRECO recommande (i) l'adoption et la publication d'un code de conduite des ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par un dispositif visant à fournir des orientations et des conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tierces parties et traitement de l'information confidentielle) ; et (ii) d'y associer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible et efficace. Le GRECO reconnaît qu'un tel code pourrait très bien être développé par le biais de l'adaptation et de la consolidation d'une variété de normes actuelles ainsi que l'inclusion de dispositions supplémentaires traitant des thématiques abordées au paragraphe 45.

47. En 2015, le ministère des Finances, dans un effort pertinent et louable de développer les politiques en matière d'intégrité au sein de la fonction publique, a mené une enquête sur les valeurs et principes éthiques des employés du gouvernement central. Les résultats ont montré l'existence d'une culture éthique commune reposant avant tout sur les valeurs suivantes : indépendance, impartialité, compétence et respect de l'État de droit – ainsi que sur les valeurs d'ouverture et de confiance et l'idée de service. Toutefois, cette enquête a aussi permis de mettre en évidence certaines réclamations des fonctionnaires au sujet, par exemple, de l'accessibilité des documents éthiques, de la clarté et de l'applicabilité de certaines règles (accès aux documents publics et confidentialité, récusation, cadeaux et hospitalité, règles post-emploi et utilisation des médias sociaux) et des possibilités de dialogue et d'assistance sur les questions éthiques. Bref, il est apparu que beaucoup plus pourrait être fait que la simple remise d'un manuel au moment de l'entrée en fonction. La création d'un Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique constitue un développement récent ; cependant, cet organe souffre de certaines limitations qui sont probablement mal comprises par le public et, sans doute également, au sein du gouvernement. Cela explique peut-être pourquoi le mécanisme consultatif existant sur les questions éthiques bénéficie d'une confiance injustifiée. En effet, le Comité ne peut donner de conseils sur des cas particuliers mais seulement émettre des avis sur des thèmes

généraux ; il ne peut examiner les plaintes et il n'est doté d'aucun pouvoir qui lui permettrait d'assurer l'exécution de ses recommandations<sup>16</sup>.

48. En ce qui concerne plus particulièrement la formation des PHFE aux questions d'éthique et d'intégrité, les autorités ont indiqué qu'il n'existe pas actuellement d'activités spécifiques de formation sur ces questions mais que celles-ci sont abordées dans le cadre des cours généraux de formation qui existent au niveau de l'exécutif. Les documents d'orientation sur les questions éthiques sont élaborés plus ou moins de façon ponctuelle à la demande des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Les autorités, cependant, ont déclaré qu'un programme de formation en ligne est en cours de préparation ; il n'a pas encore été décidé si cette formation sera obligatoire pour tous, y compris le PHFE. Ce projet semble sincère et reposer sur de bonnes intentions mais l'EEG note qu'actuellement, il est possible pour une PHFE d'être nommée à son poste et de servir son mandat sans jamais recevoir une formation spécifique sur les questions d'intégrité. Bien que certaines questions éthiques soient abordées dans la formation générale dispensée au personnel gouvernemental, l'EEG a appris de certains de ses interlocuteurs qu'il est rare que les personnes de haut rang – ministres, secrétaires d'État et autres PHFE – suivent ces sessions de formation. En dépit de leur utilité, les manuels et lignes directrices ne sauraient remplacer une formation obligatoire sur ces questions, puisqu'il est impossible de vérifier que le personnel se familiarise effectivement avec leur contenu. Le GRECO recommande (i) de mettre en place une formation spécifique obligatoire sur les questions d'intégrité en début de mandat pour toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central, en abordant les questions d'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption ; et (ii) de faire en sorte que ces personnes participent régulièrement à des activités de formation en matière d'intégrité pendant toute la durée d'exercice de leurs fonctions.

## Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

### *Accès à l'information*

49. Les principes généraux d'ouverture, de transparence et de publicité des actes de l'administration publique sont considérés comme les garants principaux de la lutte contre la corruption en Finlande. Aux termes de la Constitution, tout citoyen a le droit d'accès aux documents officiels et tous les documents sont publics, sauf en cas de décision de classification. Une telle décision doit se fonder sur la Loi relative à l'ouverture des activités gouvernementales (621/1999) qui énumère l'ensemble des motifs de classification d'un document. Une décision est prise dans chaque cas particulier en se basant sur la loi précitée ou la législation secondaire.

50. La loi contient également des dispositions précisant les modalités concrètes d'exercice du droit d'accès aux documents officiels. Celles-ci incluent l'obligation pour les autorités de promouvoir de manière effective l'information. Les documents publics sont en grande partie accessibles sous forme électronique. Les demandes d'accès à des documents peuvent être effectuées oralement par téléphone, par écrit, par courrier électronique ou en se rendant directement à l'administration publique concernée. Les documents sont fournis au prix coûtant. Le service de gestion de l'information du Cabinet du Premier ministre est

---

<sup>16</sup> Les autorités ont indiqué qu'elles prévoient de définir formellement le statut, le rôle et les tâches du Comité dans la Loi sur les fonctionnaires nationaux ; le travail en ce domaine devrait commencer en 2018-2019.

responsable de la gestion des documents et des archives, des registres publics et des informations correspondantes, et des services client de tous les ministères.

51. Le site web du gouvernement publie régulièrement des informations sur les séances présidentielles et les séances plénières du gouvernement. Des résumés des séances du Comité ministériel des finances, des séances plénières du gouvernement et des séances présidentielles sont rendus publics. Ils sont publiés sur le site web du gouvernement immédiatement après la réunion correspondante. Les documents sur lesquels reposent les décisions prises lors des séances sont également publiés, à l'exception des annexes contenant des informations à caractère personnel. Les annexes des mémorandums relatifs aux décisions de nomination sont communiquées uniquement aux médias. D'autre part, chaque ministère publie sur son site web les décisions prises dans le secteur administratif correspondant. Pendant les séances plénières du gouvernement, les représentants des médias ont accès à la « salle des présentateurs ».

### *Transparence du processus législatif*

52. La Loi sur l'ouverture des activités gouvernementales n° 621/1999 et le Décret sur l'ouverture des activités gouvernementales et les bonnes pratiques de gestion de l'information n° 1030/1999 contiennent des règles détaillées sur la transparence du processus d'élaboration de la législation ; ces deux instruments sont complétés par des lignes directrices séparées et tous ces textes sont accessibles sur le portail du droit finlandais : Finlex<sup>17</sup>. La consultation du public et d'experts intervient dès les étapes préliminaires du processus législatif puis à différents intervalles jusqu'au dépôt du projet de loi devant le Parlement. Le retour d'information recueilli au cours de ces consultations est rendu public et mentionné dans le projet de loi du gouvernement. Des portails spécifiques ont été mis en place pour accroître la transparence des processus de décision et encourager les citoyens à exprimer leur opinion (notamment Lausuntopalvelu.fi et le service Otakantaa.fi, « Donnez votre avis »). Un Conseil indépendant pour l'analyse de l'impact de la réglementation, créé en 2015, est chargé d'émettre des déclarations sur les propositions du gouvernement et les évaluations d'impact de la législation. Ces déclarations sont publiées en ligne.

53. L'EEG a été informée des modalités de mise en œuvre des principes de transparence et de confiance. La publication générale des documents gouvernementaux assure un niveau élevé de transparence ; toutefois, il existe un nombre important d'exceptions à la législation sur l'accès à l'information et de nombreux documents ne sont pas publiés volontairement. Les formes de transparence aujourd'hui les mieux établies parmi les gouvernements qui mettent l'accent sur la prévention semblent également absentes. Cela inclut le développement de l'information publique sur les liens financiers ou autres des ministres et d'autres PHFE (et des membres de leur famille immédiate) et aussi potentiellement le partage d'informations qui ne présentent pas généralement un caractère public et qui n'existent pas nécessairement sous forme de documents, informations pouvant être très utiles à des personnes extérieures au gouvernement en contact avec des agents publics. La société finlandaise semble valoriser en général le respect de la vie privée et certaines

---

<sup>17</sup> Guide sur le processus d'élaboration de la législation, Guide pour la préparation d'un texte de loi, Guide sur la prise en compte des critères de l'UE dans l'élaboration d'un texte de loi, Outils pour la tenue d'auditions publiques et Outils d'évaluation de l'égalité ; pour plus d'informations, voir le portail Finlex (<https://www.finlex.fi/en/>).

informations qui pourraient être utiles pour renforcer la confiance à l'égard des agents publics et leurs décisions ne sont pas rendues publiques. L'EEG a appris par exemple que les registres des visiteurs du Parlement ont été détruits après qu'un membre du public ait demandé à les consulter. Un tel souci de protection de la vie privée ne favorise guère la confiance en tant qu'élément intrinsèque d'une culture de la gouvernance axée sur la transparence. L'EEG est également préoccupée par le fait que l'on ignore encore comment les normes d'ouverture et d'accès à l'information vont continuer à s'appliquer à l'avenir dans un contexte de privatisation croissante des services publics ; cela suscite de très fortes inquiétudes compte tenu de l'importance des secteurs publics en voie de privatisation, par exemple la santé ou l'éducation.

### *Tiers et lobbyistes*

54. Il n'existe pas de législation régissant les contacts des PHFE avec des tiers et des lobbyistes. Il n'existe pas non plus d'obligations de déclaration ou de divulgation applicables aux personnes qui cherchent à influencer l'action et les politiques du gouvernement. L'EEG a constaté clairement que ni les PHFE, ni le public ne savent précisément quelles sont les normes de conduite que l'on doit attendre d'un agent public ou d'un représentant privé à cet égard. Et, les PHFE étant des agents publics de très haut rang qui contribuent à l'élaboration des propositions législatives du gouvernement et exécutent et mettent en œuvre la législation dans certains cas concrets une fois que celle-ci a été adoptée, ces personnes sont plus directement à même que les parlementaires d'agir sur le secteur public et le secteur privé.

55. Alors que la Finlande fait preuve d'une grande transparence en ce qui concerne le développement de la législation et des politiques, qui repose sur des procédures ouvertes, l'EEG a constaté, lorsqu'elle a cherché sur place à recueillir des renseignements précis sur les informations effectivement mises à la disposition du public au sujet des situations impliquant des contacts fréquents entre lobbyistes et PHFE, que les autorités ignoraient si les agendas ou les calendriers des PHFE devaient être considérés comme des documents publics (elles ont indiqué par la suite que non) ou si les conversations concernant un projet spécifique de législation ou de politique pendant la période des commentaires publics devaient être consignées dans un registre public. Les autorités ont déclaré que toute décision prise à l'issue d'un tel processus qui ne pourrait être rapportée à des documents accessibles au public susciterait des questions. Toutefois, elles n'ont pas indiqué clairement quelle serait alors la procédure à suivre pour poser ces questions.

56. L'EEG n'a été informée d'aucun cas particulier où des préoccupations seraient apparues en raison d'un changement inexplicable d'une politique publique ayant préalablement fait l'objet d'un processus de consultation, mais elle constate que le fait que des personnes ayant exercé des fonctions de haut niveau ou des anciens assistants spéciaux représentent aujourd'hui des intérêts privés auprès d'agents publics avec lesquels ils ont travaillé à propos de dossiers sur lesquels ils collaboraient encore récemment, ou de contrats publics importants, suscite des inquiétudes. Les actes des deux parties à ces relations de lobbying devraient être soumis à des normes claires et transparentes. Améliorer la transparence des activités de lobbying permettrait en outre de répondre en partie aux accusations publiques de clientélisme et aux critiques concernant l'existence de réseaux privilégiés de pouvoir et d'information dans le pays.

57. La réticence manifestée jusqu'ici par la Finlande à légiférer sur la question du lobbying semble s'estomper. Les autorités ont reconnu que les attitudes à ce sujet sont en train de changer, un certain nombre de personnalités politiques et de lobbyistes appelant aujourd'hui à la création d'un registre des lobbyistes et à l'introduction de règles communes applicables à tous les lobbyistes. Le Réseau de coopération dans la lutte contre la corruption a en outre déclaré que la tenue d'auditions ouvertes et l'accès aux documents officiels ne suffisent pas à garantir la mise à disposition d'informations sur les lobbyistes, leurs sources de financement, leurs priorités ou leur action, par exemple. Le projet de stratégie anticorruption appelle à la création d'un registre des lobbyistes et à l'adoption d'un code de conduite commun pour tous les acteurs engagés dans des activités de lobbying. L'EEG ne peut qu'approuver cette nouvelle approche en Finlande, qui reconnaît l'importance du lobbying dans le contexte national, et elle encourage par conséquent la poursuite de la réflexion en cours. Comme souligné plus haut, s'agissant de la partie gouvernementale dans les relations de lobbying, des normes écrites exécutoires régissant au moins les contacts entre les ministres (et les membres de leur cabinet) et les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer leurs décisions devraient être spécifiquement intégrées au code de conduite dont l'adoption a été recommandée (recommandation i, paragraphe 46).

### *Mécanismes de contrôle*

58. Dans chaque ministère, le secrétaire permanent est responsable du contrôle interne et de l'organisation de l'audit interne. Les rapports d'audit interne lui sont adressés. La Cour des comptes, le plus haut organe d'audit de la Finlande, fonctionne comme une institution indépendante affiliée au Parlement. Elle effectue quatre types d'audit : audit de performance, audit financier, audit de conformité et audit des politiques budgétaires.

### Conflits d'intérêts

59. Il n'existe pas de définition des conflits d'intérêts dans le droit finlandais. Cependant, le droit finlandais prévoit certaines restrictions comparables en matière d'incompatibilités et de conflit d'intérêts.

60. La Constitution interdit à un ministre d'occuper toute fonction publique ou d'entreprendre toute tâche pouvant nuire à l'exercice de ses fonctions ministérielles ou compromettre la crédibilité de ses actes en tant que ministre. Outre cette disposition constitutionnelle, la LPA énumère les situations auxquelles les ministres, d'autres PHFE et les conseillers spéciaux (ainsi que tous les autres fonctionnaires) doivent s'abstenir de participer dans leur capacité officielle. L'EEG est d'avis que la liste des situations couvertes par la LPA est assez raisonnable et inclusive ; elle comprend le cas où l'agent public ou une « personne proche » (expression définie dans la loi) représente un parti, peut obtenir un avantage spécifique ou subir une perte spécifique, occupe un poste de direction au sein d'une organisation qui est un parti ou peut obtenir un avantage spécifique ou subir une perte spécifique, ou doit traiter une question concernant la supervision ou le contrôle de l'organisation. La LPA contient aussi une disposition générale exigeant la récusation d'un agent public lorsque son impartialité est compromise pour une autre raison particulière (article 27 de la LPA).

61. Cela étant dit, dans les cas particuliers, la nécessité de se récuser ou non est déterminée par l'agent public lui-même. Lorsqu'un agent public se récuse, une autre

personne doit être désignée pour le remplacer, sauf si la question est urgente (la loi ne précise pas les critères d'« urgence ») et la décision ne doit pas être affectée par cette récusation. Si l'agent public appartient à un organe comptant plusieurs membres, la décision concernant le fait de savoir s'il doit se récuser est prise par l'organe en question et cette décision est définitive.

