

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 11 December 2020

Public
GrecoRC5(2020)2

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 DE CONFORMITÉ

FINLANDE



Adopté par le GRECO
à sa 86^e Réunion plénière (26-29 octobre 2020)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le 5^e Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur le thème de la « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités finlandaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la Finlande, tel qu'il a été adopté par le GRECO à sa 79^e Réunion plénière (23 mars 2018) et rendu public le 27 mars 2018, avec l'autorisation de la Finlande ([GrecoEval5Rep\(2017\)3](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO¹, les autorités finlandaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport, reçu le 20 décembre 2019, et les informations soumises ultérieurement ont servi de base à l'élaboration du présent rapport.
4. Le GRECO a chargé la Suède (pour ce qui est des hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et la Slovénie (pour la question des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés – Mme Monika OLSSON pour la Suède et Mme Vita HABJAN BARBORIČ pour la Slovénie – ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 14 recommandations à la Finlande dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

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

7. Les autorités finlandaises indiquent que depuis l'adoption du Cinquième Rapport d'Évaluation, différentes mesures visant à lutter contre la corruption ont été prises, sur différents plans. Plus précisément, s'agissant de la détection de la corruption, la nouvelle [Stratégie nationale de lutte contre l'économie souterraine et la criminalité économique \(2020-2023\)](#) comporte un volet spécifique sur la lutte contre la corruption, axé sur la sensibilisation aux domaines à risques liés à la corruption et l'action anticorruption dans le secteur public et dans le secteur privé (PME), ainsi que sur

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel qu'amendé. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

l'élaboration et la mise en œuvre de codes de conduite dans le secteur public. En outre, la Stratégie prévoit quatre projets de développement visant à renforcer l'efficacité de l'action anticorruption, axés sur les objectifs suivants : (i) sensibiliser aux risques découlant de la corruption, de l'économie souterraine et des cartels et lutter contre ces phénomènes par le biais de formations ciblées, (ii) utiliser l'analyse des données à meilleur escient pour identifier les abus et assurer une surveillance fondée sur les risques plus efficace dans le gouvernement central, les collectivités locales et les associations de collectivités locales, (iii) déterminer si la portée de la loi sur la transparence des activités du gouvernement doit être étendue de sorte à couvrir les personnes morales détenues ou contrôlées par le secteur public et (iv) réfléchir à la manière dont l'obligation de déclaration et d'accès public à l'information pourrait être étendue aux activités accessoires et à d'autres intérêts économiques similaires des chercheurs universitaires.

8. S'agissant des activités de prévention de la corruption, il est toujours prévu d'adopter, d'ici à la fin 2020, une stratégie anticorruption spécifique pour la période 2020-2023. En outre, d'autres travaux sont envisagés pour mettre la législation finlandaise relative aux lanceurs d'alerte en conformité avec la Directive EU 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (ci-après, la Directive sur les lanceurs d'alerte), récemment adoptée. La Finlande prévoit également d'instaurer un registre des lobbyistes et d'adopter des règles supplémentaires pour renforcer la transparence du financement des partis politiques, les nouvelles dispositions devant concerner notamment la déclaration d'origine des fonds des candidats pendant les élections et la vérification croisée d'informations par la Cour des Comptes. Des activités de sensibilisation ont également été menées dans ce domaine. Citons, entre autres, le lancement d'un site internet anticorruption en décembre 2018, la mise en œuvre d'une campagne, toujours en cours, sur ce même thème (www.anticorruption.fi), l'élaboration d'un outil de formation à distance à l'usage des agents publics sur l'éthique et la lutte contre la corruption (voir également le paragraphe 17), la conduite d'une étude sur les indicateurs et les typologies de la lutte contre la corruption en Finlande, l'adoption du Plan d'action national 2019-2023 pour un gouvernement transparent et l'organisation, par le ministère de la Justice, d'un séminaire de formation sur les infractions de corruption destiné à la fois aux juges, aux procureurs et aux agents des services répressifs (novembre 2019).

Recommandation i.

9. *Le GRECO avait recommandé (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.*
10. Les autorités finlandaises expliquent que le ministère des Finances manque actuellement de ressources et qu'il est donc difficile de donner suite aux recommandations du GRECO dans ce domaine étant donné les changements dans la réglementation/la pratique que demande une bonne mise en œuvre de ces dernières.

Le ministère ne dispose que de deux personnes pour la préparation d'un code de déontologie, par exemple. Néanmoins, un projet - qui associe les principes et la législation applicables à une approche pratique, y compris des orientations et des exemples concrets - a été préparé ; les travaux sur un code sont en cours et devraient être adoptés à la fin de 2020. Ce code regroupera les lignes directrices existantes au sein d'un instrument unique. Il concernera tous les agents publics et contiendra une section s'adressant spécifiquement aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), à l'exclusion, toutefois, des ministres. Il traitera de questions telles que les cadeaux, les activités extérieures, les contacts avec des tierces parties (cet élément fait l'objet d'une attention particulière étant donné que la Finlande prépare actuellement un registre réglementaire des lobbyistes), le traitement des informations confidentielles, etc. Les atteintes au Code de déontologie entraîneront des sanctions (disciplinaires, voire pénales). Une fois adopté, le document sera diffusé auprès de toutes les administrations publiques et les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif auront un rôle à jouer pour en assurer la promotion en faisant preuve d'un comportement exemplaire.

11. En ce qui concerne les ministres, c'est le Cabinet du Premier ministre qui est chargé de concevoir et de développer les matériels relatifs à l'éthique à leur intention. Le [Manuel à l'usage des ministres](#) a ainsi été mis à jour en mai 2019, et des lignes directrices sur l'acceptation de cadeaux et les procédures de déclaration connexes sont en préparation.
12. Les autorités soulignent que les PHFE ont la possibilité de solliciter des conseils à titre confidentiel sur les questions d'intégrité au sein de leur propre institution. Elles peuvent également le faire auprès du Service de la gouvernance publique, qui dépend du ministère des Finances – ce qui sera rappelé dans le nouveau Code.
13. [Le GRECO](#) prend note des travaux engagés par le Cabinet du Premier ministre et le ministère des Finances en vue d'améliorer les matériels relatifs à l'éthique existants ou d'en concevoir de nouveaux, destinés aux ministres et aux autres PHFE, respectivement. La codification des règles existantes semble s'accompagner d'une réflexion plus approfondie sur les points qui ne sont pas suffisamment clairs dans les règles actuelles, ou pas suffisamment couverts par celles-ci (tels que les cadeaux, le lobbying, le traitement des informations confidentielles, etc.) en vue de préciser ces points ou de les développer, selon le cas. Le GRECO attend avec intérêt l'adoption et la mise en œuvre effective des projets annoncés, y compris les améliorations concernant le fonctionnement des mécanismes de conseil, de surveillance et de sanction dans la pratique ; il souligne néanmoins que des ressources suffisantes doivent être dégagées à cette fin.
14. En outre, le cadre d'intégrité/de responsabilité applicable aux ministres doit encore être renforcé (voir également la recommandation vi) : des progrès supplémentaires sont nécessaires à cet égard. Le GRECO note que les autorités ont fait le choix d'une réglementation sur l'éthique spécifique pour les ministres (qui se distingue de l'ensemble de règles éthiques applicable aux autres PHFE et aux agents publics en général). Il est fondamental que cette réglementation et sa mise en œuvre (assurée notamment par le biais des mécanismes de conseil, de surveillance et de sanction) forment un cadre solide et complet, à même de guider la conduite des ministres.

15. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

16. *Le GRECO avait recommandé de (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.*

17. Les autorités finlandaises indiquent que la Cour des Comptes a créé une formation sur l'éthique dans la fonction publique, qui est proposée depuis avril 2019 sur *eOppiva*, une plate-forme d'apprentissage en ligne. Cette formation se divise en deux parties. La première porte sur des questions générales concernant l'éthique et les valeurs des agents publics, et la deuxième, plus spécifique, sur la prévention de la corruption, les conflits d'intérêt, les cadeaux et avantages, etc. Pour le moment, elle est facultative mais les PHFE seront encouragées à la suivre. Il est possible de savoir qui a suivi la formation.

18. Par ailleurs, il a aussi été décidé de mettre davantage l'accent sur les questions relatives à l'intégrité lors des Journées de formation des dirigeants et des réunions des groupes de pairs de hauts fonctionnaires (organisées par le ministère des Finances). Il existe 4 groupes de pairs, composés d'environ dix membres chacun, qui se réunissent 4 fois par an.

19. À l'automne 2018, le ministère des Finances a mis en place un nouveau réseau pour l'éthique dans la fonction publique, qui travaille à l'instauration d'une « Journée de l'éthique », lors de laquelle seront traités des thèmes comme la prévention de la corruption, les règles relatives à l'acceptation des cadeaux, les activités accessoires, les conflits d'intérêts, etc. Les PHFE devraient également participer et contribuer à cet événement, qui sera organisé au sein de leurs propres institutions. Le programme de la Journée a été finalisé en novembre 2019, et le Service de la Gouvernance publique du ministère des Finances a organisé une édition pilote de l'événement le 26 novembre 2019.

20. Le GRECO prend note des évolutions signalées concernant la sensibilisation des agents publics à l'éthique. Malgré ces efforts positifs, il déduit des informations communiquées qu'il n'existe à ce jour aucune formation spécifique obligatoire sur l'intégrité pour les PHFE. Il rappelle la situation décrite dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle à cet égard : s'il existe des formations (traitant notamment de questions relatives à l'éthique et à la conduite) à l'intention du personnel gouvernemental, il est rare que les personnes de haut rang – ministres, secrétaires d'État et autres PHFE – suivent ces formations. C'est pourquoi la recommandation ii appelle spécifiquement à mettre en place une formation obligatoire sur les questions d'intégrité en début de mandat pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et à leur imposer de participer régulièrement à des activités de formation en matière d'intégrité pendant toute la durée d'exercice de leurs fonctions.

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

Recommandation iii.

22. *Le GRECO avait recommandé 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.*
23. Les autorités finlandaises indiquent que les PHFE peuvent bénéficier de services de conseil si nécessaire. Elles ajoutent que le système finlandais repose sur la responsabilité des agents publics à l'égard de leurs actes et que le fait de demander l'approbation ou les conseils d'un tiers (un supérieur hiérarchique ou un contrôleur formé, par exemple) ne décharge pas de la responsabilité individuelle. Toutefois, elles reconnaissent que des mesures supplémentaires devront être prises pour répondre de façon appropriée à la recommandation iii.
24. Tout en prenant note de l'intention déclarée des autorités de prendre des mesures plus résolues dans ce domaine, le GRECO regrette l'absence d'améliorations concrètes jusqu'à présent et conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO avait recommandé (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.*
26. Les autorités finlandaises renvoient aux [Lignes directrices de 2017 sur les Dispositions contractuelles relatives à la période d'attente après un emploi gouvernemental et la définition des obligations en début et en fin de mandat](#) (ci-après, les Lignes directrices sur le « pantouflage »). Conformément à ces Lignes directrices, lorsqu'une personne accède à un emploi dans la fonction publique, il convient de tenir compte de sa relation avec son employeur précédent et des motifs de récusation qui peuvent en découler. Ainsi, un agent public ne doit pas traiter de questions concernant son employeur précédent ou à un partenaire ou concurrent de ce dernier, car son impartialité pourrait être mise en cause. Lors de la définition des attributions d'un agent public, il est tenu compte de son employeur précédent pendant une période d'au moins six mois à compter de son entrée en fonction. Si cette personne a la possibilité de réintégrer son ancien poste, l'administration doit en être informée et la personne concernée doit s'abstenir d'intervenir sur des questions en lien avec son ancien employeur pendant la période où cette possibilité lui est offerte et la période d'attente qui s'ensuit. Dans un tel cas de figure, les attributions d'un agent public doivent être définies de sorte à garantir que ce dernier ne traite pas de questions qui concernent son ancien employeur

pendant la période où il a la possibilité de réintégrer son ancien poste ou pendant les six mois qui suivent.