62. L'EEG est d'avis que, bien que les situations créant l'obligation pour un agent public de se récuser couvrent un champ assez étendu, les mécanismes existants pour empêcher une PHFE de prendre une décision en pareil cas ou lui fournir des conseils à cet égard sont insuffisants. Il n'existe aucun programme général d'éducation ou de formation visant spécifiquement à sensibiliser ces personnes aux situations qui exigent qu'elles se récuser. Les orientations écrites à ce sujet sont disséminées dans divers documents : manuel des ministres, instructions particulières du ministère des Finances sur des questions distinctes (cadeaux, récusation en dehors de l'emploi et après l'emploi). Bien que les ministres soient tenus de remplir un formulaire de déclaration d'intérêts (et un formulaire séparé s'ils sont aussi parlementaires) et les autres PHFE (à l'exception des conseillers spéciaux) un formulaire de divulgation de leurs intérêts extérieurs, financiers ou autres, il n'a pas été établi de système ou de normes générales d'examen des formulaires par une personne ou un organe à caractère non politique, afin de vérifier qu'ils sont remplis de façon complète ou exacte, et de conseiller les PHFE ou de leur rappeler, sur la base des informations fournies, dans quels cas ils doivent se récuser. L'EEG a été informée que toutes les administrations publiques qui reçoivent des déclarations de PHFE devant travailler en leur sein ont établi un système de contrôle mais les procédures suivies et peut-être aussi les normes appliquées ne semblent pas se recouper exactement d'une administration à l'autre.

63. Néanmoins, au cours de la visite, l'EEG a appris que l'administration finlandaise venait de lancer un nouveau système en ligne pour permettre au public d'avoir accès à toutes les factures des dépenses encourues par l'État. Ce système est géré par Hansel, qui est l'organe central d'achat du gouvernement. Des recherches sont possibles dans ces données sur la base de l'entité gouvernementale ayant acheté les biens ou les services, de l'organisme payeur, du détail des achats, des montants versés et de la date du paiement. Dans la mesure où le public a accès à la partie financière des formulaires remplis par les ministres et d'autres PHFE, cette information devrait permettre de retrouver plus facilement les ordres d'achat initiaux et d'identifier les cas où ils doivent ou auraient dû se récuser. D'autres informations devront évidemment être obtenues pour déterminer s'ils se sont effectivement recusés.

64. L'EEG a appris en outre que les avis ou directives que reçoivent les PHFE, sauf pendant le processus de nomination, leur sont adressés uniquement sur demande. Les candidats à un poste de ministre reçoivent les avis « non officiels » du Chancelier de justice et peuvent contacter son bureau tout au long de leur mandat. Les autres PHFE peuvent contacter diverses personnes au sein des administrations publiques où elles travaillent. Cependant, les avis reposant sur les informations contenues dans les formulaires de déclaration et de divulgation présentent nécessairement des limites puisque ces formulaires n'exigent pas la communication d'éléments importants pouvant induire la nécessité pour une PHFE de se récuser, et seule une partie des informations fournies est mise à la disposition des membres du public afin qu'ils puissent déterminer par eux-mêmes l'existence ou non de conflits d'intérêts potentiels (pour plus de détails sur les formulaires de déclaration financière, voir paragraphes 83-95).

65. Au vu des remarques ci-dessus, le GRECO recommande qu'un système ou des mécanismes formels de contrôle des formulaires de déclaration et de divulgation des ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient établis ou améliorés, et que ces déclarations servent de base à la fourniture, par des contrôleurs formés, d'avis individuels au sujet de l'application des règles en matière de récusation, d'activités et de fonctions extérieures, et de cadeaux.

### Interdiction ou limitation de certaines activités

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

66. Les fonctionnaires, y compris les PHFE, peuvent exercer une activité secondaire à condition que celle-ci ne remette pas en cause la confiance en leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Pour exercer une activité accessoire, une autorisation de l'autorité pertinente ou sa notification est nécessaire ; c'est au ministère où travaille un agent public qu'il incombe d'accorder cette autorisation. Une activité accessoire ne doit pas entraîner pour un fonctionnaire l'obligation de se récuser dans le cadre de ses attributions normales et ne doit nuire en aucune façon à l'exercice de ses fonctions officielles. L'autorisation, qui peut toujours être retirée, doit se fonder sur une évaluation des risques d'incidences de l'activité accessoire sur l'impartialité et les performances d'un agent public.

67. Les ministres sont soumis à cet égard à des normes encore plus rigoureuses que les fonctionnaires. Ils doivent abandonner toute activité menée avant leur nomination qui risquerait d'entraver l'exercice des fonctions ministérielles ou de compromettre la crédibilité de leurs actes en tant que membres du gouvernement. Les activités considérées comme entravant l'exercice des fonctions ministérielles englobent les activités qui rendraient un ministre non apte à remplir ses obligations officielles et les activités demandant tant de temps qu'elles empêcheraient un ministre de s'occuper pleinement de ses responsabilités officielles. Le contrôle politique de cette norme est confié au Parlement tandis que le Chancelier de Justice a la charge de demander aux ministres de se départir ou de démissionner des postes impliquant des transactions financières ou des postes qui satisfont à ce critère. L'exigence est de se récuser.

#### *Passation de contrats avec des autorités étatiques*

68. Il n'existe pas, en sus des incompatibilités susmentionnées et de la législation générale sur les achats publics, d'interdictions ou de restrictions spécifiques sur la passation de contrats par des PHFE avec des autorités étatiques.

#### *Cadeaux*

69. Tout avantage financier ou autre qui pourrait affaiblir la confiance dans l'autorité publique est interdit. L'acceptabilité d'un cadeau est déterminée en se plaçant d'un point de vue extérieur et aucun seuil monétaire particulier n'a été fixé à cet égard. La question est résolue dans chaque cas en prenant en compte la position d'un agent public au sein d'une administration, ses fonctions, le type d'avantage en cause, sa répétition éventuelle dans le temps et d'autres aspects pertinents. Le ministère des Finances a émis à l'intention des agents publics des lignes directrices générales sur les cadeaux, le parrainage, les invitations à

des repas, les fonctions spéciales associées aux activités d'un partenaire et les offres de voyages (2010).

*Ministère des Finances - Lignes directrices sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux*

Il est difficile de définir clairement la limite entre les avantages acceptables et les avantages interdits et l'attitude fondamentale d'un agent public doit donc être la retenue. Les considérations suivantes doivent guider la conduite à tenir au sujet de l'acceptation d'avantages ou de cadeaux :

- nécessité et utilité de l'avantage ou du cadeau au regard de l'exercice des fonctions officielles ;
- existence de dossiers en suspens concernant le donneur auprès de l'autorité publique ;
- influence potentielle du bénéficiaire ;
- buts poursuivis en offrant un avantage ou un cadeau ;
- aspect coutumier du cadeau ou de l'avantage ;
- importance du rôle officiel ;
- position occupée par l'agent public.

Le fait de savoir si le cadeau ou l'avantage est offert au cours d'une fonction à plusieurs fonctionnaires ou à un seul est également important.

70. L'EEG n'a pu obtenir de réponses univoques à ses questions concrètes sur l'acceptation spécifique de cadeaux par des PHFE. Cependant, elle a été informée que des directives spéciales sur les cadeaux et l'hospitalité sont en cours de préparation à l'intention des ministres ; il s'agit là d'un développement positif compte tenu, en particulier, des critiques exprimées par le Médiateur à propos de certaines « zones grises » non encore réglementées – par exemple la participation/l'invitation à des événements – qui sont particulièrement pertinentes s'agissant des PHFE. Plus récemment, suite au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO, des parlementaires ont reconnu que l'établissement de normes raisonnables, portées à la connaissance du public, sur l'acceptation de cadeaux contribuerait aux efforts engagés pour maintenir la confiance du public. L'EEG est d'avis que les PHFE, dont l'impact sur le public via la mise en œuvre des lois est encore plus direct, devraient adopter la même attitude ; le code de conduite recommandé devrait contenir des règles spécifiques au sujet de la réception, de la déclaration et/ou du retour des cadeaux (recommandation i, paragraphe 46).

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

71. L'utilisation abusive de ressources publiques constitue une infraction pénale de détournement de biens (chapitre 28 du Code pénal, articles 4 à 6) ou d'abus de confiance (chapitre 36 du Code pénal, article 5). Elle peut aussi tomber sous le coup des différentes infractions de « manquement à des obligations » (chapitre 40 du Code pénal).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

72. L'utilisation abusive d'informations confidentielles est incriminée au chapitre 38 du Code pénal en tant qu'« atteinte à la confidentialité » (article 1) ou « violation du secret » (article 2), ainsi qu'au chapitre 40 du Code pénal, notamment en tant que « violation ou violation non intentionnelle du secret de fonction » (article 5).

73. Il existe des dispositions spécifiques visant le trafic d'influence d'agents publics qui, en raison de leurs fonctions, peuvent avoir accès à des informations classifiées comme



« information privilégiée ». Des précautions et des mesures spéciales doivent être respectées dans tous les cas à propos de ce type d'information et, le cas échéant, des mesures particulières doivent être prises pour assurer que le récipiendaire comprend qu'une information est privilégiée. Toute utilisation abusive d'information privilégiée est réprimée par la loi. Les agents publics sont tenus de déterminer individuellement si l'information en leur possession est privilégiée ou non.

74. Un « réseau de connivence » repose en grande partie sur le désir d'aider des amis, sans avoir nécessairement en tête l'idée d'une contrepartie spécifique mais en cherchant ainsi à soutenir les membres d'un groupe réduit de personnes de confiance en raison de liens familiaux, de liens d'affaires ou de relations politiques ou sociales. Ce type de réseau prospère généralement dans les situations de transparence réduite, par exemple au moyen d'échanges d'informations accessibles ou non au public sur demande mais certainement non connues de tous. Il suffit parfois pour cela d'un coup de téléphone d'un ministre à un autre sur une question qui ne relève pas de l'autorité du premier, celui-ci ayant simplement un ami qui est intéressé par l'aboutissement d'un dossier en instance devant le deuxième ministre. La Finlande traite la divulgation d'informations uniquement comme une question pénale et les restrictions qui s'appliquent à la communication d'informations ne couvrent généralement que la divulgation de documents spécifiés ou d'informations tirées de documents spécifiques. L'EEG a été informée du fait que les critères de classification de l'information dite « confidentielle », qui n'a donc pas à être mise à la disposition du public, demeurent contestés et que l'obtention d'informations non déjà publiées sur l'internet demande du temps. L'utilisation de l'information est donc une question essentielle qui devrait être abordée dans le code de conduite dont l'adoption a été recommandée (recommandation i, paragraphe 46).

#### *Restrictions après la fin du mandat*

75. En Finlande, la mobilité entre le secteur public, le secteur privé et le secteur associatif (organisations non gouvernementales/à but non lucratif) est non seulement possible mais considérée comme souhaitable (Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique, 2014). Néanmoins, des conditions s'appliquant au terme d'un emploi public, concernant les agents publics, excepté les ministres, ont été introduites dans la législation en 2017 (article 44a de la Loi sur les fonctionnaires nationaux, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017), et le ministère des Finances a émis par la suite des instructions indiquant aux administrations publiques les normes contractuelles standardisées à respecter dans les « dispositions relatives à la période d'attente ». Aux termes de la loi, une administration publique et une personne nommée à un emploi de la fonction publique peuvent signer un contrat écrit restreignant les droits de la seconde d'occuper certains emplois ou de mener certaines activités en cas de démission. Un fonctionnaire sera également lié par ces conditions au terme d'un mandat à durée déterminée, en cas de renvoi ou en cas d'annulation d'une relation publique contractuelle. Les dispositions relatives à la période d'attente ne s'imposent pas à un fonctionnaire en cas de cessation de la relation d'emploi public pour des raisons attribuables à l'employeur.

76. La loi stipule que la durée de la période d'attente est définie par les parties au contrat mais ne doit pas dépasser six mois. C'est à l'organe public employeur qu'il revient de décider d'imposer ou non une période d'attente. Le fonctionnaire est rémunéré pendant cette période. Le contrat d'emploi peut aussi inclure une disposition prévoyant une amende

contractuelle d'un montant maximum équivalent au double des sommes qui lui ont été versées. L'imposition d'une période d'attente est justifiée par le fait que le fonctionnaire a accès dans ses fonctions à des informations couvertes par le secret ou protégées par des dispositions de confidentialité, qui pourraient être utilisées par lui-même ou par une autre personne à leur profit dans de nouvelles fonctions. Lorsque tel est le cas, l'acceptation d'une période d'attente est une condition préalable à la nomination.

77. Les règles décrites ci-dessus s'appliquent aux PHFE, à l'exception des ministres. Le Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique a émis une recommandation à propos de ces derniers<sup>18</sup>. Il propose notamment que, lors de la formation du gouvernement, ses membres futurs s'engagent à divulguer leurs intentions s'ils décident d'assumer de nouvelles responsabilités après avoir été nommés ministres<sup>19</sup>. Cet engagement précisera les conditions préalables à l'acceptation d'autres fonctions en cas de risque de conflit d'intérêts au regard du domaine d'activité et de responsabilité antérieur, ou de risque que le passage à d'autres fonctions porte atteinte à la confiance dans l'administration publique. Le ministre concerné devra informer le Premier ministre et le Comité consultatif de sa décision (et de ses motifs) avant d'accepter formellement les nouvelles fonctions, afin de permettre l'examen des conflits d'intérêts éventuels. Le Comité consultatif publiera ensuite une déclaration, conformément à la Loi sur l'ouverture des activités gouvernementales, contenant une recommandation pour une période d'attente maximum de six mois avant l'entrée dans les nouvelles fonctions. La durée et les modalités de la période d'attente seront fixées au cas par cas sur réception du préavis de départ. Le Conseil consultatif pense en outre qu'il serait sans doute nécessaire d'examiner l'opportunité d'adopter une nouvelle législation sur le départ d'un ministre de la fonction publique ; une telle législation, cependant, devrait éviter de restreindre inutilement la mobilité du travail.

78. L'EEG a été informée non seulement que des personnes entrent et sortent effectivement de fonctions gouvernementales mais que cela est considéré comme normal. Les risques de conflit d'intérêts et d'utilisation abusive d'informations qui sont liés à ces mouvements de personnes sont néanmoins assez importants. S'agissant de la nomination de personnes issues du secteur privé à des fonctions gouvernementales, il n'existe en Finlande aucune disposition restreignant, par exemple, la possibilité pour ces personnes de prendre des décisions officielles à propos de dossiers sur lesquels elles travaillaient lorsqu'elles étaient dans le secteur privé, ou qui intéressent leur ancien employeur. Et, dans le cas des départs vers le secteur privé, ni les fonctionnaires, ni les PHFE ne sont soumis à des normes de transparence ou à l'obligation de se récuser lorsqu'ils engagent des négociations en vue d'obtenir un emploi en dehors du gouvernement, et ils ne sont pas non plus soumis à certaines restrictions en matière de conduite après avoir quitté le gouvernement (exception faite de l'interdiction de divulguer les informations couvertes par le secret de fonction).

79. Plus spécifiquement, comme indiqué précédemment, la Finlande n'a mis en place aucune restriction légale pour les ministres après la fin de leur mandat. L'EEG a été informée que les ministres actuels ont accepté volontairement certaines restrictions mais n'a pas obtenu de précisions sur leur application. L'engagement des ministres à cet égard est défini dans un document spécifique qui prévoit toutefois que les ministres doivent solliciter l'avis

---

<sup>18</sup> [Recommandation du Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique, 22 septembre 2014](#) (en finnois seulement).