27. Au-delà des règles susmentionnées, les autorités travaillent actuellement à des projets d'amendements à la Section 44a de la loi sur la fonction publique, en vertu desquels la durée de la période de restriction s'appliquant aux plus hauts fonctionnaires et aux conseillers spéciaux des ministres serait portée à 12 mois (au lieu de 6 actuellement). Cette proposition est en préparation au sein du ministère des Finances et devrait être présentée au parlement à l'automne 2020. Sera également examinée la question de savoir si d'autres amendements devraient être adoptés en vue de conférer au Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique un certain rôle de consultation avant la prise de décision sur les périodes d'attente. Toutefois, cette possibilité ne va pas sans poser quelques difficultés d'ordre pratique et législatif sur lesquelles se penchent actuellement les autorités. De plus, il est prévu d'examiner les amendements à la loi relatifs aux 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. S'agissant des restrictions qui s'appliquent aux ministres après leur départ de la fonction publique, un [projet de loi](#) est actuellement préparé par le Cabinet du Premier ministre.
28. Les autorités décrivent leur expérience en matière d'accords avec des PHFE sur les périodes d'attente : de tels accords ont été conclus avec tous les actuels secrétaires d'État et conseillers spéciaux des ministres. Enfin, dans le but de recueillir des informations sur les restrictions après emploi (nombre d'accords après emplois passés, nombre de périodes de restriction fixées, etc.), en mai 2020, le ministère des finances a envoyé un questionnaire en mai 2020 (avec un délai de réponse pour les institutions respectives à la mi-juin 2020) et l'analyse des réponses reçues doit suivre par la suite en vue d'une action ultérieure.
29. Le GRECO prend note des nouvelles informations communiquées, notamment en ce qui concerne l'expérience concrète de la mise en œuvre des Lignes directrices sur le « pantouflage », ainsi que le projet d'amendement à la loi visant à réglementer davantage les périodes d'attente et à la possibilité de conférer des attributions consultatives supplémentaires au Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique. Il s'agit là de signes encourageants qui attestent les efforts actuellement déployés par les autorités pour répondre aux différentes préoccupations tant théoriques que pratiques que suscite la question du « pantouflage ». Le questionnaire visant à recueillir des informations sur la mise en œuvre des règles actuelles, notamment, peut constituer un indicateur utile pour savoir comment les différentes administrations gèrent cette question sensible. À cet égard, il est rappelé que la mise en œuvre des Lignes directrices sur le « pantouflage » est à la discrétion de l'administration publique concernée, qui détermine si la personne qui s'apprête à intégrer le personnel avait accès à des 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.
30. Le GRECO rappelle son point de vue sur l'importance de faire preuve de cohérence dans la mise en œuvre des normes relatives au « pantouflage » à l'égard de toutes les PHFE, malgré les pratiques ou obligations particulières des différentes administrations.

Le nouveau rôle du Conseil consultatif finlandais sur l'éthique de la fonction publique, qui serait chargé de donner des conseils individuels et généraux dans ce domaine, pourrait être un atout à cet égard ; aussi le GRECO salue-t-il le fait que les autorités aient lancé une réflexion à ce sujet. Les diverses mesures déclarées montrent que globalement, elles avancent dans la bonne direction.

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

Recommandation v.

32. *Le GRECO avait recommandé, 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)*
33. Les autorités finlandaises indiquent que, s'agissant du premier volet de la recommandation v, des amendements concernant la Section 8a de la loi sur la fonction publique (relative à l'obligation des hauts fonctionnaires de déclarer tout intérêt financier ou autre intérêt extérieur) vont être introduits afin de garantir que le contenu des déclarations/divulgations financières obligatoires et le moment où elles doivent être effectuées soient standardisés et spécifiés. La proposition de loi a été préparée par le ministère des finances et devrait être envoyée au Parlement ; un processus de consultation publique est prévu en février-mars 2021.
34. Les autorités ont examiné le deuxième volet de la recommandation mais elles ont estimé que les règles actuelles étaient suffisantes. En ce qui concerne en particulier les déclarations de cadeaux d'une valeur dépassant un certain seuil, il a été considéré que l'introduction d'une telle obligation pourrait donner l'impression que certains cadeaux sont acceptables, alors que ce n'est pas le cas, car même les cadeaux de faible valeur peuvent compromettre l'impartialité d'un agent public et/ou la confiance des citoyens dans l'impartialité de l'administration publique. Les autorités expliquent qu'elles ont donc l'intention de préciser cette question en développant les lignes directrices sur les cadeaux, comme préconisé dans la recommandation i (voir paragraphe 10). S'agissant des déclarations financières des parents proches, les autorités sont d'avis que les critères de récusation actuels tiennent déjà compte des éventuels risques de corruption à cet égard (Loi sur la procédure administrative, Section 27).
35. Le GRECO se félicite de l'élaboration de dispositions spécifiques pour répondre à la première partie de la recommandation. Cependant, le processus n'en est encore qu'à un stade très initial. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, il peut comprendre les arguments présentés par les autorités, qui ont l'intention de traiter la

question des déclarations de cadeaux en adoptant des dispositions relatives à l'éthique plutôt qu'en étendant le champ couvert par les déclarations de patrimoine pour y inclure les cadeaux. Néanmoins, il n'a pas vu de dispositions spécifiques sur les cadeaux (pour les PHFE/ministres), y compris sur leur déclaration. Enfin, en ce qui concerne les déclarations financières des parents proches, les autorités renvoient aux règles sur la récusation, qui étaient déjà en vigueur au moment de la visite effectuée dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation. Le GRECO aurait souhaité voir la mise en place d'un processus d'examen plus approfondi/plus large, qui aurait montré que ses préoccupations avaient été dûment prises en compte.

36. Le GRECO regrette l'absence de résultat concret dans ce domaine et conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

37. *Le GRECO avait recommandé 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.*
38. Les autorités finlandaises déclarent qu'une évaluation a été effectuée par des experts au sein du ministère des Finances, à l'issue de laquelle il a été conclu que le système actuel n'empêchait ni n'entravait l'ouverture ou la conduite d'enquêtes préliminaires dans les affaires impliquant la responsabilité de ministres. En outre, elles mentionnent d'autres types de mesures à caractère non pénal visant à renforcer la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes des ministres, notamment les exigences relatives à l'accès à l'information, les déclarations financières et à la récusation.
39. Le GRECO rappelle qu'en Finlande, 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 prévoit que la décision d'engager des poursuites à l'encontre d'un ministre 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, tous les 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. Le GRECO est d'avis que 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. De plus, 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. Par ailleurs, une commission parlementaire, qui est par définition un organe politique, pourrait être influencée dans ses travaux par des considérations politiques.
40. En conséquence, le GRECO considère que cette procédure spéciale, 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 agents publics. Il est d'avis que plus les fonctions sont élevées, plus le niveau des normes de conduite exigées doit l'être également. Cette situation a été un point de préoccupation tant lors du Premier Cycle d'Évaluation (2001), dans le cadre duquel une observation a été formulée à cet égard, que du Cinquième Cycle d'Évaluation (2018), où une recommandation complète a été adressée aux autorités. Les dernières ont-elles-mêmes reconnu, lors du Cinquième Cycle, qu'il était difficile d'engager des poursuites à l'encontre d'un ministre. En 2001, il y a eu une affaire dans laquelle la commission de droit constitutionnel a jugé qu'un ministre avait très probablement enfreint la loi mais que le niveau élevé de preuve requis pour engager des poursuites n'était pas atteint (Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle, paragraphe 108).

41. Au vu des considérations ci-dessus, le GRECO regrette l'absence d'amélioration concrète en ce qui concerne les procédures d'immunité à l'égard des ministres soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption et conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

42. Les autorités soulignent qu'outre les mesures ciblées mises en place pour répondre aux recommandations du GRECO, qui seront décrites ci-dessous, la police et la garde-frontière ont adopté des mesures spécifiques multidimensionnelles pour renforcer leurs cadres d'intégrité respectifs. En particulier, la police fait état d'initiatives visant à lutter contre le ciblage, une forme de harcèlement et de diffamation envers les agents publics, (à la fois dans le cadre de mesures actuellement mises au point à cet égard pour la fonction publique de façon générale que d'une action ciblée par/dans la police elle-même), à développer une campagne de sensibilisation sur l'éthique et la prévention de la corruption, dont l'un des supports est une [vidéo](#) sur l'intégrité au sein de la police, à modifier le Règlement de la Commission nationale de la police concernant, notamment, le contrôle et la responsabilité des dirigeants, et à élaborer une réglementation spécifique sur les cadeaux et autres avantages. La garde-frontière a elle aussi commencé à renforcer son action en matière d'intégrité, des mesures concrètes devant être officiellement mises au point en 2020, après l'adoption de la stratégie nationale anticorruption et l'achèvement d'un projet informatique qui devrait faciliter l'adoption d'une approche plus systématisée, simplifiée et holistique aux fins de la prévention de la corruption.

Recommandation vii.

43. *Le GRECO avait recommandé que la police et les gardes-frontières élaborent une stratégie / politique anticorruption spécifique qui soit portée à la connaissance du public.*
44. Les autorités finlandaises indiquent que la police met actuellement en œuvre le Plan d'action sur la prévention des actes de corruption (2017), dont le suivi est assuré par la Commission nationale de la police. Ce Plan s'articule autour de plusieurs axes : l'adoption de mesures liées aux méthodes coercitives mises en œuvre par la police et à leur suivi, l'établissement de procédures pour l'enregistrement des signalements d'infractions, leur transmission et les suites à y donner, l'adoption de mesures concernant l'utilisation de systèmes de données, ainsi que de procédures pour enquêter

sur les infractions qui auraient été commises par la police, le *leadership*, les comportements éthiques, la rotation des postes, la gestion des matériels, la gestion des risques et la communication. Ces diverses mesures visent à renforcer la transparence, à garantir des comportements et un *leadership* éthiques au sein de la police et à attirer l'attention sur la surveillance relative au *leadership*. Elles font toutes partie intégrante des efforts de lutte contre la corruption déployés au sein de la police.

45. Les mesures énoncées dans le Plan d'action s'inscrivent également dans les accords relatifs aux performances de unités de police pour la période 2019-2023. De plus, les questions relatives à l'éthique/à la conduite ont été spécifiquement examinées dans le cadre de la préparation du Plan stratégique de la police pour la période 2020-2024, et des travaux sont en cours pour mettre au point des indicateurs de performance, y compris en lien avec les mesures d'intégrité/de prévention de la corruption mises en œuvre dans la police. Enfin, les mécanismes de gestion des risques et de contrôle interne ont été considérablement renforcés en 2018 (voir paragraphes 74 à 76). Bien que le contenu précis des plans de gestion des risque ne soit pas rendu public (pour des raisons de confidentialité et de sécurité), la police a pris des mesures pour informer la population des initiatives mises en œuvre pour améliorer l'intégrité et renforcer la prévention de la corruption en son sein, telles que la publication de son Rapport annuel, par exemple (le Rapport 2019 mentionne le lancement du nouveau modèle de gestion des risques) ou la mise en ligne de son Code de conduite.
46. La garde-frontière attend l'adoption de la stratégie anti-corruption de la Finlande pour concevoir son propre document politique dans ce domaine. Toutefois, dans l'intervalle, elle a développé son propre cadre d'intégrité, notamment par l'adoption d'un code de conduite et le renforcement, depuis mai 2020, de la formation continue sur les questions éthiques. D'ici à la fin de l'année 2020, tous les agents devraient avoir suivi une formation en ligne dans ce domaine.
47. Le GRECO prend note des informations et explications complémentaires fournies relativement au Plan d'action sur la Prévention des actes de corruption. Il salue le fait que la police ait complété le Plan par des mesures supplémentaires afin d'inscrire la prévention de la corruption dans d'autres stratégies et politiques au sein de l'Institution. Bien qu'une stratégie anticorruption au sens strict du terme n'ait pas encore été adoptée, une politique d'intégrité plus ciblée est progressivement mise en œuvre, comme l'attestent plusieurs améliorations constatées en matière de gestion des risques, de contrôle interne et d'évaluation de la performance, mais aussi l'élaboration d'un code de déontologie et de mesures visant à le faire appliquer dans l'Institution. Des mesures supplémentaires seront mises au point, le cas échéant, à la lumière des engagements pris en vertu de la stratégie nationale plus large de lutte contre la corruption, une fois qu'elle aura été adoptée. Néanmoins, étant donné que nombre des mesures d'intégrité sont en cours d'élaboration/mise en œuvre, le GRECO ne peut considérer que la recommandation est pleinement mise en œuvre, la plupart des composantes de ce dispositif devant encore se matérialiser. Il en va de même pour la garde-frontière : l'adoption d'une stratégie anticorruption n'a pas encore eu lieu, et, si un code de conduite a bien été élaboré, la formation à cet outil est en cours.
48. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