<sup>19</sup> Lors de son entrée en fonction, le gouvernement actuel s'est engagé à informer le public en temps opportun des intentions de ses membres qui décideraient de s'orienter vers d'autres responsabilités.

du Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique alors que celui-ci n'est pas habilité à l'heure actuelle à fournir des avis individuels.

80. En ce qui concerne les autres PHFE et les fonctionnaires, une nouvelle disposition post-emploi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>20</sup>. Cette disposition sera appliquée à la discrétion de l'administration publique qui déterminera si une personne avait accès à certaines informations justifiant certaines restrictions. La loi donne également à l'administration publique toute discrétion quant à la durée de l'application des mesures de restriction (jusqu'à six mois maximum). Celles-ci consistent en une interdiction d'emploi ; il n'est pas prévu de restrictions visant certains types d'activités. Pendant la période d'interdiction, la personne concernée continuera à être payée par le gouvernement. En août 2017, le ministère des Finances a émis des instructions sur la période d'attente après un emploi gouvernemental incluant un modèle des dispositions contractuelles relatives à cette période mais, au moment de la visite sur place, les administrations publiques n'avaient pas encore appliqué la législation pertinente et ne semblaient pas savoir comment procéder en pratique pour le faire, étant donné sa nouveauté.

81. Il n'existe pas de réglementation parfaite du phénomène des « portes tournantes » entre le secteur public et le secteur privé. Néanmoins, la méthode choisie par la Finlande présente clairement certaines lacunes. Les conflits qui peuvent apparaître en relation avec des activités antérieures dans le secteur privé pourraient être résolus au moyen d'un amendement de la législation qui exigerait que les personnes concernées se refusent ou d'un code de conduite prévoyant certaines restrictions administratives. Et les conflits qui peuvent se poser lorsqu'un agent public engage des négociations en vue d'un emploi en dehors de la fonction publique pourraient être résolus de la même façon. L'exécution des mesures de restriction devant s'appliquer aux activités d'un ancien agent public est plus compliquée en pratique, puisque cette personne n'est plus alors soumise aux dispositions administratives d'un code de conduite ; c'est pourquoi ces mesures doivent être inscrites dans la loi. En tous cas, le fait que les ministres ne soient soumis qu'à une mesure de restriction volontaire, et les autres PHFE à un système dont l'application semble d'emblée difficile, est problématique. La Finlande pourrait remédier à cette situation en adoptant, par exemple, des dispositions légales limitant systématiquement certains types d'activités, ou en créant un organe indépendant dont l'autorisation serait nécessaire pour exercer certaines activités pendant un certain temps après un emploi gouvernemental et qui pourrait décider, le cas échéant, une interdiction totale d'emploi d'une certaine durée, en indemnisant la personne concernée, dans ce cas précis, si nécessaire. À ce sujet, l'EEG a été informée après la visite sur place que les autorités prévoient de modifier la législation en 2018-2019 afin d'habiliter le Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique à donner des avis individuels. L'option retenue pour traiter le problème n'est pas celle mise en avant par le GRECO mais il s'agit néanmoins d'une mesure préventive importante, en particulier au moment où la Finlande engage de nouveaux projets de privatisation, pour remédier à des lacunes très concrètes. Elle pourrait contribuer à réduire le malaise semble-t-il croissant du public au sujet de la conduite de certains hauts représentants de l'État, en particulier eu égard aux processus de privatisation.

---

<sup>20</sup> La restriction est de nature contractuelle et ne s'appliquera donc pas à ceux qui sont actuellement en poste, à moins que leurs fonctions ne changent, mais dans tous les cas ne peut pas être une condition pour rester en poste.

82. Par conséquent, le GRECO recommande (i) de prendre des mesures pour traiter les conflits d'intérêts dus à des activités antérieures qui peuvent apparaître lorsqu'une personne ayant exercé de hautes fonctions de direction dans le secteur privé est nommée à un poste gouvernemental ou lorsqu'une personne occupant un poste gouvernemental souhaite engager des négociations en vue d'un emploi futur en dehors de la fonction publique ; et (ii) de définir les normes, procédures et, le cas échéant, la législation que doivent suivre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif eu égard à leurs activités post-gouvernementales.

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

#### *Obligations de déclaration*

#### Déclarations des ministres

83. Les ministres sont tenus, immédiatement après leur nomination, de soumettre au Cabinet du Premier ministre un formulaire de déclaration de patrimoine et d'intérêts. Une communication du gouvernement rendant compte des intérêts personnels des ministres est ensuite adressée au Parlement. Un débat sur les implications éventuelles des informations fournies et leur impact sur les fonctions des ministres – et par conséquent sur la confiance du Parlement au sujet de l'objectivité des ministres dans l'exercice de leurs fonctions officielles – a lieu ensuite en séance plénière mais aucune décision parlementaire n'est requise à ce propos. Il s'agit soit d'une discussion collective sur l'ensemble des membres du gouvernement, soit d'un débat sur la situation d'un ministre particulier. Tout changement important se produisant dans les intérêts que doit déclarer un ministre au cours de son mandat doit également être notifié ; le Cabinet du Premier ministre centralise les déclarations relatives à ces changements et les soumet sous une forme synthétique au Parlement. La communication du gouvernement et les déclarations individuelles des ministres sont publiques et peuvent être consultées en ligne.

84. L'EEG note que la déclaration d'un ministre doit contenir des informations sur : les actions ou participations et d'autres intérêts concernant des entreprises commerciales ; d'autres actifs importants, par exemple les biens acquis à des fins d'investissement ; le montant et les raisons des dettes et d'autres passifs financiers ; les postes de confiance ou d'administrateur occupés au sein d'une entreprise ou d'une autre organisation qu'un ministre est autorisé à conserver ; les autres fonctions municipales ou gouvernementales qu'un ministre est autorisé à conserver ; d'autres intérêts importants ; et enfin les fonctions qu'il occupait immédiatement avant d'être nommé ministre et qu'il a été obligé d'abandonner lors de sa nomination.

85. L'EEG est d'avis que des améliorations restent possibles en ce domaine. En effet, au lieu d'indiquer des seuils de déclaration – montant spécifique ou pourcentage de contrôle d'un actif –, le formulaire emploie simplement le terme « important » pour décrire les actifs et intérêts à déclarer. Les instructions jointes au formulaire de déclaration précisent que l'« importance » d'un actif ne désigne pas sa valeur mais son but, à savoir le fait qu'il a été acquis à des fins d'investissement. Dans la catégorie générale « autres » peuvent être fournies éventuellement des informations sur les intérêts du conjoint ou d'autres personnes « proches » mais cela est laissé à l'appréciation de la personne qui doit remplir le formulaire, selon la manière dont elle interprète l'indication suivante : « informations qui, d'un point de

vue objectif, pourraient être importantes pour évaluer son action en tant que membre du gouvernement ou qu'il/elle souhaite simplement déclarer au Parlement ». En outre, la déclaration des cadeaux reçus n'est pas exigée. La déclaration a pour but de permettre au Parlement de juger les performances d'un ministre et donc de déterminer s'il jouit de la confiance de la chambre. Enfin, les ministres sont tenus de notifier tout changement important mais aucun délai ne s'applique à ces déclarations complémentaires<sup>21</sup>.

86. Les membres du gouvernement qui sont également parlementaires (ce qui est le cas de tous les membres du gouvernement actuel) doivent, en vertu de leur statut de députés, fournir au Parlement, dans les deux mois qui suivent l'examen de leurs titres d'accréditation, une déclaration d'intérêts (ou « divulgation des liens extérieurs ») indiquant toute responsabilité extérieure, activité commerciale, participation à une entreprise ou autre actif important pouvant être utile pour évaluer ses performances en tant que membre du Parlement. La déclaration des liens extérieurs des parlementaires et la déclaration d'intérêts des membres du gouvernement sont deux procédures distinctes. Les deux types de formulaires sont publics et accessibles en ligne (respectivement sur le site web du Premier ministre et sur le site web du Parlement).

#### Déclarations des autres PHFE

87. Une personne occupant de hautes fonctions gouvernementales est tenue de déclarer, avant sa nomination, les informations suivantes : activités commerciales, participations détenues dans des entreprises et autres actifs, responsabilités extérieures, emplois à temps partiel et autres relations ou engagements utiles pour déterminer si elle est apte à exécuter les tâches associées au poste pertinent. Cette déclaration doit être communiquée directement au fonctionnaire qui prépare la décision de nomination.

88. Les informations contenues dans cette déclaration ne sont pas toutes rendues publiques, uniquement les données concernant les intérêts financiers ou autres en Finlande et à l'étranger (c'est-à-dire les informations sur le métier ou la profession, le nom de l'entreprise et le domaine d'activité, les postes de confiance ou d'administrateur occupés au sein d'entreprises ou d'autres entités, les postes de responsabilité occupés dans une municipalité ou un organisme public, les activités accessoires exigeant une autorisation spécifique, les activités accessoires devant être notifiées, ainsi que les autres obligations et intérêts extérieurs utiles pour déterminer l'aptitude générale d'un candidat à exercer des fonctions publiques). Les informations sur la situation financière d'une personne sont confidentielles et ne sont pas rendues publiques.

89. Après l'entrée en fonction, la partie de la déclaration qui est publique est envoyée par le ministère recruteur au ministère des Finances. Cette information est publiée sur le site web du ministère des Finances. En cas de démission, le ministère concerné demande au ministère des Finances de retirer les données susmentionnées du réseau d'information public. Chaque ministère est chargé d'assurer la mise à jour de l'information concernant son secteur administratif qui est publiée sur le réseau d'information public.

90. Le système de déclaration des intérêts financiers et d'autres Intérêts extérieurs s'appliquant aux autres PHFE offre d'excellentes possibilités de prévention des conflits

---

<sup>21</sup> Le Parlement a un rôle politique à jouer dans l'identification des positions ou des intérêts financiers qui, selon lui, devraient être abandonnés, mais techniquement, les ministres ne sont tenus de refuser d'agir que sur des questions qui satisfont au critère.

d'intérêts et d'autres infractions à la loi ; les candidats à ces fonctions sont tenus de soumettre une déclaration avant leur nomination et, par conséquent, un responsable du ministère concerné est effectivement en mesure d'examiner les informations fournies et d'aviser les candidats des mesures qui sont attendues d'eux.

91. Néanmoins, ce système présente un aspect assez singulier qui va à l'encontre de la prévention des conflits d'intérêts et de tout manquement aux obligations en matière d'intégrité. En effet, la partie publique de la déclaration comprend d'abord une section remplie par le ministère recruteur décrivant les principales responsabilités associées au poste en question, ainsi que les principales parties prenantes ; la PHFE est ensuite tenue de divulguer uniquement les informations de divers ordres qui sont pertinentes au regard des responsabilités officielles énumérées par le ministère. L'information fait donc l'objet d'un double filtrage avant d'être rendue publique, sous l'effet de : (1) la description fournie par le ministère des principales responsabilités et des principales parties prenantes ; et (2) la latitude laissée au candidat de déterminer quels aspects de sa situation personnelle correspondent à cette description. Les informations entrant dans cette catégorie comprennent : le métier ou la profession, les postes de confiance ou d'administrateur occupés au sein d'entreprises ou d'autres entités, les postes de responsabilité occupés dans une municipalité ou un organisme public, les activités accessoires exigeant une autorisation spécifique, les activités accessoires devant être notifiées, ainsi que les autres obligations et intérêts extérieurs utiles pour déterminer l'aptitude générale d'un candidat à exercer des fonctions publiques.

92. Le double filtrage décrit ci-dessus fonctionne également au niveau de la partie confidentielle de la déclaration. Dans cette partie, la PHFE doit indiquer : ses actions ou participations et d'autres intérêts concernant des entreprises commerciales ; ses autres actifs importants acquis à des fins d'investissement ; le montant de ses dettes et autres passifs financiers ; ses autres intérêts financiers importants pouvant être utiles pour déterminer son aptitude générale à exercer des fonctions ; ses revenus provenant d'activités accessoires exigeant une autorisation spécifique ; ses obligations extérieures et les revenus reçus après sa nomination.

93. En outre, les deux systèmes de déclaration s'appliquant respectivement aux ministres et aux autres PHFE n'exigent pas la fourniture d'informations sur les intérêts ou les emplois du conjoint ou des enfants, mais la personne qui remplit le formulaire peut décider d'inclure ces informations sous la catégorie générale « autres ». Pourtant, les intérêts du conjoint et d'autres personnes proches figurent parmi les éléments pouvant obliger un agent public à se récuser dans certains cas. À cause de cette anomalie et du filtrage de l'information à fournir par les autres PHFE, l'opportunité est manquée de fournir aux personnes concernées des avis détaillés sur les cas où ils devront obligatoirement se récuser.

94. Enfin, les obligations de déclaration/divulgence spécifiquement prévues par la loi ne s'étendent pas aux conseillers spéciaux des ministres. Cependant, les informations auxquelles ont accès ces conseillers et les questions qu'ils peuvent être amenés à traiter étant pratiquement aussi étendues que celles qui passent entre les mains du ministre pour lequel ils travaillent, l'EEG est d'avis qu'ils devraient être inclus parmi l'ensemble des PHFE tenues de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts aux fins de la prévention de la corruption.

95. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande, pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (y compris les conseillers spéciaux), de (i) standardiser et spécifier le contenu des déclarations/divulgations financières obligatoires et le moment où elles doivent être effectuées (en veillant à ce que les personnes qui remplissent ces déclarations ne puissent déterminer elles-mêmes les informations pertinentes à fournir au regard du poste qu'elles occupent, et en fixant les délais de soumission et de mise à jour de ces déclarations) ; et (ii) examiner la possibilité d'étendre le champ couvert par les déclarations, afin d'y inclure des informations sur les cadeaux d'une valeur dépassant un certain seuil, ainsi que des informations sur les actifs et les intérêts financiers, les emplois extérieurs et les passifs du conjoint et des membres de la famille dépendants (étant entendu que les informations concernant les parents proches ne doivent pas nécessairement être rendues publiques).

#### *Mécanismes de contrôle*

96. Aucun mécanisme spécifique n'a été mis en place pour vérifier que les déclarations/divulgations financières sont complètes et exactes, lacune importante déjà soulignée auparavant et qui a fait l'objet d'une recommandation particulière (recommandation iii, paragraphe 65).

#### Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

##### *Mécanismes de répression non pénale*

97. Les décisions de l'exécutif sont soumises au contrôle du parlement. En ce qui concerne le contrôle politique, en vertu de la Constitution, le gouvernement doit jouir de la confiance du Parlement. Le gouvernement soumet chaque année au Parlement un rapport accompagné des comptes nationaux ; ce rapport contient des informations sur les politiques mises en œuvre et leur impact. Le Parlement a le droit de recevoir l'information qu'il demande sur les mesures prises par le gouvernement et les autorités qui en dépendent ; cela a lieu généralement sous la forme d'interpellations (généralement suivies par un vote de confiance) ou de questions écrites. Le Parlement peut aussi nommer des commissions ad hoc pour la préparation ou l'investigation d'un dossier particulier. Le gouvernement aide également le Parlement dans ses fonctions de contrôle en lui soumettant des rapports, des déclarations et des annonces du Premier ministre.

98. La commission d'audit est chargée du contrôle parlementaire a posteriori des finances gouvernementales ; elle décide des questions à examiner et soumet ses conclusions importantes au Parlement pour examen en séance plénière. La Cour des comptes, qui est un organe indépendant affilié au Parlement, réalise des audits de la gestion des finances du gouvernement central et surveille les politiques fiscales et le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

99. En ce qui concerne le contrôle de légalité (visant à assurer le respect de la législation par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions), le Parlement examine les activités des membres du gouvernement. Si le Parlement pense qu'un ministre a enfreint la législation dans l'exercice de ses fonctions, il peut décider d'engager des poursuites. La commission de droit constitutionnel est chargée, entre autres choses, de l'examen des questions de responsabilité ministérielle, y compris des allégations de malversations visant un ministre.