49. *Le GRECO avait recommandé de (i) adopter et 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.*
50. Les autorités finlandaises indiquent qu'en 2018, la Commission nationale de la police a créé un groupe de travail chargé de préparer un code de déontologie pour la police, ainsi que de concevoir des mesures pour sa mise en œuvre au sein de l'Institution. Ce groupe avait aussi pour mandat de promouvoir le code auprès d'autres parties prenantes, et, plus généralement, auprès du grand public. La rédaction a fait l'objet d'un processus inclusif de consultation interne, lors duquel tous les agents ont été invités à exprimer leur point de vue sur la proposition du groupe de travail. Cet instrument reflète les valeurs de l'Institution, à savoir la légalité, l'égalité, l'équité, la transparence, l'impartialité, l'exemplarité des dirigeants, la coopération et l'efficacité. Il a été adopté en août 2019 (en vertu d'une décision du Commissaire national) et traduit en suédois et en anglais dans la foulée.
51. S'agissant de la bonne mise en œuvre du code, des travaux sont en cours et un plan d'action concret sera conçu. Les premières propositions à cet égard évoquent la mise au point d'une formation spécifique (en présentiel et en ligne), la publication de matériels d'orientation et d'études de cas (autres que les lignes directrices existantes sur les cadeaux, l'hospitalité et les activités accessoires, etc.), et l'organisation de discussions de groupe. En outre, le code de déontologie a été inclus dans les accords sur les performances 2020, qui orientent les activités annuelles des unités de police. La formation au *leadership* éthique n'a pas encore été lancée ; elle est en cours d'élaboration. Il est prévu qu'un représentant de l'Institut universitaire de police participe à la conception des programmes de formation. S'agissant des dispositifs de conseil, les services juridiques au sein des départements de police ont notamment pour mandat de conseiller sur les aspects juridiques et les questions de déontologie. Les différents services juridiques et la Commission nationale de la police se réunissent une fois par mois et des questions telles que les décisions sur les plaintes prises par le Médiateur parlementaire et le Chancelier de la Justice sont analysées et discutées au niveau national pour s'assurer d'une compréhension et d'une approche communes. En revanche, il n'existe pas, pour le moment, de services de conseil portant spécifiquement sur le code de déontologie.
52. La garde-frontière s'est également dotée d'un code de déontologie, qui a été élaboré en consultation avec le personnel de l'Institution et qui est accessible sur son site internet comme sur son site intranet. Cet instrument s'accompagne d'une formation spécifique qui s'adresse aussi aux dirigeants. Les sessions de formation sur la prévention de la corruption/l'intégrité (y compris sur le code de déontologie) ont commencé en mai 2020, et, en principe, tous les agents devraient avoir suivi en ligne le module correspondant d'ici à la fin 2020.
53. Le GRECO salue le processus de réflexion engagé par la police et la garde-frontière sur les questions de déontologie, ainsi que la mise au point de leurs codes de conduite respectifs. Des formations (initiales et continues) sur les questions relatives à l'intégrité

ont aussi été lancées, une attention particulière étant accordée au *leadership* éthique. Le processus en cours et il conviendrait de veiller à ce que des mises à niveau soient proposées régulièrement et à ce que des moyens soient trouvés pour la mise en place d'un dialogue permanent sur les questions d'éthique, fondé sur une approche pratique, au sein des deux institutions. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour instaurer un mécanisme spécifique de conseils confidentiels sur les questions éthiques.

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

Recommandation ix.

55. *Le GRECO avait recommandé, à propos du développement des carrières au sein de la police et de la garde-frontière, de (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*
56. Les autorités finlandaises indiquent que la politique de recrutement appliquée dans la police est la même que celle qui est appliquée dans les autres administrations publiques et qu'il n'existe pas de système de promotion. La Commission nationale de la police est chargée de la création de nouveaux postes et des décisions relatives au changement de l'intitulé d'un poste dans tous les services de police. Autrement, il n'est pas possible d'apporter des modifications majeures à la description d'un poste (pour passer d' « expert » à « cadre », par exemple). Toute modification majeure doit être précédée d'un appel ouvert à candidatures et d'un processus de recrutement compétitif. Les décisions relatives à la nomination d'agents, auparavant du ressort des supérieurs immédiats, sont désormais prises au niveau central, par la direction. Les deux seuls aspects qui restent de la compétence des supérieurs sont les évaluations de la performance et l'identification de formations, mais ces questions font l'objet d'un dialogue entre l'employé et son supérieur. Dans chaque service de police, les ressources humaines sont chargées des tâches administratives liées aux nominations, y compris la vérification des dossiers et les travaux préparatoires. En outre, elles peuvent être invitées à participer au processus de recrutement. Les syndicats jouent également un rôle fondamental en veillant à ce que les contrats de travail soient respectés. La rotation des postes est considérée comme un processus de développement des compétences fondé sur le volontariat et, en tant que tel, elle repose sur des demandes individuelles.
57. Les autorités ajoutent que dans le cadre du développement de sa politique de ressources humaines, la police définit actuellement les postes qui seront pourvus sur la base de contrats à durée déterminée (outre les hautes fonctions exécutives). Enfin, depuis 2019, les candidats occupant des postes permanents au sein du gouvernement central ou des emplois publics reposant sur des contrats à durée déterminée d'au moins deux ans ont la possibilité de faire appel des décisions relatives aux nominations. Les recours peuvent être introduits devant le Tribunal administratif, qui peut rejeter l'appel, renvoyer l'affaire pour réexamen de la décision de nomination ou révoquer cette décision.
58. La garde-frontière procède actuellement à une révision de son règlement et de ses procédures internes concernant le développement des carrières, et, parallèlement, à une mise à jour de son Manuel de politique du personnel. Le développement des

carrières sera soumis à davantage de vérifications, ce qui intégré dans la planification des vérifications et contrôles annuels. Les mécanismes d'appel et de conciliation concernant les carrières seront révisés, si nécessaire. D'autres changements devraient intervenir d'ici à la fin 2020.

59. Le GRECO prend note des précisions fournies concernant le développement des carrières au sein de la police. Il ressort des informations communiquées que les décisions à cet égard sont généralement centralisées, et non laissées à l'appréciation des supérieurs immédiats. Toutefois, le GRECO note que les évaluations de la performance et les décisions relatives aux formations restent du ressort de ces derniers. Il rappelle que l'évaluation de la performance est un outil essentiel de progression au sein de la fonction publique en Finlande, en particulier en raison de son importance pour les augmentations de salaire. Aucune information n'est fournie quant aux éventuels types de vérifications et contrôles existants pour empêcher la prise de décisions inévitables dans les cas évoqués ci-dessus. En outre, en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation ix, le GRECO est d'avis que la police devrait prendre des mesures supplémentaires pour développer les mécanismes internes d'appel/de conciliation, afin de permettre l'adoption d'une approche plus nuancée en cas de désaccord entre un agent et son supérieur. Les autorités évoquent l'introduction, en 2019, de nouvelles règles permettant d'interjeter appel sur les questions relatives au développement des carrières devant le Tribunal administratif, mais le GRECO avait préconisé la mise en place de mécanismes internes, qui n'existaient pas – et n'existent toujours pas. Dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle, il avait noté que des recours externes étaient possibles, mais qu'il était peu probable qu'un agent des services répressifs opte pour cette voie étant donné l'impact négatif que cela pourrait avoir sur sa carrière.
60. La garde-frontière reposant dans une très large mesure sur une structure de commandement de type hiérarchique, le GRECO exhorte l'Institution à prendre plus rapidement des mesures à l'égard tant de la première que de la seconde partie de la recommandation ix. Si une réflexion a été lancée dans ce domaine, elle n'a abouti à aucun résultat concret jusqu'à présent.
61. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

62. *Le GRECO avait recommandé de développer au sein de la police un système uniforme d'autorisation des activités accessoires, accompagné de mesures de suivi effectif.*
63. Les autorités finlandaises décrivent les règles en vigueur concernant l'autorisation d'exercer des activités accessoires : (i) dans le cas du Commissaire national de la police, du Directeur du Bureau d'enquêtes nationales et du Directeur du Service finlandais de sécurité et de renseignement, l'autorisation d'exercer une activité accessoire est accordée par le ministère de l'Intérieur ; (ii) dans le cas d'un Chef de service de police, l'autorisation est accordée par la Commission nationale de la police ; (iii) et, pour tous les autres agents, elle est accordée par le service de police concerné. Dans ce dernier cas de figure, les demandes d'autorisation sont soumises par le supérieur immédiat au Chef de service/département pour avis, puis à la personne chargée de prendre les

décisions sur les activités accessoires, dont la désignation doit être prévue dans le règlement intérieur. Les autorités soulignent que, conformément à la procédure susmentionnée, les décisions relatives à l'autorisation d'exercer des activités accessoires ne sont pas du ressort des seuls supérieurs immédiats.

64. Les autorités ajoutent qu'il a été conseillé aux supérieurs de procéder à un suivi annuel des activités accessoires exercées par leurs subordonnés (y compris en informant nouvelles recrues à leur arrivée dans le service et en rappelant chaque année au personnel en poste la nécessité de demander l'autorisation d'exercer une activité accessoire, ou de renouveler cette autorisation). Tout changement dans l'exercice d'activités secondaires doit faire l'objet d'une nouvelle demande/autorisation, et la cessation de telles activités doit être notifiée.
65. Enfin, la Commission nationale de la police envisage la possibilité de mettre au point un système national pour l'enregistrement des activités accessoires au sein du système de gestion des cas pour permettre aux services de police de voir toutes les décisions prises dans la police concernant les activités accessoires des agents. Selon les autorités, la mise en place d'un tel système permettrait d'uniformiser le processus décisionnel relatif aux autorisations d'exercer des activités accessoires et d'en garantir la cohérence au niveau national. En outre, les autorités réfléchissent à la possibilité de modifier la législation pour instaurer dans la police un système central d'autorisation d'activités accessoires qui s'appliquerait à l'ensemble du pays.
66. Le GRECO note que les règles applicables décrites sont les mêmes que celles qui étaient déjà en vigueur et qui ont été analysées lors de la visite d'évaluation. Il reconnaît que certains efforts ont été faits pour renforcer le suivi des activités accessoires, la responsabilité d'indiquer tout changement ayant été confiée à la fois aux agents concernés et à leur supérieur. Toutefois, il n'a toujours pas été remédié à la principale faiblesse du système, à savoir l'absence de mécanisme d'autorisation simplifié qui permettrait de garantir la cohérence des décisions prises (que ce soit l'approbation ou le refus) et des mesures de suivi mises en œuvre par la suite. Le GRECO prend note de l'intention de la police d'évaluer si des changements dans la réglementation sont nécessaires et, dans tous les cas, de prendre des mesures supplémentaires pour mettre au point un système national d'enregistrement des données liées aux activités accessoires. Ce projet mérite d'être salué, mais il doit encore être effectivement mis en œuvre. Globalement, le GRECO estime que la partie essentielle de la recommandation n'a pas été traitée. Les mesures de suivi décrites, bien qu'utiles, ne sont pas suffisantes pour garantir la mise en œuvre d'une approche uniforme dans ce domaine.
67. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

68. *Le GRECO avait recommandé 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.*

69. Les autorités finlandaises rappellent les règles qui étaient déjà en place au moment de la visite d'évaluation concernant les activités accessoires des agents en poste (Instruction POL-2014-17024), dans lesquelles sont donnés quelques exemples d'emplois ou d'activités accessoires inadaptés, ainsi que les règles relatives aux restrictions qui s'appliquent après un emploi (Section 44a de la loi sur la fonction publique et Lignes directrices de 2017 sur le « pantouflage » élaborées par le ministère des Finances – pour plus de précisions, voir le paragraphe 26). L'Instruction relative à la police a expiré le 30 juin 2020 et en cours de révision ; les autorités considéreront par la suite si d'autres mesures d'ordre réglementaire seront nécessaires dans ce domaine.
70. La garde-frontière a procédé à un examen systématique de ses consignes et instructions internes relatives aux activités accessoires et aux restrictions après emploi. Le Code permanent de la garde-frontière sur les activités accessoires des agents publics a été mis à jour en conséquence le 1^{er} janvier 2020 et regroupe désormais toutes les règles pertinentes sur la question, ainsi que des orientations connexes, y compris des exemples concrets. Il a été publié sur le site intranet (*Compass*) et distribué en tant que matériel de formation.
71. Le GRECO prend note des projets de la police, qui doivent encore être mis en œuvre concrètement. Le GRECO se félicite de l'action positive entreprise par la garde-frontière, qui répond effectivement à la recommandation : elle a systématisé les règles applicables en matière d'activités secondaires et de post-emploi en les regroupant dans un seul instrument, qui est accompagné de conseils et d'exemples pratiques. En outre, une formation est dispensée par la suite depuis la mi-2020.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