Elle peut initier une enquête de son propre chef ou sur la demande du Chancelier de justice, du Médiateur parlementaire, d'au moins dix députés ou d'une autre commission parlementaire. La décision d'engager des poursuites est prise par le Parlement après obtention de l'avis de la commission de droit constitutionnel.

100. De plus, s'agissant du contrôle de légalité, le Chancelier de justice et le Médiateur parlementaire sont les principaux « gardiens de la légalité » en Finlande. Outre leurs fonctions de contrôle de la légalité des actes du gouvernement et du Président, ces deux institutions surveillent la gestion des administrations publiques. Elles recueillent les plaintes du public et peuvent décider, de leur propre chef, d'ouvrir une enquête. Elles disposent de méthodes d'investigation et de pouvoirs similaires ; elles peuvent adresser un avis à des autorités ou à des agents publics, réprimander un agent public et ordonner l'ouverture de poursuites pénales. La répartition des fonctions entre le Chancelier de justice et le Médiateur parlementaire est définie dans la législation. Les deux institutions n'examinent pas les mêmes dossiers et ne contrôlent pas leurs procédures réciproques.

101. Les PHFE (autres que les ministres) sont soumises au régime général de sanctions administratives s'appliquant aux fonctionnaires. Les administrations publiques peuvent prendre des mesures « administratives » (le terme « disciplinaires » était employé jusqu'en 1994) à l'encontre d'un fonctionnaire qui ne remplit pas ses fonctions de manière adéquate. Les sanctions applicables sont les suivantes : avertissement écrit, préavis et renvoi de la fonction publique. Ces mesures peuvent être contestées devant les tribunaux. Les procédures administrative et pénale peuvent être menées simultanément.

102. Outre ces mesures administratives, il est possible d'interrompre la relation d'emploi d'un secrétaire d'État ou d'un conseiller spécial au sein de la fonction publique en cas de perte de confiance de la part de leur ministre. En pratique, par conséquent, il est rarement nécessaire de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre d'un secrétaire d'État ou d'un conseiller spécial qui ne remplit pas ses fonctions de manière adéquate.

103. L'EEG a été informée d'un cas important de corruption impliquant un fonctionnaire de haut niveau : un ancien Procureur général a récemment été condamné par la Cour suprême à verser une amende pour conflit d'intérêts/népotisme en relation avec l'achat de services de formation d'une société appartenant à un membre de sa famille. Il a ensuite été démis de ses fonctions par le gouvernement.

#### *Procédures pénales et immunités*

104. La Constitution accorde une immunité procédurale au Président et aux membres du gouvernement. Les autres PHFE, c'est-à-dire les secrétaires d'État, les secrétaires permanents des ministères, les sous-secrétaires permanents et les conseillers spéciaux des ministres, ne bénéficient pas de l'immunité ou d'autres privilèges procéduraux ; comme indiqué plus haut, ils sont soumis aux mêmes normes et réglementations que les autres fonctionnaires.

105. Des poursuites peuvent être engagées à l'encontre d'un ministre qui a délibérément ou du fait d'une grave négligence manqué à ses obligations de ministre ou agi de façon contraire à la loi dans le cadre de ses fonctions. La décision est prise par le Parlement, après une enquête de la commission de droit constitutionnel au cours de laquelle le ministre



concerné a la possibilité de s'expliquer et est notifié de l'ouverture possible d'une enquête pénale. Lors de l'examen d'une telle question, l'ensemble des membres de la commission doivent être présents. Aucune enquête préliminaire (y compris l'utilisation de techniques d'enquête et de recherche spéciales) ne peut avoir lieu avant la levée de l'immunité d'un ministre.

106. En cas de levée de l'immunité dans les cas décrits ci-dessus, l'enquête est confiée au Procureur général et le procès a lieu devant la Haute Cour de Justice. Ce tribunal est composé du président de la Cour suprême (qui le préside), du président du Haut-Tribunal administratif, des trois présidents de la Cour d'appel ayant le niveau d'ancienneté le plus élevé et de cinq membres élus par le Parlement pour un mandat de quatre ans. Les règles de procédure applicables sont définies dans la Loi sur la Haute Cour de Justice, ainsi que dans certaines dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale. Les décisions de la Haute Cour de Justice sont sans appel. Aucune affaire pénale n'a été ouverte ou menée à terme à l'encontre d'une PHFE pendant les cinq dernières années et il n'existe pas de statistiques à ce sujet.

107. L'EEG note tout d'abord, au vu de la description ci-dessus, que les ministres ne peuvent être tenus pour responsables de toute forme d'inconduite commise dans le cadre de leurs fonctions et ne constituant pas une violation du droit pénal en dehors de la procédure spéciale établie par la Constitution. Cette procédure, dans laquelle le ministre est notifié de l'ouverture possible d'une enquête pénale, exige un niveau de preuve plus élevé du manquement aux dispositions en matière de récusation, par exemple, que celui qui s'applique à tous les autres fonctionnaires. On pourrait s'attendre à ce que le niveau des normes de conduite exigées augmente avec celui des fonctions mais tel n'est pas le cas dans le cadre actuellement en vigueur en Finlande.

108. Lors du Premier Cycle d'Évaluation du GRECO (2001) et de l'examen des immunités, l'EEG avait estimé que ce système rendait extrêmement difficile la poursuite d'un ministre pour corruption. Le fait de priver le procureur chargé de l'affaire de la possibilité de demander l'ouverture d'une enquête pourrait constituer un obstacle au bon fonctionnement de la justice pénale. En outre, une commission parlementaire, qui est par définition un organe politique, pourrait être influencée dans ses travaux par des considérations politiques. L'observation de 2001 selon laquelle il serait difficile de mettre en accusation un ministre est de nouveau confirmée dans les réponses officielles des autorités finlandaises. En effet, celles-ci indiquent que la protection constitutionnelle « restreint la responsabilité des ministres, qui est plus limitée que la responsabilité ordinaire pour les infractions commises dans le cadre de fonctions publiques, en ajoutant des conditions supplémentaires qui étendent la portée du risque acceptable dans les fonctions officielles des ministres. La procédure garantie par l'immunité puis la procédure de levée de l'immunité rendent plus difficile dans tous les cas l'ouverture d'une enquête, en particulier parce qu'elles augmentent le risque de disparition d'éléments de preuve et de perte de la trace d'actifs criminels à cette étape procédurale ». En 2001, le GRECO se contentait de mentionner les mesures que la Finlande devrait examiner à cet égard, compte tenu du bas niveau de perception et de poursuite de la corruption en Finlande et de l'absence d'éléments indiquant que l'enquête ou l'inculpation d'un ministre pour corruption aurait été entravée en raison du système décrit ci-dessus.

109. L'EEG a été informée sur place d'une affaire de 2001 dans laquelle la commission de droit constitutionnel a jugé qu'un ministre avait très probablement enfreint la loi mais que le niveau de preuve plus élevé requis pour engager des poursuites n'était pas atteint. Compte tenu de l'inquiétude croissante que les mesures de privatisation ne favorisent potentiellement les abus de fonction et ne réduisent la transparence de la gestion des services publics, le GRECO recommande de veiller à ce que la procédure de levée de l'immunité ne puisse entraver ou empêcher l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre de ministres soupçonnés d'infractions de corruption.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu général des différents services de répression*

110. La Finlande compte officiellement trois services de répression doté chacun d'un domaine de compétence particulier : la police, la garde-frontière et les douanes. La Loi relative à la coopération entre la police, les douanes et la garde-frontière n° 687/2009 institue un cadre opérationnel visant à renforcer les synergies dans le travail de ces trois services. Comme exemple concret de cette collaboration, on peut citer la tenue quotidienne d'une vidéo-conférence pour échanger des informations sur les nouvelles affaires et les nouveaux phénomènes criminels. Malgré ce cadre législatif, l'EEG a appris que la coopération entre les différents services, et parfois même à l'intérieur de chacun d'eux, connaît des hauts et des bas, l'échange d'information n'étant pas toujours aussi efficace et rapide qu'il serait souhaitable.

111. Le Service de renseignement et de sécurité finlandais (Supo) est une unité nationale de police dépendant du ministère de l'Intérieur. Le contre-renseignement, la lutte contre le terrorisme et la protection de la sécurité constituent ses fonctions essentielles. Le Supo est chargé de prévenir tout crime ou activité susceptible de mettre en danger les systèmes gouvernementaux et sociaux ou la sécurité intérieure ou extérieure de l'État.

112. Ce rapport traite essentiellement de la police et de la garde-frontière (les agents de ces services répressifs sont désignés ci-après « ASR »)<sup>22</sup>. Chacun de ces organes dispose de sa propre réglementation (décrite en détail plus bas) définissant ses pouvoirs et les modalités d'exercice de ces pouvoirs dans le respect effectif des droits des citoyens. Cependant, la plupart des règles et principes régissant la carrière, les questions d'intégrité et de déontologie et les mécanismes de recours, tels que définis dans la Loi sur les fonctionnaires nationaux et décrits dans la section précédente de ce rapport, s'appliquent à la totalité des agents publics. Certaines dispositions de la réglementation militaire s'appliquent aussi aux postes militaires placés sous le contrôle de la garde-frontière.

113. Les traits communs de la police et de la garde-frontière sont examinés conjointement dans ce rapport mais, lorsque cela est nécessaire, une analyse détaillée suit afin de mettre en lumière les différences, les initiatives et les défis propres à chacun de ces organes.

- La police est chargée d'un mandat général de prévention et d'enquête sur la criminalité ; elle est plus particulièrement responsable du maintien de l'État de droit, de l'ordre public et de la sécurité, de la prévention, de la détection et de l'investigation des infractions pénales, et de la soumission des affaires au ministère public en vue d'inculpations éventuelles. Le travail de police est régi par la Loi sur la police n° 872/2011, la Loi sur l'administration de la police n° 873/2011 et le Décret du gouvernement sur la police n° 1080/2013.

---

<sup>22</sup> Comme convenu par le GRECO, l'administration des douanes et les autorités fiscales ne sont pas examinées dans le Cinquième Cycle d'Évaluation. Le Supo ne peut être considéré comme exerçant des fonctions répressives essentielles et il n'est donc pas examiné dans ce rapport.

La police est placée sous la direction et la coordination de la Commission nationale de la police, qui est basée à Helsinki. Le Commissaire national de la police, qui est nommé par le gouvernement, est responsable de la gestion, du développement et de la supervision du travail de la Commission nationale de la police et du secteur administratif de la police. Il existe onze départements de police locaux et deux unités nationales (le Bureau national d'investigation et le Collège universitaire de police).

- La garde-frontière est chargée de la surveillance des frontières et de la lutte contre la criminalité transfrontière et l'immigration illégale. Elle est placée sous la direction du chef de la garde-frontière au ministère de l'Intérieur. Les unités administratives qui dépendent de lui comprennent : le quartier général de la garde-frontière, les unités de district de la garde-frontière, les unités de district du corps de la garde côtière, l'académie de formation de la garde-frontière et de la garde côtière et l'escadron aérien. Les activités de la garde-frontière sont régies par la Loi sur la garde-frontière, la Loi sur l'administration de la garde-frontière n° 577/2005 et le Décret du gouvernement sur la garde-frontière n° 651/005.

*Les services de répression : quelques chiffres*

	Total du personnel	Hommes (%)	Femmes (%)
Police	9.766	70,6	29,4
Garde-frontière	2.747	86,1	13,9

114. Les ASR sont opérationnellement indépendants et ne peuvent recevoir d'instructions à caractère politique. Le ministère de l'Intérieur exerce sur eux des fonctions de direction et de contrôle, dont les modalités et conditions sont décrites plus loin dans ce rapport (voir paragraphes 160-161).

*Accès à l'information*

115. L'information détenue par les ASR est couverte par les dispositions relatives à la liberté de l'information, avec certaines exceptions prévues par la loi : par exemple, lorsque la divulgation de données risque de mettre en danger la sécurité nationale, l'ordre public ou la prévention/l'enquête d'une infraction pénale. Le droit d'inspection des données à caractère personnel est aussi garanti et seulement restreint dans certains cas spécifiques prévus par la loi (qui concernent, par exemple, les données du système d'information sur les suspects, du système d'information d'Europol ou du système de données opérationnelles de la police). Lorsque ces exceptions s'appliquent, le Médiateur pour la protection des données peut, sur la demande de l'intéressé, examiner la légalité de l'information classifiée conservée par le service de répression concerné.

116. La police et la garde-frontière publient l'une et l'autre des rapports d'activité annuels incluant des données sur leurs opérations et leurs finances, qui peuvent être consultés en ligne sur leurs sites web respectifs. La police accorde une très grande attention à l'utilisation des médias sociaux, afin d'être mieux connectée aux citoyens et de rester à leur contact. L'interaction de la police avec le public via les médias sociaux a donné lieu à certains problèmes, notamment quant à la pertinence de certaines déclarations d'ASR, et des mesures ont été prises pour y remédier, en particulier la mise à jour des lignes directrices sur la conduite à tenir dans l'utilisation des médias sociaux. Ces problèmes ont aussi été pris en

compte dans les discussions internes sur les valeurs (principes d'équité et de non-discrimination) menées sous l'impulsion de la Commission nationale de la police.

117. L'EEG note que l'utilisation des médias sociaux peut être productive en tant qu'outil de renseignement et d'enquête, et aussi pour favoriser le développement de relations plus étroites entre les ASR et les communautés locales ; cependant, elle peut aussi entraîner des risques non négligeables qu'il est nécessaire de comprendre et de gérer. Un usage inapproprié des médias sociaux peut, par exemple, porter atteinte à la réputation d'une institution (comme l'a montré une affaire récente) ou faciliter la fuite d'information. Des directives sur les comportements acceptables dans la communication en ligne et la séparation claire entre messages professionnels et messages personnels doivent être mises à la disposition des ASR ; il s'agit évidemment d'un domaine à traiter dans le code de conduite dont l'adoption a été recommandé (recommandation viii, paragraphe 132).

#### *Confiance du public à l'égard des services de répression*

118. La police réalise deux fois par an des enquêtes de perception pour évaluer la confiance des citoyens à son égard. Les résultats font apparaître régulièrement un haut niveau de confiance du public dans l'institution (dans la dernière enquête réalisée en 2016, 96 % des personnes interrogées déclarent avoir confiance dans la police). Cette image positive est confirmée par d'autres enquêtes réalisées au niveau international. Le Baromètre mondial de la corruption de 2013 (Transparency International) indique en particulier que 5 % seulement des répondants pensent que la police est corrompue. L'Eurobaromètre sur la corruption de 2013 note que la police est l'institution la mieux appréciée en Finlande : 80 % des personnes interrogées déclarent qu'elles s'adresseraient à la police en cas d'affaire de corruption (moyenne de l'UE : 57 %) et 3 % seulement pensent que la corruption et les abus de pouvoir sont très répandus dans la police (moyenne de l'UE : 36 %). Il ne semble pas exister d'enquête particulière sur la confiance du public dans la garde-frontière.