73. *Le GRECO avait recommandé de (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.*
74. Les autorités finlandaises déclarent qu'un modèle de gestion des risques a été adopté en 2018 : l'identification des risques se fonde sur la cartographie des risques des différents services de police, qui font ensuite rapport à la Commission nationale de la police. Les autorités soulignent également que le contrôle interne repose essentiellement sur la surveillance, au quotidien, des dirigeants. Il doit être tenu compte, dans la planification des opérations et du budget, de l'organisation du contrôle interne et des risques qui pourraient se poser pour la réalisation des objectifs. Dans le cadre de cet exercice, les services doivent également effectuer des estimations de la probabilité de réalisation des différents risques et de l'importance potentielle de ces derniers, et proposer des mesures de gestion des risques. Après la soumission des déclarations des services de police, au début de l'année civile, la Commission nationale de la police établit une synthèse des principaux risques qui se posent au sein de l'Institution. En conséquence, les observations concernant des risques critiques, significatifs ou fondamentaux qui sont pertinentes pour l'Institution dans son ensemble

sont ensuite traitées par le Comité directeur de la police nationale chaque fois que nécessaire (pas en fonction d'une certaine date limite ou d'un calendrier), et au moins une fois par an. Les rapports sont confidentiels. Les réseaux nationaux des responsables de la sécurité et des agents chargés de la protection de données se réunissent régulièrement au cours de l'année, ce qui contribue à renforcer les travaux de gestion des risques au sein des services de police. En 2019, dans le cadre du développement du contrôle interne, l'accent a été mis sur la spécification du domaine de responsabilité des agents, le développement de la coopération inter-services et l'opportunité et l'uniformité des mesures de contrôle interne.

75. Les procédures de contrôle interne sont décrites de façon exhaustive dans la réglementation (Instruction relative au contrôle interne, Règlement sur la gestion financière, Instructions relatives aux marchés publics, Politique de gestion des risques et règlements et instructions connexes). Ces divers instruments sont complétés par un audit interne (le service pertinent étant doté de droits étendus pour vérifier les registres et à les recouper, si nécessaire) et de processus de contrôle de légalité. Les autorités soulignent qu'une surveillance interne stricte est assurée régulièrement (outre la gestion des risques habituelle) et conformément à des plans précis, à la fois par le biais du contrôle de légalité (effectué notamment par les services juridiques locaux) et de l'audit interne ; cet exercice englobe la vérification croisée des registres.
76. En 2018 et en 2019, les travaux menés dans le cadre de l'audit interne se sont en grande partie concentrés sur le renforcement du contrôle interne et de la gestion des risques, et notamment l'observation du rôle et de la performance des dirigeants (2018) et de ceux de la Commission nationale de la police (2019). En 2020, l'objectif principal de l'audit interne est de promouvoir l'expertise et la qualité du contrôle interne, notamment la surveillance et le contrôle des dirigeants. Entre 2019 et 2020, la législation relative à ces questions a été réformée. Ainsi, la nouvelle Instruction sur la gestion des risques est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2019, l'Instruction sur le Contrôle interne a été révisée/mise à jour et est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2020, et l'Instruction sur le contrôle de légalité devrait être adoptée en 2020. Enfin, une attention particulière a été accordée à la gestion de la situation d'urgence liée à la Covid-19 et il a été demandé aux services de police de rendre compte de façon détaillée du respect et du contrôle des consignes et instructions ayant été données au printemps 2020.
77. Pour finir, les autorités indiquent que l'Institut universitaire de police a intégré les contenus spécifiques sur le contrôle interne et la surveillance des dirigeants dans les modules de formation initiale et continue (destinés tous les niveaux de commandement) afin d'harmoniser davantage la compréhension générale des notions, des responsabilités et des procédures au sein de la police.
78. Le GRECO se félicite des mesures prises pour renforcer le contrôle interne et la gestion des risques et proposer un cadre bien structuré et coordonné, qui repose notamment sur un processus inclusif de collecte d'informations, la vérification croisée des registres et la mise au point d'une action ciblée par la suite. Le contrôle interne est également renforcé par l'audit interne et le contrôle de légalité. Les dirigeants sont appelés à jouer un rôle clé dans la surveillance du système. Une formation sur cette importante question est proposée à tous les niveaux de l'Institution. Les améliorations conséquentes

apportées par police dans ce domaine répondent effectivement aux deux volets de la recommandation xii.

79. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

80. *Le GRECO avait recommandé d'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.*
81. Les autorités finlandaises indiquent que tous les agents de police ont l'obligation de signaler toute suspicion d'infraction pénale (Loi sur les enquêtes pénales, Chapitre 3, Section 1(2)). De plus, conformément au Règlement sur la gestion financière, lorsqu'une personne travaillant au sein d'un service de police détecte des procédures inappropriées ou risquées, des associations dangereuses, une négligence, des abus ou des activités frauduleuses dans la gestion financière du service ou toute autre opération, elle doit immédiatement en référer à son supérieur. Les autorités précisent que si le champ d'application du Règlement couvre essentiellement la gestion financière, l'obligation de signalement s'étend à d'autres types d'opérations (portant ainsi sur tous les types de comportements ou d'actes liés à la corruption). Le supérieur doit ensuite notifier le Chef du service de police pertinent. Les Chefs de service ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour remédier à tout problème détecté et d'informer immédiatement le Commissaire national de la police de ces questions, conformément aux instructions et règlements relatifs à la procédure de signalement. Le chef de l'Audit interne au sein de la Commission nationale de la police doit être informé de tels signalements. Les anomalies et abus financiers doivent également être signalés au Directeur de l'Administration et au Chef de la Planification et des Finances à la Commission nationale de la police. Le service d'audit interne vérifie si les mesures nécessaires sont prises, les évalue et en assure le suivi.
82. Au début de l'année 2019, la police a mis en place, à l'échelle nationale, un mécanisme pour l'éthique dans le but de renforcer la transparence dans les activités de la police et la confiance du public dans l'Institution. Ce dispositif permet aux agents de signaler – de façon anonyme s'ils le souhaitent – toute activité suspecte au sein de l'administration qui est contraire à l'éthique ou viole le règlement interne et qui entraîne ou pourrait entraîner des risques ou des dommages pour l'Institution ou sa réputation. Chaque signalement est enregistré dans le système de gestion des cas de la police et traité de la même manière que les autres types de plaintes. Des matériels de présentation sur le fonctionnement du mécanisme et le traitement des faits signalés ont été mis au point et diffusés auprès des services de police. De plus, pour faciliter l'accès à ce dernier, il a été ajouté sur la page d'accueil de l'intranet de l'Institution.
83. Conformément au Code permanent sur la surveillance interne et la gestion des risques de la garde-frontière (RVLPK A.21), la garde-frontière est tenue de signaler toute suspicion de comportement illicite (il ne s'agit pas d'une obligation spécifiquement liée à la corruption, mais elle figure parmi les obligations générales également). Le signalement se fait auprès d'un supérieur, ou, en cas d'insuffisance ou d'abus dans le contrôle interne, directement auprès du service juridique du quartier général de la