#### *Syndicats et organisations professionnelles*

119. En Finlande, l'organisation des syndicats repose essentiellement sur trois niveaux comprenant les syndicats locaux, les fédérations nationales de syndicats locaux et les confédérations. Les syndicats sont des interlocuteurs essentiels du gouvernement lors de l'élaboration des documents de fond ou des documents stratégiques concernant différentes catégories professionnelles ; ils jouent un rôle important dans toutes les questions relatives à l'emploi. Des accords collectifs nationaux sont conclus à cette fin entre les confédérations. Les principaux syndicats regroupant des ASR sont les suivants : Fédération de la police finlandaise (SPJL, 8.500 policiers), Syndicat de l'administration publique et des services sociaux (JHL, 300 policiers, principalement des gardiens de la paix), Association représentant les professionnels qualifiés du secteur public (JUKO, 300 policiers occupant principalement des postes spécialisés et de direction et 318 gardes-frontière), Fédération des employés salariés (PARDIA, 15 policiers), Union des gardes-frontière ou Rajaturvallisuusunioni (RTU, 1.783 gardes-frontière et gardes-côtes), Päälystöliitto (PL, 233 gardes-frontière, principalement des sous-officiers), Suomen konepäälystöliitto (SKL, 60 gardes-frontière, principalement des spécialistes et des techniciens), Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto (MPHL, 50 gardes-frontière, principalement des travailleurs civils).

## Politique anticorruption et d'intégrité

### *Politique, planification et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre*

120. Il n'existe pas de politique anticorruption visant spécifiquement les ASR. Néanmoins, les ASR sont soumis à la réglementation éthique en vigueur s'appliquant aux fonctionnaires, comme on le verra en détail plus bas. Ils disposent en outre de leurs propres documents stratégiques définissant leur mandat essentiel et leurs orientations pour l'avenir (notamment le Plan stratégique pour la police 2017-2020 intitulé « Pour une sûreté et une sécurité permanentes »). Ces documents de fond sont axés vers les usagers des services et mettent l'accent sur l'efficacité, l'ouverture et le professionnalisme. La stratégie nationale anticorruption (qui a été finalisée mais n'a pas encore été approuvée au niveau politique) couvre les ASR.

### *Code d'éthique*

121. Selon les autorités, les dispositions de la Loi sur les fonctionnaires nationaux servent de code de conduite général pour les ASR. Le ministère des Finances est globalement responsable du développement des orientations en ce domaine et demeure l'autorité de référence lorsqu'un avis sur une question d'intégrité est nécessaire. La police indique disposer d'outils supplémentaires à cet égard : une « Déclaration sur le travail de police positif » comprenant quinze normes éthiques à respecter dans le travail de police (notamment l'honnêteté, l'équité et l'efficacité), des orientations spécifiques sur les cadeaux, les dons et les voyages (émises par la Commission nationale de la police en 2015-2016), ainsi qu'un serment éthique lors de l'entrée en fonction, qui existe depuis 2000. Le document traduit en anglais sous le titre [Values of the Border Guard](#), qui est la déclaration de mission de l'institution, repose sur trois principes fondamentaux : la compétence, la fiabilité et la coopération. La Loi sur l'administration de la police et la Loi sur l'administration de la garde-frontière contiennent toutes deux une disposition spéciale sur le comportement dans le travail et en dehors du travail.

### *Mesures de gestion des risques dans les domaines exposés à des risques de corruption*

122. Les autorités indiquent qu'il existe des outils structurels pour prévenir la corruption et l'inconduite, notamment la rotation occasionnelle du personnel aux postes sensibles (mais cette pratique n'est pas systématique parmi les ASR finlandais), le contrôle des journaux électroniques, l'application du principe des « quatre yeux », la police de proximité et la responsabilité des dirigeants et contrôleurs opérationnels d'assurer le bon comportement de leurs subordonnés. Des évaluations des risques sont effectuées et l'application des mesures prises pour s'attaquer aux risques identifiés est ensuite contrôlée à l'aide de procédures internes et externes. L'EEG est d'avis que la gestion des risques dans la police pourrait être renforcée ; on trouvera plus bas des remarques spécifiques sur les moyens d'intégrer certaines améliorations dans les structures existantes, y compris une recommandation ciblée sur le renforcement des contrôles (recommandation xii, paragraphe 163).

## *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

123. Des normes régissent l'emploi de moyens coercitifs par la police<sup>23</sup> mais la découverte d'un réseau de criminalité organisée et de corruption au sein du Département de la police d'Helsinki (ci-après « DPH », voir note 24) a mis en évidence le besoin de développer et d'améliorer le système de surveillance et de contrôle existant ; le travail se poursuit à ce sujet.

124. Les ASR ont le droit de ne pas divulguer l'identité de certaines sources d'information confidentielles, ainsi que de recourir à des méthodes tactiques et techniques d'infiltration. Cependant, un tribunal peut exiger la divulgation de l'information si sa non-divulgation risquerait d'entraver le droit à un procès équitable d'une personne inculpée pour une infraction pénale passible d'une peine de plus de six ans d'emprisonnement.

## *Conseils, formation et sensibilisation*

125. La formation de base des ASR comprend dans tous les cas une partie consacrée à l'éthique. Une fois en fonction, les ASR ont la possibilité de suivre des modules de formation portant sur la déontologie professionnelle. La police dispose d'un organe spécifique de formation, le Collège universitaire de police (Tampere), qui s'occupe également des activités d'enquête et de recherche. Les gardes-frontière suivent également des cours sur l'éthique pendant leur formation initiale ; ensuite, des cours de remise à niveau sur l'éthique leur sont proposés tous les dix ans.

126. L'EEG note que la police finlandaise jouit d'une haute considération parmi les citoyens ainsi qu'au niveau international. C'est pourquoi l'affaire récente de corruption découverte au sein du DPH a surpris presque tout le monde et conduit à un réexamen urgent et nécessaire des systèmes de contrôle et des responsabilités du personnel dirigeant à cet égard et, plus généralement, des mécanismes de prévention de la corruption au sein de la police<sup>24</sup>. Les domaines à risque ont été systématiquement recensés et un plan d'action, actuellement en cours de mise en œuvre, a ensuite été adopté. Plus spécifiquement, la police a annoncé la mise en place de toute une gamme de mesures incluant : une réforme organisationnelle de la division d'enquête sur la criminalité, qui vise à assurer le respect de procédures d'achat adéquates et à renforcer le contrôle de la légalité au sein de cette division, une intensification de la coopération entre les procureurs et les unités d'enquête et de lutte contre le trafic de drogues dans la région métropolitaine d'Helsinki, une réforme des

---

<sup>23</sup> La Loi sur les moyens de coercition confère à la police le pouvoir d'appréhender, d'arrêter et de placer en détention préventive un suspect. Outre les mesures coercitives restreignant la liberté individuelle, cette loi confère à la police des pouvoirs de saisie, d'interdiction de l'accès à un lieu d'investigation, de contrainte et de mise à l'isolement, de perquisition et de fouille, d'interception et de surveillance des télécommunications, et de surveillance par des moyens techniques.

<sup>24</sup> En 2016, l'ancien chef de la brigade de lutte contre le trafic de drogues de la police d'Helsinki, l'un des policiers les plus connus en Finlande, a été reconnu coupable de toute une série d'infractions de corruption et de trafic de drogues (la trentaine de chefs d'accusation incluait plusieurs délits qualifiés de trafic de drogues, ainsi que la corruption, l'abus de fonction, l'intimidation de témoins, l'entrave à l'exercice de la justice, la fraude, les irrégularités dans l'attribution de marchés publics, la suppression d'informations et le non-enregistrement d'informateurs) et condamné à treize ans de prison. Une procédure d'appel était en cours au moment de la rédaction de ce rapport. Un tiers des membres de la brigade de lutte contre le trafic de drogues d'Helsinki ont été mutés volontairement ou d'office.

procédures relatives aux sources cachées de renseignement humain et l'individualisation des tâches et des responsabilités du personnel dirigeant.

127. Bien que l'affaire susmentionnée soit le produit d'un comportement déviant au sein d'une institution connue pour son niveau élevé d'intégrité, ainsi que pour l'engagement et l'honnêteté de son personnel, étant donné la gravité de la rupture de confiance qui en est résultée, l'EEG considère qu'un travail important reste à faire pour mettre en place des outils aptes à prévenir les cas d'inconduite et de corruption et empêcher que ne se produisent à l'avenir des atteintes plus graves à la réputation de la police. Le système de corruption qui s'est développé au sein du DPH montre les défauts d'une approche reposant strictement sur la confiance et conduisant à négliger l'application de mesures de surveillance et de contrôle adéquates. L'affaire du DPH devrait par conséquent non seulement susciter une réforme approfondie au sein de ce département de la police, mais aussi servir de leçon à d'autres divisions géographiques et à d'autres services répressifs.

128. Aucune affaire majeure ou systémique de corruption n'a encore porté atteinte à la réputation de la garde-frontière mais, avec l'immigration illégale, les zones frontalières sont particulièrement exposées à des risques de corruption et d'autres pratiques illicites. La stratégie existante de la garde-frontière pour la décennie 2017-2027 privilégie les trois axes suivants : sécurité des frontières, sûreté en mer, et intégrité du territoire et préparation à la défense nationale. La garde-frontière a souligné qu'elle aborde la prévention de la corruption sous l'angle de la transparence et de la discipline, en s'appuyant fortement sur des structures et techniques de commandement de type militaire. L'EEG reconnaît la pertinence souvent démontrée de ce modèle mais invite l'institution à saisir l'opportunité pour engager également un dialogue inclusif à l'intérieur de ses rangs, afin de poursuivre la réflexion sur ses politiques en matière d'intégrité et, en particulier, sur les enseignements de l'expérience en ce domaine, les risques émergents et les mesures à prendre pour l'avenir.

129. L'EEG considère que le temps est venu pour les ASR de procéder à un « bilan de santé » de leurs organisations respectives et d'intégrer systématiquement des outils de prévention de la corruption dans leurs politiques/stratégies organisationnelles. Pour que les ASR bénéficient d'un soutien adéquat lorsqu'ils sont confrontés à des situations de corruption ou à des comportements contraires à l'éthique, il est nécessaire que leur organisation mette en place une « infrastructure » en matière d'éthique ; et l'EEG est d'avis que beaucoup plus peut être fait en Finlande à cet égard. Les résultats de ce travail – qui impliquera nécessairement un processus de consultation inclusif à l'intérieur de chaque force – devraient être pris en compte dans la stratégie anticorruption préparée actuellement par le ministère de la Justice et aboutir à des actions ciblées, en particulier aux fins de la mise en œuvre effective des recommandations formulées dans ce rapport. Le GRECO recommande que la police et les gardes-frontières élaborent une stratégie / politique anticorruption spécifique qui soit portée à la connaissance du public.

130. L'EEG souligne tout spécialement l'intérêt de disposer d'un ensemble de normes éthiques claires (ou d'un code de déontologie professionnelle) pour favoriser le développement d'un solide éthos organisationnel et réaffirmer le ferme engagement des ASR à maintenir l'intégrité. L'EEG reconnaît l'utilité pour les ASR des normes de conduite qui s'appliquent à l'ensemble des agents du secteur public mais elle pense que le public attend d'eux le respect de normes de conduite plus élevées, étant donné les pouvoirs qui leur sont conférés et le degré de discrétion dont ils jouissent dans l'utilisation de ces pouvoirs. Ni la



police, ni la garde-frontière ne disposent actuellement de leur propre code de conduite et l'EEG est d'avis que la formation à l'éthique dispensée à leur personnel n'est ni aussi systématique et ni aussi régulière qu'il le faudrait. C'est pourquoi l'EEG pense que l'élaboration de codes de conduite spécifiques pour les ASR leur permettrait non seulement de disposer d'un précieux outil d'orientation sur les questions éthiques, mais servirait aussi à informer le grand public des normes existantes. Les valeurs propres à chaque institution pourront servir de base à ce code, qui devra aussi prendre suffisamment en compte, et de manière cohérente, les risques spécifiques de corruption que peuvent rencontrer les ASR, notamment en leur fournissant – soit dans le code lui-même, soit dans un guide complémentaire – des directives écrites sur les problèmes éthiques et les moyens de les résoudre. Chaque code de conduite devra être conçu sur la base d'une coopération étroite entre la direction, les employés, les syndicats et d'autres acteurs intéressés. Une fois adopté, chaque code devra être remis et présenté à tous les employés au moyen de discussions pratiques, d'ateliers et d'études de cas. Il sera ensuite crucial de veiller à la durabilité du soutien apporté aux ASR sur les questions éthiques ; la mise en place d'une source institutionnelle de conseils et d'avis confidentiels (au moyen, par exemple, de conseillers d'éthique, de commissions d'éthique ou de séances spécifiques de débriefing) constituera sans aucun doute un atout supplémentaire à cet égard.

131. Les ASR étant généralement soumis à une surveillance de type hiérarchique (la garde-frontière, par exemple, étant organisée autour d'une chaîne de commandement de type militaire), il est en outre essentiel que le personnel dirigeant montre l'exemple. Les supérieurs hiérarchiques jouent un rôle clé tout au long de la carrière de leurs subordonnés, depuis leur nomination jusqu'à leur renvoi éventuel, mais aussi en termes de promotion, de conseils éthiques, d'autorisation d'exercer des activités accessoires ou de primes, par exemple. Il est impératif que les supérieurs soient intimement au fait des domaines de vulnérabilité et se comportent de manière exemplaire face aux défis d'ordre éthique ; leur leadership doit se manifester par un comportement approprié dans tous les cas. En effet, leur exemple peut exercer une influence positive décisive sur le comportement de leurs subordonnés, leur professionnalisme et, plus généralement, la culture de l'institution. Il convient donc d'organiser des activités spécifiques de formation continue à l'intention du personnel d'encadrement, afin de lui permettre de donner l'exemple en matière d'éthique, de prévention des conflits d'intérêts et d'autres questions touchant à l'intégrité et à la lutte contre la corruption au sein de chaque équipe. Ce type de formation servira à la fois à améliorer la sensibilisation et le respect concret de l'éthique parmi ces membres du personnel.

132. Le GRECO recommande (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour la police et la garde-frontière, respectivement; (ii) de les compléter par des mesures concrètes pour en assurer la mise en œuvre, notamment des dispositifs de conseils confidentiels et une formation spécifique – initiale et continue – obligatoire. Une attention particulière devrait aussi être accordée à la formation au leadership éthique.

133. Enfin, l'affaire de corruption au sein du DPH a mis clairement en évidence les effets diffus que la corruption au niveau dirigeant peut avoir sur l'ensemble du système. Il est donc essentiel, d'une part, que le personnel dirigeant et d'encadrement soit soumis aux normes les plus hautes sur le plan personnel et professionnel (et soit pleinement conscient de ces normes) et dirige par l'exemple mais aussi, d'autre part, que des procédures soient en place dans l'éventualité de défaillances individuelles. On trouvera plus loin dans ce rapport des

recommandations concrètes sur les moyens soit d'intégrer de telles procédures aux systèmes existants, soit de les renforcer.

## Recrutement, carrière et conditions de service

### *Conditions de recrutement et procédure de nomination*

134. Les ASR sont des fonctionnaires et ils sont par conséquent soumis aux principes généraux de la fonction publique définis dans la Constitution, ainsi qu'aux normes édictées dans la Loi sur les fonctionnaires nationaux. Les qualifications requises sont l'aptitude, la compétence et le mérite civil avéré. Les dispositions de la Loi sur les contrôles de sécurité, telles que modifiées, s'appliquent également dans la mesure où les qualités d'intégrité des candidats sont concernées; en outre, les académies respectives (police / garde-frontière) organisent des cours sur l'éthique et les normes professionnelles. Les dispositions de la Loi sur la non-discrimination (article 23) et de la Loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes (articles 11 et 12) s'appliquent également afin de garantir l'égalité des chances. Des mécanismes de recours sont en place en cas de non-respect du principe d'égalité des chances pendant la procédure de recrutement. De plus, si la procédure de nomination enfreint la loi ou présente un aspect répréhensible, il est possible de déposer un recours administratif devant le Chancelier de justice ou le Médiateur parlementaire. En 2017, la police a dressé une liste d'initiatives nouvelles pour le développement des ressources humaines, qui inclut : une stratégie de gestion des ressources humaines, une stratégie de développement des compétences de la police, une stratégie de recrutement d'étudiants, un plan pour l'égalité et la non-discrimination et l'actualisation des valeurs de la police.

135. Un contrôle de sécurité est systématiquement effectué ; les dispositions de la Loi sur les contrôles de sécurité sont appliquées. Ce dernier a été récemment modifié pour prévoir, entre autres, des procédures de révision des contrôle de sécurité (vérification à intervalles réguliers). Le type de contrôle varie en fonction du degré de sensibilité du poste (des contrôles renforcés sont effectués pour les agents qui seront amenés à traiter des informations soumises à un niveau de sécurité plus élevé). Les contrôles prennent en compte l'information recueillie dans différents fichiers, en particulier les fichiers de la police, les données du Service de renseignement et de sécurité finlandais, les fichiers de la criminalité et les registres des restrictions commerciales. Les agents des services de contrôle interne ne sont pas soumis à un contrôle spécifique distinct.

136. Si l'organe recruteur le juge nécessaire, il peut aussi exiger un contrôle de sécurité des parents proches et/ou associés du candidat. Le contrôle de sécurité de ces autres personnes ne peut être effectué que sur consentement écrit du candidat. L'information obtenue lors de ces contrôles ne peut être utilisée à d'autres fins que celles indiquées dans la demande.

### *Évaluation de la performance, promotion à un grade supérieur, mutations et cessation de service*

137. L'évaluation annuelle de la performance est un outil essentiel de progression au sein de la fonction publique en Finlande, en particulier à cause de son rôle dans les augmentations de salaire. Le calcul des salaires repose essentiellement sur des systèmes d'évaluation des emplois, qui mesurent la complexité des tâches à effectuer et les

performances individuelles (en principe, dans toutes les administrations publiques, la composante d'évaluation des performances individuelles ne doit pas représenter plus de 50 % du salaire assigné à chaque poste). L'évaluation des performances est effectuée par le supérieur immédiat. Les décisions d'ajustement du salaire peuvent être contestées, d'abord via un mécanisme interne de négociation collective (où sont représentés l'employeur et les salariés), puis devant les tribunaux.

138. Les décisions de mutation et de renvoi sont prises conformément à la Loi sur les fonctionnaires nationaux. Les décisions de mutation sont prises par l'autorité contractante et requièrent le consentement de la personne concernée (article 5 de la Loi sur les fonctionnaires nationaux). Un ASR peut être démis de ses fonctions pour motif grave, par exemple en cas de condamnation pour une infraction accompagnée d'une peine d'emprisonnement, de grave violation ou manquement à des obligations officielles (articles 25 et 33 de la Loi sur les fonctionnaires nationaux). Cette décision peut être contestée devant le Tribunal administratif (article 53 de la Loi sur les fonctionnaires nationaux).

139. L'EEG constate que les ASR sont le plus souvent soumis à une structure de commandement de type hiérarchique et elle pense que, justement pour cette raison, il est essentiel que le développement des carrières soit conçu en ne perdant pas de vue les questions d'intégrité, notamment en mettant en place des mécanismes de surveillance et de contrôle pour empêcher qu'une personne soit en mesure d'exercer une influence indue sur l'évolution des carrières. La possibilité de contester les décisions devant une instance de recours est aussi cruciale. Lors des entretiens menés sur place, il est apparu que les décisions de nomination, de promotion et de mutation dépendent fortement du supérieur immédiat et qu'il n'existe pas de voies de recours ou de médiation interne au sein de chaque service de répression.

140. Bien qu'un recours externe soit toujours possible (en saisissant les tribunaux, le Chancelier de justice ou le Médiateur parlementaire), il est peu probable qu'un ASR opte pour cette voie, étant donné l'impact négatif que cela pourrait avoir sur sa carrière. Le Médiateur a indiqué avoir reçu une trentaine de plaintes de gardes-frontière et de militaires concernant des décisions de nomination ou de mutation. La garde-frontière a précisé ensuite que seules deux de ces plaintes émanaient de gardes-frontière et visaient des décisions de nomination ou de mutation prises pendant la période 2012-2017. L'EEG a été informée que l'un des inconvénients du système actuel est que la plupart des plaintes tombent hors du champ des mesures correctives que le Médiateur est habilité à prendre, car l'examen adéquat de ces plaintes exigerait bien plus qu'une procédure écrite, et aussi parce que l'autorité pertinente dispose dans ses décisions d'une marge d'appréciation assez étendue. Le GRECO recommande à propos du développement des carrières au sein de la police et de la garde-frontière (i) de mettre en place des mécanismes de surveillance et de contrôle adéquat pour empêcher qu'une personne puisse exercer une influence indue sur ces processus ; et (ii) d'intégrer au système des voies de recours ou de médiation interne.

141. Il n'existe pas de politique systématique de rotation des ASR. Néanmoins, aux termes de la Loi sur les fonctionnaires nationaux, l'occupation de postes d'un certain niveau est temporaire (cinq ans). Par exemple dans la police depuis 2014, le Commissaire national de la police et les chefs des départements et unités nationales sont nommés pour une durée fixe. La police a indiqué en outre qu'elle commence à recourir plus souvent à cette pratique pour

d'autres postes, en vue de mieux développer les capacités de son personnel. Au sein de la garde-frontière, la rotation régulière est aussi obligatoire au niveau de certains postes sensibles. L'EEG considère que, outre la nécessité intrinsèque que les dirigeants montrent l'exemple, comme souligné précédemment dans ce rapport, la rotation du personnel peut être un moyen important d'empêcher que se développe un terrain fertile pour la corruption, en évitant le développement insidieux de relations de longue durée et en réduisant les tentations d'enfreindre les normes éthiques. L'EEG encourage les autorités à continuer à réfléchir à l'application du principe de rotation du personnel en tant que moyen de prévention de la corruption, en particulier au niveau des postes plus fortement exposés à des risques de corruption à cause des opportunités qu'ils offrent à leur titulaire d'obtenir des gains ou des avantages illégaux.

### *Salaires et avantages*

142. Les salaires bruts se situent en moyenne entre 40.000 et 50.000 EUR (c'est-à-dire entre 3.000 et 4.000 EUR bruts/mois). Des prestations supplémentaires peuvent s'ajouter au salaire : indemnités de repas ou d'exercice physique, par exemple.

143. Il convient de noter qu'en raison de la crise économique actuelle, des réductions importantes des effectifs de la fonction publique ont eu lieu (et vont se poursuivre). La police prévoit d'importantes coupes dans un secteur dont les ressources sont déjà limitées en comparaison avec d'autres pays nordiques présentant une structure sociétale et une situation de sécurité similaires.

### Conflits d'intérêts

144. Comme indiqué plus haut, les normes applicables en matière de récusation sont intégrées au travail quotidien de tous les agents publics, y compris les ASR (voir le paragraphe 60 sur les motifs de récusation). Il est en outre reconnu qu'en raison du caractère particulier des services répressifs et de l'importance de l'intégrité et de l'impartialité de ces services pour maintenir la confiance du public à leur égard, leur personnel doit être soumis à des règles de conduite plus rigoureuses.

### Interdiction ou restriction de certaines activités

#### *Incompatibilités, activités extérieures, intérêts financiers et restrictions postérieures à l'emploi*

145. Aux termes de la Loi sur les fonctionnaires nationaux (article 18), un fonctionnaire ne peut occuper un emploi accessoire sans autorisation et il est tenu d'en notifier l'autorité concernée. L'autorisation, qui peut toujours être retirée, repose sur l'évaluation du risque d'impact que l'emploi accessoire pourrait avoir sur l'impartialité d'un fonctionnaire et la bonne exécution de ses fonctions. Certaines restrictions supplémentaires/spécifiques s'appliquent aux policiers. En particulier, aux termes du projet de loi gouvernemental n° 266/2004, les policiers doivent s'abstenir de travailler pour une entreprise de sécurité privée ou d'y occuper des fonctions de gestion ou de direction. Ils ne peuvent non plus agir comme agent ou conseil d'un suspect (sauf si le suspect est un parent proche, un partenaire ou un conjoint, à condition que cela ne crée pas un conflit d'intérêts avec ses obligations

professionnelles), ni remplir les fonctions de juge non professionnel dans un tribunal de district.

146. Les ASR sont tenus d'informer leur supérieur immédiat de toute activité accessoire, et de toute obligation temporaire, en vue d'obtenir une autorisation. Les activités accessoires incluent : les postes et emplois en dehors de l'institution à laquelle appartient un ASR, d'autres types de relation d'emploi, ainsi que les responsabilités au sein d'une entité privée. En règle générale, les notions d'activité, de métier ou d'entreprise couvrent toutes les formes d'activité économique auxquelles un fonctionnaire peut participer activement. La participation active d'un actionnaire aux activités d'une entreprise est considérée comme une activité accessoire. L'examen de l'acceptabilité d'une activité accessoire vise à assurer que cette activité ne nuit pas à l'exercice des fonctions d'un agent public en raison d'un conflit d'intérêts et ne risque pas de compromettre la confiance en son impartialité.

147. L'octroi ou le refus de l'autorisation d'exercer une activité accessoire doit faire l'objet d'une décision administrative écrite, accompagnée d'instructions détaillées sur les moyens de recours existants. L'autorisation peut être accordée pour une période définie (de cinq ans maximum) ou s'accompagner d'autres restrictions. Ces décisions peuvent être contestées devant un tribunal administratif.

148. Les agents publics sont tenus de déclarer volontairement à leur employeur toute modification de la nature, de l'étendue ou de la durée de leur activité accessoire. Les décisions sont réexaminées chaque année par le supérieur immédiat et doivent être renouvelées en cas de changement de poste. L'exercice d'une activité accessoire sans déclaration et sans autorisation constitue une violation des devoirs d'un fonctionnaire passible d'une sanction administrative (en tant qu'infraction mineure) ou pénale (article 40 du Code pénal).

149. Les dossiers d'autorisation des activités accessoires sont conservés dans un registre électronique centralisé (appelé « ACTA ») et peuvent être consultés par le public sur demande individuelle. Les audits internes peuvent examiner spécifiquement cette question.

#### Activités accessoires parmi les policiers (2016)<sup>25</sup>

En tout 637 autorisations de mener des activités accessoires ont été accordées et 112 déclarations d'activités accessoires ont été soumises. Les activités accessoires les plus fréquentes (27 %) sont les suivantes : enseignant, formateur, conseiller juridique, consultant en services sociaux et prestataire de services techniques ou technologiques. La deuxième catégorie la plus fréquente d'activités accessoires (22 %) englobe diverses activités de fourniture de services et de vente (vendeur, prestataire de services et travailleur social, mannequin, représentant de produit, pompier ou pompier volontaire, portier, opérateur de centre d'appels urgents et infirmier gériatrique). La troisième catégorie la plus fréquente (17 %) regroupe différentes formes de travail non répertoriées telles que musicien ou athlète et d'autres activités liées au sport.

150. Les ASR sont soumis aux mêmes restrictions après emploi que celles qui s'appliquent à tous les fonctionnaires (pour plus de précisions, voir paragraphes 75-76) ; aucune règle supplémentaire ne couvre spécifiquement les ASR à cet égard. Comme indiqué plus haut, la législation en ce domaine est assez récente et sa mise en œuvre concrète demande encore à

<sup>25</sup> Les dénominations d'emploi correspondent aux catégories utilisées par Statistics Finland.

être développée puisque c'est à l'employeur public concerné de déterminer si les fonctions exercées par un agent public exigent l'insertion de dispositions contractuelles prévoyant une période d'attente, c'est-à-dire d'une période de restriction du droit à travailler pour le secteur privé afin d'éviter les conflits d'intérêts.

151. L'EEG est d'avis que, dans le cadre d'intégrité s'appliquant aux ASR, la gestion des conflits d'intérêts mérite clairement d'être développée. S'agissant en particulier de la police, la standardisation des procédures d'autorisation et leur suivi effectif pourraient être améliorés. En effet, il n'existe pas actuellement de système centralisé pour les autorisations, celles-ci étant accordées par le supérieur immédiat. En 2016, l'unité d'audit interne de la Commission nationale de la police a procédé à un audit du système concernant les activités accessoires des policiers et recommandé la mise en place d'un système uniforme d'octroi des autorisations, notamment pour améliorer la cohérence des décisions d'autorisation ou de refus. L'EEG considère que le fait que la procédure de validation des activités accessoires soit laissée à la discrétion du supérieur immédiat soulève un problème de cohérence décisionnelle au sein de l'institution. Elle souligne en outre le risque d'écart entre services ou divisions, des activités considérées comme acceptables par un supérieur ne l'étant pas pour un autre et tous les supérieurs n'ayant pas connaissance des décisions (ou des motifs implicites d'autorisation ou de refus) de leurs pairs dans d'autres secteurs de l'institution. Il importe aussi de procéder au suivi systématique des autorisations accordées, afin de vérifier que la situation existant au moment de l'approbation d'une demande n'a pas été modifiée et que les décisions de refus ont été respectées. Le GRECO recommande de développer au sein de la police un système uniforme d'autorisation des activités accessoires, accompagné de mesures de suivi effectif.

152. Après la visite sur place (en janvier 2018), la garde-frontière a mis en place un système centralisé d'autorisation des activités accessoires, dont l'application est confiée au service du personnel. S'agissant des critères à prendre en compte dans les décisions d'autorisation d'activités accessoires, les autorités ont indiqué que la pratique juridique incite à la cohérence décisionnelle en ce domaine ; cependant, l'EEG considère qu'il existe peu de directives définissant des critères harmonisés à cet égard, que ce soit au sein de la police ou de la garde-frontière. Il reste à voir en outre comme les dispositions relatives à la période d'attente après un emploi public seront interprétées et appliquées dans le cas des ASR puisque ces dispositions, qui s'appliquent à l'ensemble des agents publics, sont assez récentes et délèguent à l'employeur public concerné la responsabilité de leur mise en œuvre. Le GRECO recommande de développer davantage au sein de la police et de la garde-frontière, respectivement, des lignes directrices sur les normes et procédures à respecter par leurs membres qui envisagent de prendre en charge des intérêts commerciaux ou de mener des activités accessoires, ou qui engagent des négociations en vue d'un emploi futur après leur départ de la fonction publique.