garde-frontière. Des travaux en vue de l'instauration, au début de l'année 2021, d'un mécanisme de signalement spécifique sont en cours. Le contenu de ce dernier est prêt, mais les sites internet et intranet faisant actuellement l'objet d'une refonte, le mécanisme ne sera techniquement opérationnel qu'à l'issue de ces travaux. La garde-frontière prévoit également d'élaborer des matériels d'orientation à ce sujet. La responsabilité du traitement des signalements effectués par les lanceurs d'alerte, des enquêtes et des mesures de protection devrait être confiée au quartier général de l'Institution. D'autres modifications de la réglementation interne (et, notamment, des dispositions liées au contrôle de légalité) sont envisagées pour mieux encadrer cette question.

84. Enfin, les autorités évoquent leur projet de modifier la législation nationale sur la protection des lanceurs d'alerte en vue de la mettre en conformité avec l'acquis de l'UE.
85. Le GRECO prend note des informations communiquées en ce qui concerne l'obligation de signalement imposée tant à la police qu'à la garde-frontière, conformément au premier volet de la recommandation. Il note également la création d'un mécanisme spécifique de signalement pour les lanceurs d'alerte (le « mécanisme pour l'éthique »), qui peut être saisi de façon anonyme. Déjà opérationnel au sein de la police, ce dispositif attend sa mise en œuvre technique au sein de la garde-frontière. Le GRECO considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour répondre au deuxième volet de la recommandation, c'est-à-dire pour renforcer la protection des lanceurs d'alerte, tant dans la police que dans la garde-frontière. La mise en place de mécanismes de signalement anonyme constitue assurément un pas dans la bonne direction, mais elle doit être complétée par des mesures de soutien et de protection adéquates. Il est important non seulement que les agents aient connaissance de leur obligation de signalement et des mécanismes existants à cette fin, mais aussi qu'ils aient confiance dans les procédures de signalement et, surtout, dans les suites qui y sont données. Le GRECO croit comprendre que d'autres changements sont prévus dans ce domaine après que la législation régissant la protection des lanceurs d'alerte aura été adoptée, afin de mettre la réglementation et les procédures nationales en conformité avec la nouvelle Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte, adoptée en 2019.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

87. *Le GRECO avait recommandé 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.*
88. Les autorités finlandaises déclarent que deux sessions de formation sur le mécanisme de signalement récemment mis en place (le « mécanisme pour l'éthique ») ont été organisées au sein de la Commission nationale de la police, et que des présentations sur celui-ci ont été effectuées lors des sessions de formation dispensées dans les services de police. À ces occasions, des documents d'information sur le fonctionnement du mécanisme et le traitement des signalements ont été distribués afin que tous les agents se familiarisent avec l'outil. Quant à la garde-frontière, elle a intégré la question des

lanceurs d'alerte dans la nouvelle formation sur l'intégrité/la lutte contre la corruption (voir paragraphe 46) et entend élaborer des lignes directrices sur le sujet. Les dirigeants devraient se voir confier d'importantes responsabilités de sensibilisation dans ce domaine.

89. Le GRECO reconnaît les mesures prises par la police pour dispenser des formations sur la protection des lanceurs d'alerte à ses agents ; il encourage en outre l'Institution à élaborer des lignes directrices spécifiques (à distinguer des matériels de formation) sur la question. La garde-frontière a intégré la question de la protection des lanceurs d'alerte dans la formation sur la prévention de la corruption, qui a été lancée en 2020 et qui est en cours. Le GRECO se félicite de cette mesure. Il prend note de l'intention de l'Institution de concevoir des lignes directrices sur les signalements et attend avec intérêt de voir le résultat concret de ces travaux.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

91. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande n'a mis en œuvre de façon satisfaisante qu'une seule des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Sur les treize recommandations restantes, huit ont été partiellement mises en œuvre, et cinq n'ont pas été mises en œuvre.
92. Plus spécifiquement, la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iv, vii, viii, ix, xi, xiii et xiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, v, vi et x n'ont pas été mises en œuvre.
93. Des mesures positives ont été menées par la Finlande pour faciliter la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, mais, étant donné que plusieurs des mesures relatives à l'intégrité décrites par les autorités sont en cours de conception/de lancement, des travaux sont encore nécessaires. Il semble nécessaire de prendre des mesures plus vigoureuses, en particulier à l'égard des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Globalement, d'importants progrès ont été effectués dans la mise en œuvre des recommandations relatives aux services répressifs (à savoir la police et la garde-frontière). La police a fourni des efforts notables pour améliorer la gestion des risques et renforcer les systèmes de contrôle interne. En outre, une politique d'intégrité plus ciblée s'installe progressivement, comme en attestent plusieurs améliorations concernant les évaluations de la performance, mais aussi l'élaboration d'un code de déontologie et l'adoption de mesures de mise en œuvre pour ancrer les principes et dispositions du Code au sein de l'Institution. Par ailleurs, la responsabilité des dirigeants a été renforcée, donnant lieu à des projets concrets (des formations) qui sont en cours. Des efforts supplémentaires peuvent néanmoins être fournis en ce qui concerne les conflits d'intérêts (notamment sur la question des activités accessoires et des restrictions après emploi) et la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Institution). Des mesures satisfaisantes ont également été prises par la garde-frontière, elle a aussi publié son Code de déontologie, considérablement renforcé les orientations relatives aux activités accessoires et les restrictions après emploi, et intensifié la formation sur l'intégrité au

sein de ses effectifs. D'autres améliorations sont cependant attendues relativement à l'évolution des carrières et à la protection des lanceurs d'alerte.

94. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires sont nécessaires pour démontrer un niveau acceptable de conformité avec les recommandations dans les 18 prochains mois. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation finlandaise à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i à xi, xiii et xiv avant le 30 avril 2022.
95. Enfin, le GRECO invite les autorités finlandaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.