### *Cadeaux*

153. Les lignes directrices générales du ministère des Finances concernant les cadeaux et d'autres avantages s'appliquent aux ASR (voir paragraphe 69). La police et la garde-frontière ont émis des directives complémentaires à ce sujet, en particulier sur l'acceptation de dons individuels et de legs par les organes pertinents (et leur enregistrement dans le système de gestion des dossiers) et l'acceptation d'autres types d'avantages en nature comme, par exemple, le programme de fidélité d'une compagnie aérienne. Les règles en la matière sont

strictes et, semble-t-il, pas seulement sur le papier puisque certains agents publics ont été poursuivis au pénal en relation avec des abus. L'EEG souligne l'intérêt potentiel de créer des registres des cadeaux pour identifier les cas d'inconduite et renvoie sur ce point à la recommandation xii, paragraphe 163 formulée plus loin dans ce rapport.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

154. L'utilisation abusive de ressources publiques constitue une infraction pénale de détournement de biens (chapitre 28 du Code pénal, articles 4 à 6) ou d'abus de fonction (chapitre 36 du Code pénal, article 5). Elle tombe aussi sous le coup des différentes infractions de manquement à des obligations (chapitre 40 du Code pénal). La garde-frontière a émis des directives supplémentaires sur l'utilisation de fonds officiels à des fins de représentation et l'obligation de rendre compte de ces dépenses (nature de l'événement, participants, facture). La police a développé une réglementation interne sur le contrôle et la déclaration des cas de mauvaise gestion financière ; l'utilisation de fonctions publiques ou d'équipements, de machines et d'autres services appartenant à l'employeur aux fins d'activités accessoires est interdite.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

155. L'utilisation abusive d'informations confidentielles est érigée en infraction pénale au chapitre 38 du Code pénal en tant qu'« atteinte à la confidentialité » (article 1) ou « violation du secret » (article 2), ainsi qu'au chapitre 40 du Code pénal, notamment en tant que « violation ou violation non intentionnelle du secret de fonction » (article 5). L'EEG note que la divulgation inappropriée d'informations pose clairement un risque de corruption à l'intérieur d'un service de répression. Ce risque est devenu réalité au sein du DPH et des mesures sont actuellement prises pour y répondre. L'EEG souligne l'extrême importance du contrôle de la sécurité des informations conservées dans les ordinateurs de la police pour permettre l'investigation de la corruption et dissuader tout accès non autorisé aux données. Elle invite donc les autorités à examiner spécifiquement cette question dans le cadre de l'amélioration des outils de surveillance interne et de gestion des risques dont dispose la police (recommandation xii, paragraphe 163).

#### Déclaration de patrimoine, de revenu, de dettes et d'intérêts

##### *Obligations de déclaration*

156. Parmi les ASR, seuls les hauts gradés, dont le Commissaire national de la police et le chef de la garde-frontière, sont soumis à des obligations de déclaration. Le régime de déclaration décrit plus haut dans ce rapport leur est applicable (voir paragraphes 87-92). La police envisage l'introduction de nouvelles mesures à cet égard, notamment une obligation de déclaration financière qui s'appliquerait aux chefs des départements et des divisions nationales.

##### *Mécanismes de contrôle*

157. Il n'existe pas actuellement de mécanisme spécifique pour vérifier que les déclarations de patrimoine et d'intérêts sont remplies de façon complète et exacte.

158. L'EEG a déjà signalé les insuffisances des procédures de déclaration financière (recommandation iii, paragraphe 65 et recommandation v, paragraphe 95). Elle constate que les obligations de déclaration s'appliquant aux ASR se limitent fréquemment aux titulaires des postes supérieurs qui sont plus exposés à la corruption que leurs subordonnés (exception faite de la petite corruption). Toutefois, il existe sans doute d'autres postes qui sont exposés à des risques de corruption et pour lesquels l'obligation de déclaration financière pourrait jouer un rôle de prévention, par exemple dans le cas des agents publics s'occupant de la passation des marchés publics<sup>26</sup>. En outre, si elle s'appliquait à l'avenir à tous les échelons des institutions concernées, l'obligation de déclaration financière constituerait aussi une opportunité pour le système en contribuant à prévenir les situations pouvant conduire ultimement à des actes de corruption, par exemple les situations d'endettement pour lesquelles, une fois identifiées, des mesures d'aide sociale pourraient être mises en œuvre.

### Mécanismes de contrôle interne

159. Il existe principalement deux types de contrôle interne : le contrôle de légalité et les audits internes et externes. L'indépendance de ces deux types de contrôle est assurée à la fois par les modalités de notification des organes dirigeants et par l'autonomie organisationnelle puisque ces contrôles internes ne sont pas liés aux activités opérationnelles et en sont tout à fait distincts.

160. Le contrôle de légalité a pour but d'assurer que l'exercice de pouvoirs publics est toujours conforme à la loi ; il englobe les mesures suivantes : traitement des plaintes administratives et des lettres de citoyens transmises à l'autorité concernée, lancement d'investigations à l'initiative de l'autorité concernée, surveillance du traitement des données à caractère personnel, visites d'inspection et établissement de rapports sur les questions relatives au contrôle de légalité. Le ministère de l'Intérieur prépare chaque année un rapport sur le contrôle de légalité.

161. Les audits internes ont pour but d'évaluer systématiquement l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance interne. Ils appliquent les principes définis dans la charte d'audit interne de l'institution concernée. La fonction d'audit interne ne dispose d'aucun pouvoir opérationnel, ni d'un véritable pouvoir de décision, même si en pratique les recommandations issues d'un audit sont appliquées. Les processus d'audit interne sont complétés par des audits externes conçus par le ministère de l'Intérieur qui recrute régulièrement (tous les cinq ans) des auditeurs extérieurs privés à cette fin.

162. À la suite de la grave affaire de corruption détectée au sein d'une brigade renommée du DPH, de nombreuses préoccupations se sont exprimées au sujet de l'efficacité et de l'efficacité des structures de contrôle existant à l'intérieur de la police. Les diverses irrégularités en cause dans cette affaire (corruption, abus de fonction, conflit d'intérêts, utilisation abusive de données, intimidation de témoins) ont été décrites dans ce rapport. Elles montrent ce qui peut se passer lorsque la confiance placée en certaines personnes est trahie, ainsi que l'impact négatif qui en résulte pour l'image de l'institution dans son ensemble. Rétablir la confiance demande ensuite beaucoup de temps et de travail de la part

---

<sup>26</sup> L'affaire du DPH a mis en évidence certaines insuffisances manifestes des processus de passation des marchés publics au sein de la police : le policier condamné était en partie propriétaire d'une petite entreprise de technologie qui fournissait au DPH des appareils de localisation.



des membres honnêtes de l'institution dont la réputation a été atteinte. Le DPH fait actuellement des efforts en ce sens mais il est essentiel que les changements ne se limitent pas à ce seul département de police, non plus qu'à la division où la corruption a eu lieu, et que des leçons soient tirées de cet événement en vue d'améliorer les procédures de contrôle de l'ensemble de la police.

163. L'EEG considère que des efforts plus intensifs devraient être engagés pour améliorer le contrôle interne au sein de la police et les outils de gestion des risques, notamment au moyen d'une plus grande centralisation des décisions (par exemple en ce qui concerne les autorisations d'activités accessoires – une recommandation a déjà été formulée à ce sujet, voir paragraphe 151) et de mesures proactives de contrôle rétrospectif des divers registres existants (cadeaux, demandes d'autorisation d'intérêts commerciaux et d'activités accessoires, demandes de remboursement de frais, paiement des heures supplémentaires, achats de biens et de services). En outre, les registres du personnel dirigeant devraient faire l'objet d'un contrôle plus sérieux, compte tenu de l'ampleur des risques qui existent à ce niveau et aussi en raison du caractère hiérarchique des services répressifs, de leurs modalités de prise de décision et de la difficulté pour des agents publics de donner l'alerte en cas d'inconduite de leurs supérieurs. D'où l'importance de mettre effectivement en place des systèmes pour vérifier et contrôler que tous les agents publics, quel que soit leur rang, respectent la réglementation en vigueur. La tenue à jour des registres est aussi extrêmement importante. Il est également de bonne pratique de procéder à des vérifications croisées entre ces registres et les données de renseignement sur la lutte contre la corruption (y compris, par exemple, l'information sur les affaires de corruption concernant des policiers ; voir aussi les remarques formulées à ce sujet au paragraphe 183), le contenu des plaintes et les données relatives aux cas d'inconduite. Le GRECO recommande (i) de renforcer la gestion des risques au sein de la police en poursuivant le développement d'un programme de collecte de renseignement aux fins de la prévention de la corruption ; et (ii) d'appliquer des mesures de contrôle interne plus rigoureuses, y compris en procédant régulièrement à un audit des différents registres et à des contrôles croisés entre eux.

#### Obligations de déclaration et protection des lanceurs d'alerte

164. Comme le notait déjà le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle du GRECO sur la Finlande, la Loi sur les fonctionnaires nationaux ne contient pas de disposition spécifique sur la déclaration des cas d'inconduite ou de corruption. La non-déclaration d'une infraction grave est cependant réprimée par le droit pénal finlandais (chapitre 15, article 10, du Code pénal) mais la liste des infractions visées par cette disposition n'inclut pas la corruption. Conformément à une recommandation du GRECO, le ministère des Finances a publié en 2005 un manuel intitulé « Les valeurs dans le travail quotidien : éthique du fonctionnaire » pour promouvoir le respect des normes éthiques dans la vie publique ; ce manuel indique que « tout soupçon de corruption à l'intérieur d'une unité opérationnelle doit être déclaré à l'autorité pertinente ». La Loi sur la Cour des comptes (article 16) stipule en outre que les administrations publiques, les organes de l'État, les entreprises publiques et les fonds publics sont tenus de déclarer immédiatement à la Cour des comptes toute utilisation abusive de fonds ou de biens gérés par eux ou dont ils ont la responsabilité, quelles que soient les règles de confidentialité en vigueur. La déclaration peut être effectuée en interne (déclaration à un supérieur ou aux services juridiques de l'institution concernée) ou auprès du ministère de l'Intérieur (service de contrôle de la légalité ou ministre), du Médiateur ou du Chancelier de justice.

165. Un groupe de travail inter-organes et trans-sectoriel a été créé sous l'égide du ministère de la Justice pour déterminer si de nouvelles mesures sont nécessaires en ce domaine. Au terme d'un processus de réflexion, le groupe a conclu qu'aucune norme législative supplémentaire n'était requise pour assurer la protection des lanceurs d'alerte (bien que quelque peu morcelé et complexe, le cadre législatif actuel a été jugé adéquat aux fins de cette protection) et a souligné l'intérêt d'établir des voies de déclaration anonymes. Un groupe de travail devrait être créé au niveau national au cours du printemps 2018 pour examiner cette question.

166. La police travaille à l'établissement d'un « canal de communication éthique » qui permettra les déclarations anonymes au sein de l'institution ; cette méthode est actuellement testée dans deux unités de la police. La garde-frontière a indiqué avoir une certaine expérience pratique en ce domaine : deux cas de lancement d'alerte pour inconduite professionnelle ont eu lieu, déclenchant une intervention du service juridique du quartier général de la garde-frontière. Il s'agissait dans les deux cas d'affaires mineures et les agents concernés ont seulement été soumis à des mesures de formation et de surveillance administrative.

167. L'EEG note tout d'abord que plusieurs observateurs internationaux (GRECO, OCDE, ONUDC)<sup>27</sup>, ainsi que le chapitre national de Transparency International<sup>28</sup>, ont critiqué l'absence de protection adéquate des lanceurs d'alerte en Finlande, les dispositions existantes étant disséminées sous une forme isolée dans plusieurs outils réglementaires au lieu de constituer un système de protection global. Il reste donc énormément de travail à faire en ce domaine et le Médiateur a signalé à plusieurs reprises l'urgence d'une action pertinente en ce sens. L'EEG appelle instamment les autorités à adopter une législation adéquate pour assurer la protection des lanceurs d'alerte en tant qu'élément essentiel de la stratégie anticorruption en voie d'élaboration.

168. La protection des lanceurs d'alerte est particulièrement importante s'agissant des ASR à cause de la « loi du silence » (fausse « solidarité » ou « code » des membres d'une corporation) qui prévaut parfois de façon informelle dans les organisations de type hiérarchique. Ici encore, le rôle du personnel dirigeant est crucial : il doit en effet non seulement donner l'exemple mais aussi dissuader tout comportement contraire à l'éthique au sein des équipes et créer des conditions « sûres » pour la déclaration des cas d'inconduite. Lorsque la loi du silence règne à l'intérieur d'une organisation, les possibilités effectives pour un lanceur d'alerte de dénoncer les cas d'inconduite et de corruption, même si elles existent sur le papier, sont en fait dérisoires. Le GRECO recommande (i) d'établir l'obligation pour les policiers et les gardes-frontières de signaler les faits de corruption ; et (ii) de renforcer la protection des lanceurs d'alerte à cet égard. Le GRECO reconnaît qu'en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation (ii) ci-dessus, l'introduction d'un cadre standard et efficace pour un système de protection des dénonciateurs pour l'ensemble de la fonction publique répondrait à cette préoccupation.

---

<sup>27</sup> [Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle du GRECO sur la Finlande \(2004\)](#)

[First Cycle UNCAC Country Review Report on Finland](#), Executive Summary, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2011)

[Rapport du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption - Finlande : phase 4](#) (2017)

<sup>28</sup> [National Integrity Assessment on Finland](#), Transparency International (2012)

169. C'est la raison pour laquelle un soin particulier doit être accordé à la mise en place de voies internes et externes de déclaration pour les ASR, et à la protection effective des personnes qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption. Il est aussi essentiel que les ASR soient informés de l'existence de ces moyens de déclaration et de la façon de les utiliser, et qu'ils soient encouragés à le faire en toute confiance. Les autorités ont indiqué à l'EEG que l'obligation de déclaration des soupçons de corruption est bien comprise par les ASR, étant donné leur rôle global de lutte contre la criminalité ; toutefois, si l'on met de côté cette sensibilisation apparemment générale à l'obligation de déclaration et l'émission de directives internes à ce sujet dans l'une des institutions examinées (la garde-frontière), il existe en fait très peu d'indications à l'intention des ASR sur la manière dont cette obligation doit être respectée en pratique. Le GRECO recommande d'émettre des lignes directrices spécifiques sur la protection des lanceurs d'alerte et d'organiser des activités de formation à ce sujet, pour tous les échelons de la hiérarchie et de la chaîne de commandement au sein de la police et de la garde-frontière.

### Procédures de recours pour le grand public

#### *Procédure administrative de recours interne*

170. Tout individu (de nationalité finlandaise ou non) peut déposer une plainte administrative auprès de l'organe pertinent d'application de la loi s'il juge qu'un agent public a agi de manière illégale ou manqué à ses obligations. La procédure qui s'ensuit est régie par la LPA (chapitre 8 a). Les plaintes administratives doivent être soumises par écrit ; une plainte ne peut être effectuée oralement que dans certains cas exceptionnels (pour des raisons de santé, par exemple). Les plaintes anonymes ne donnent pas lieu à investigation en l'absence de motifs spéciaux. L'examen des plaintes est gratuit. Une plainte peut être déposée par une personne qui n'est pas directement concernée par l'objet de la plainte. Cependant, lors du traitement de cette plainte, les informations à caractère confidentiel ne pourront être communiquées qu'à la ou les personnes directement concernées.

171. Les plaintes administratives concernant des actes datant de plus de deux ans ne peuvent donner lieu à investigation sans un motif particulier. Le délai de prescription court à partir de la date de l'acte illégal imputé à un agent public. Toutefois, la période écoulée avant que le plaignant soit informé de la mesure ou de la décision en cause peut aussi être prise en compte. Le délai de prescription n'est pas inconditionnel. En règle générale, les affaires de plus de cinq ans ne donnent pas lieu à une enquête.

172. Les plaintes sont traitées par le supérieur hiérarchique de l'agent public concerné. Toutes les plaintes donnent lieu à une enquête. Si l'autorité qui traite la plainte conclut qu'il existe des raisons de soupçonner un comportement illégal ou inadéquat, l'agent public visé a la possibilité de présenter son point de vue sous la forme d'un rapport. Une réponse écrite est ensuite envoyée au plaignant et communiquée à la personne visée par la plainte.

173. S'il apparaît clairement que l'agent public visé par la plainte a agi de façon inadéquate, l'autorité qui traite la plainte peut : (a) attirer l'attention de l'agent public concerné sur les principes d'une bonne administration ou l'informer de ce que sont, à son avis, les modalités d'une procédure légale ; ou, selon la gravité de l'erreur ou de la négligence, (b) émettre un avertissement écrit à l'agent en question ou à l'autorité dont il dépend.

174. La décision rendue suite à une plainte ne peut modifier ni annuler la mesure ou décision administrative qui a motivé la plainte. En outre, l'autorité de contrôle ne peut corriger immédiatement les erreurs qu'elle identifie dans le travail d'un ou de plusieurs employés et, dans la plupart des cas, elle ne peut exiger que l'entité visée par une plainte administrative agisse de telle ou telle façon. Les décisions relatives aux plaintes sont sans appel. Cependant, un plaignant peut ensuite saisir le Médiateur (pour plus de détails, voir paragraphe 176).

175. Si une procédure de recours administrative conduit à soupçonner qu'une infraction pénale a été commise, l'autorité qui examine la plainte peut décider de transférer le dossier à une autre autorité compétente qui déterminera si une enquête préliminaire est requise (pour plus de précisions, voir plus bas).

### *Mécanismes de recours externe*

176. Il existe en Finlande des mécanismes bien établis de recours externe. Le Médiateur et le Chancelier de justice exercent en particulier des fonctions de contrôle sur toutes les entités de l'administration publique, y compris les services de répression (le Chancelier de justice ne s'occupe pas du traitement des plaintes visant la garde-frontière). Ils interviennent sur la base d'un recours individuel ou de leur propre chef (par exemple suite à la publication d'informations dans les médias). Les affaires et décisions relatives au travail de police constituent la catégorie la plus importante de dossiers traités par le Bureau du Médiateur parlementaire et le Chancelier de justice. Les décisions rendues par ces organes sont importantes non seulement pour le plaignant individuel (elles peuvent exiger le versement de dommages-indemnités à son profit) mais aussi, plus généralement, pour l'interprétation de certains points de droit essentiels concernant le travail des services répressifs. Le Médiateur pour la protection des données, le Médiateur chargé de la lutte contre la discrimination et le Médiateur pour l'égalité sont également chargés de la protection des droits des citoyens dans leurs domaines de responsabilité respectifs.

## Application des règles et sanctions

### *Procédure disciplinaire*

177. Aux termes de la Loi sur les fonctionnaires nationaux, une administration publique peut prendre des mesures administratives à l'encontre de ses agents qui ne remplissent pas leurs fonctions de manière adéquate. Ces mesures prennent notamment la forme d'avertissements, de suspensions ou de renvois et peuvent toutes être contestées devant les tribunaux. Des procédures disciplinaire et pénale peuvent être engagées parallèlement. Au sein de la garde-frontière, certains postes sont soumis à la réglementation militaire et le non-respect de cette réglementation est passible, par conséquent, des sanctions disciplinaires prévues par le droit des armées.

### *Procédure pénale*

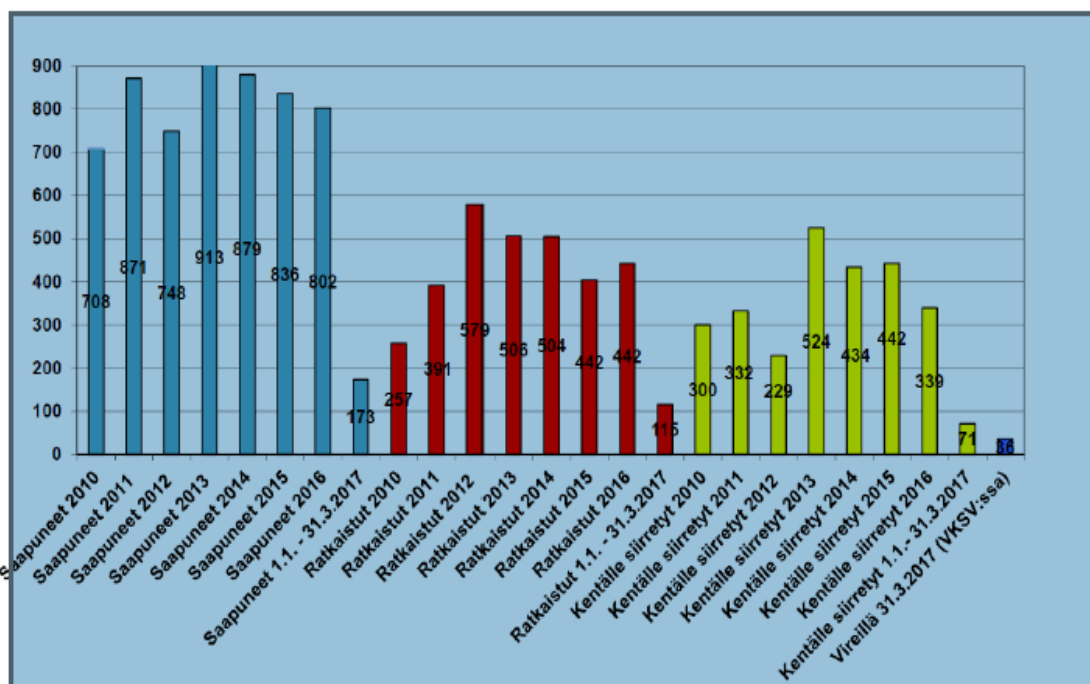
178. Les ASR ne jouissent d'aucune immunité. Toute personne qui soupçonne qu'un agent des services répressifs a commis une infraction peut déclarer cette infraction à la police. L'affaire est immédiatement transmise au service de la police chargé des investigations, puis

au Bureau du Procureur général en vue d'une éventuelle enquête préliminaire et de la nomination d'un enquêteur principal.

179. Lorsqu'un policier est soupçonné d'avoir commis une infraction, seul le procureur est habilité à déterminer s'il existe des motifs de soupçons effectifs et à décider l'ouverture d'une enquête préalable, sauf si l'affaire donne lieu simplement à une amende pénale ou à une ordonnance pénale. Il existe des lignes directrices détaillées sur la coordination requise entre les procédures d'enquête et de poursuite dans le cas d'une infraction pénale commise par un policier (dans le cadre de ses fonctions ou non), principalement afin d'assurer l'investigation objective et efficiente des faits. Le Bureau du Procureur général dispose d'un service spécialisé s'occupant de ce type d'affaires ; des canaux spécifiques ont aussi été mis en place à l'intérieur de la police (au niveau central et local) pour le traitement de l'information concernant les cas d'inconduite policière.

### Statistiques

Police (2010-2016) : nombre d'enquêtes pénales visant des policiers  
(données non ventilées par type d'infraction)



Note : Saapuneet (nombre d'affaires reçues), ratkaistut (nombre d'affaires closes), kentälle siirretyt (nombre d'affaires transmises pour enquête), vireillä (nombre d'affaires en instance au Bureau du Procureur général).

180. En 2016, la Commission nationale de la police a reçu 479 plaintes administratives ou autres courriers dénonçant certains comportements de la police. Ces dossiers ont été traités par la Commission nationale de la police ou transmis à l'unité de police concernée. En tout, 550 plaintes ont été soumises à la Commission nationale de la police et à des services de police en 2016. La plupart de ces plaintes portaient sur des enquêtes pénales (lenteur d'une enquête, non ouverture d'une enquête ou classement d'une enquête sans soumettre le dossier au procureur en vue d'une inculpation éventuelle).

181. D'après les données annuelles communiquées par les différents départements de la police, en tout, 276 affaires de droit civil concernant des policiers étaient en instance en 2016. Ces procédures de droit civil portaient essentiellement sur des infractions alléguées telles que : violation dans l'exercice de fonctions officielles, violation de la réglementation sur la protection des données et conduite en état d'ébriété. En 2016, un avertissement a été décidé dans 35 affaires examinées par les départements de police et les unités nationales de la police. Dans six affaires, un policier a été suspendu de ses fonctions et, dans cinq affaires, un policier a été démis de ses fonctions.

#### Garde-frontière (2012-2016) (données non ventilées par type d'infraction)

Nombre de plaintes administratives traitées en interne					
	2012	2013	2014	2015	2016
QG de la Garde-frontière	10	11	18	17	24
Autres unités administratives	14	13	9	20	18
Total	24	24	27	37	42

Nombre de sanctions imposées au terme d'une procédure disciplinaire administrative					
	2012	2013	2014	2015	2016
Avertissement	5	7	7	3	1
Suspension temporaire	1	-	2	1	-
Renvoi		3	2	3	1
Annulation	-	-	1	-	

Nombre de sanctions imposées au terme d'une procédure disciplinaire militaire					
	2012	2013	2014	2015	2016
Réprimande	7	8	8	3	3
Avertissement	2	4	5	8	3
Amende disciplinaire	-	-	-	-	1

182. Les tribunaux de district traitent chaque année quelques affaires d'infractions à la réglementation des armées commises par des gardes-frontière. En 2016, quatre gardes-frontière ont été condamnés à verser une amende et un garde-frontière a reçu un avertissement. Quatre de ces affaires portaient sur des infractions à la réglementation sur la protection des données.

183. L'EEG note que ni la police, ni la garde-frontière ne tiennent de statistiques séparées sur les infractions de corruption. La garde-frontière a indiqué qu'en cas de détection de telles infractions, celles-ci seront déclarées et publiées dans ses rapports d'activité annuels ; la tenue de statistiques distinctes sur les cas de corruption a été jugée inutile compte tenu de la faible fréquence de ce type d'affaires. L'EEG pense cependant qu'il est utile de tenir des statistiques détaillées sur les cas d'inconduite relevant de la corruption afin d'aider à identifier les comportements déviants et à mieux signaler ces cas dans le cadre d'un contrôle interne (voir recommandation xii, paragraphe 163). La publication des suites données aux cas d'inconduite parmi les agents publics est aussi un moyen de réitérer l'importance d'une compréhension approfondie et du plein respect des normes en matière d'intégrité. Cela permet aussi – autre objectif important – de rassurer le public sur le fait que des mesures correctives ont bien été prises.

## VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. (i) l'adoption et la publication d'un code de conduite des ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par un dispositif visant à fournir des orientations et des conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tierces parties et traitement de l'information confidentielle) ; et (ii) y associer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible et efficace (paragraphe 46) ;
- ii. (i) mettre en place une formation spécifique obligatoire sur les questions d'intégrité en début de mandat pour toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central, en abordant les questions d'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption ; et (ii) faire en sorte que ces personnes participent régulièrement à des activités de formation en matière d'intégrité pendant toute la durée d'exercice de leurs fonctions (paragraphe 48) ;
- iii. qu'un système ou des mécanismes formels de contrôle des formulaires de déclaration et de divulgation des ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient établis ou améliorés, et que ces déclarations servent de base à la fourniture, par des contrôleurs formés, d'avis individuels au sujet de l'application des règles en matière de récusation, d'activités et de fonctions extérieures, et de cadeaux (paragraphe 65) ;
- iv. (i) prendre des mesures pour traiter les conflits d'intérêts dus à des activités antérieures qui peuvent apparaître lorsqu'une personne ayant exercé de hautes fonctions de direction dans le secteur privé est nommée à un poste gouvernemental ou lorsqu'une personne occupant un poste gouvernemental souhaite engager des négociations en vue d'un emploi futur en dehors de la fonction publique ; et (ii) définir les normes, procédures et, le cas échéant, la législation que doivent suivre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif eu égard à leurs activités post-gouvernementales (paragraphe 82) ;
- v. pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (y compris les conseillers spéciaux), (i) standardiser et spécifier le contenu des déclarations/divulgations financières obligatoires et le moment où elles doivent être effectuées (en veillant à ce que les personnes qui remplissent ces déclarations ne puissent déterminer elles-mêmes les informations pertinentes à fournir au regard du poste qu'elles occupent, et en fixant les délais de soumission et de mise à jour de ces déclarations) ; et (ii) examiner la possibilité d'étendre le champ couvert par les déclarations, afin d'y inclure des informations sur les cadeaux d'une valeur dépassant un certain seuil, ainsi que des informations sur les actifs et les intérêts financiers, les emplois extérieurs et les passifs du conjoint

et des membres de la famille dépendants (étant entendu que les informations concernant les parents proches ne doivent pas nécessairement être rendues publiques) (paragraphe 95) ;

- vi. veiller à ce que la procédure de levée de l'immunité ne puisse entraver ou empêcher l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre de ministres soupçonnés d'infractions de corruption (paragraphe 109) ;

*En ce qui concerne les services de répression (police et garde-frontière)*

- vii. que la police et les gardes-frontières élaborent une stratégie / politique anticorruption spécifique qui soit portée à la connaissance du public (paragraphe 129) ;
- viii. (i) adopter et de publier un code de conduite pour la police et la garde-frontière, respectivement ; (ii) les compléter par des mesures concrètes pour en assurer la mise en œuvre, notamment des dispositifs de conseils confidentiels et une formation spécifique – initiale et continue – obligatoire. Une attention particulière devrait aussi être accordée à la formation au leadership éthique (paragraphe 132) ;
- ix. à propos du développement des carrières au sein de la police et de la garde-frontière (i) mettre en place des mécanismes de surveillance et de contrôle adéquat pour empêcher qu'une personne puisse exercer une influence indue sur ces processus ; et (ii) intégrer au système des voies de recours ou de médiation interne (paragraphe 140) ;
- x. développer au sein de la police un système uniforme d'autorisation des activités accessoires, accompagné de mesures de suivi effectif (paragraphe 151) ;
- xi. développer davantage au sein de la police et de la garde-frontière, respectivement, des lignes directrices sur les normes et procédures à respecter par leurs membres qui envisagent de prendre en charge des intérêts commerciaux ou de mener des activités accessoires, ou qui engagent des négociations en vue d'un emploi futur après leur départ de la fonction publique (paragraphe 152) ;
- xii. (i) renforcer la gestion des risques au sein de la police en poursuivant le développement d'un programme de collecte de renseignement aux fins de la prévention de la corruption ; et (ii) appliquer des mesures de contrôle interne plus rigoureuses, y compris en procédant régulièrement à un audit des différents registres et à des contrôles croisés entre eux (paragraphe 163) ;
- xiii. (i) établir l'obligation pour les policiers et les gardes-frontières de signaler les faits de corruption ; et (ii) renforcer la protection des lanceurs d'alerte à cet égard (paragraphe 168) ;
- xiv. émettre des lignes directrices spécifiques sur la protection des lanceurs d'alerte et d'organiser des activités de formation à ce sujet, pour tous les échelons de la



hiérarchie et de la chaîne de commandement au sein de la police et de la garde-frontière (paragraphe 169).

185. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Finlande à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2019. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

186. Le GRECO invite les autorités de Finlande à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à mettre cette traduction à la disposition du public.

---

## 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).