

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

FINLANDE



Adopté par le GRECO
à sa 92^e réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre - 2 décembre 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur « la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif - PHFE) et des services répressifs ».
2. Ce Deuxième 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 qui a été adopté par le GRECO lors de sa 79^e réunion plénière (23 mars 2018) et rendu public le 27 mars 2018, après autorisation de la Finlande ([GrecoEval5Rep\(2017\)3](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 86^e réunion plénière (29 octobre 2020) et rendu public le 11 décembre 2020, après autorisation des autorités finlandaises ([GrecoRC5\(2020\)2](#)).
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 figurant dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport, reçu le 29 avril 2022, et les informations fournies par la suite, ont servi de base à l'élaboration de ce Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Suède (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Slovénie (en ce qui concerne les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs désignés sont Mme Monika OLSSON, au nom de la Suède, et Mme Vita HABJAN BARBORIČ, au nom de la Slovénie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour l'élaboration du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé quatorze recommandations à la Finlande dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation xii avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations i, iv, vii, viii, ix, xi, xiii et xiv avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ii, iii, v, vi et x n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité aux recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

6. Les autorités finlandaises indiquent que différentes mesures visant à lutter contre la corruption ont été prises sur différents plans depuis l'adoption du Rapport de Conformité. La première stratégie de lutte contre la corruption a été adoptée le 27 mai 2021. Elle comprend à la fois des mesures de prévention et de répression. La mise en œuvre de cette stratégie est assurée par un plan d'action établi pour la période 2021-2023. Les 79 actions différentes comprennent, entre autres, l'amélioration de la coopération entre les instances publiques, la sensibilisation aux questions liées à la

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.

corruption, la dénonciation des cas de corruption, l'examen du fonctionnement de la législation anticorruption et la promotion de la recherche. La mise en œuvre des recommandations du GRECO fait également partie des mesures visées par la stratégie et son plan d'action.

7. En outre, la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre l'économie souterraine et la criminalité économique (2020-2023) est en bonne voie. Cette stratégie comporte un volet spécifique dédié à la lutte contre la corruption axé sur une sensibilisation accrue aux domaines à risque liés à la corruption et sur les travaux de lutte contre la corruption dans le secteur public et dans le secteur privé (petites et moyennes entreprises - PME).

Recommandation i

8. *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.*
9. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a salué la procédure de codification des règles d'intégrité, ainsi que l'élaboration de règles en matière de cadeaux aux ministres, qui devaient encore être complétées et assorties d'un système de mise en œuvre efficace. Le GRECO a également encouragé les autorités à renforcer le cadre d'intégrité/de responsabilité applicable aux ministres.
10. Les autorités finlandaises indiquent à présent que le ministère des Finances a publié le [code de conduite sur l'éthique de la fonction publique](#) (aussi nommé « manuel d'éthique ») le 7 mai 2021. Celui-ci réunit les questions les plus importantes relatives à l'éthique de la fonction publique, des questions qui auparavant se trouvaient de manière dispersée dans différentes lois et directives. Ce code de conduite ne remplace pas les lignes directrices plus détaillées ; au contraire, il les résume en une présentation générale facile d'accès pour les fonctionnaires et le grand public. Le code de conduite et les conseils écrits qu'il contient s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires, y compris les conseillers spéciaux. Il ne couvre pas les ministres, mais comprend une section spéciale dédiée aux postes de haut rang.
11. Le code de conduite porte sur les valeurs fondamentales du gouvernement central, les principes juridiques de l'administration ainsi que les droits, obligations et responsabilités des fonctionnaires pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il aborde également les situations générales de récusation, les activités accessoires, l'acceptation de marques d'hospitalité et les accords sur la période de carence. En outre, il traite des questions liées à la transparence de l'administration, à la non-divulgaration et à l'interdiction de l'utilisation des informations. Il détaille par ailleurs les valeurs des cadres supérieurs et les exigences en matière d'obligations déclaratives financières en ce qui concerne les postes de haut rang dans l'administration publique.

12. De plus, le 1^{er} mai 2021, le ministère des Finances a mis à jour [les lignes directrices sur les marques d'hospitalité, les avantages et les cadeaux](#) (nouvelles affaires judiciaires, corrections mineures et amélioration de la lisibilité).
13. En ce qui concerne le système de conseil et d'avis sur les dispositions relatives à l'intégrité proposé aux personnes appartenant à l'encadrement supérieur, ces dernières ont la possibilité de se tourner vers leur propre structure et, dans tous les cas, vers le service de gouvernance publique du ministère des Finances. Le site internet du ministère des Finances possède sa propre sous-rubrique consacrée à la gestion publique, celle-ci contient également les coordonnées du responsable du support de gestion. Rien n'a été signalé en ce qui concerne le système de surveillance correspondant et, en ce qui concerne les sanctions, les autorités indiquent que les dispositions relatives à la responsabilité des fonctionnaires de l'administration centrale et aux conséquences juridiques de la législation sur la fonction publique peuvent s'appliquer en cas de violation, le cas échéant.
14. Concernant les ministres, les autorités se réfèrent aux nouvelles [lignes directrices sur les marques d'hospitalité, les avantages et les cadeaux](#) qui sont entrées en vigueur le 4 novembre 2020. Un registre des dons a été établi à la même date. En outre, le [manuel 2019 à l'usage des ministres](#) contient certaines règles relatives à l'intégrité (par exemple sur la déclaration des intérêts privés) ; une mise à jour du manuel est en cours et devrait être publiée au printemps 2023. Le Cabinet du Premier ministre a rédigé une [proposition de loi](#) sur les périodes de carence des ministres, laquelle a été diffusée pour commentaires au printemps 2022 et a été soumise au Parlement le 29 septembre 2022. L'entrée en vigueur de la loi est prévue pour le 1^{er} juin 2023.
15. [Le GRECO](#) rappelle que les autorités avaient opté pour l'élaboration d'une série de documents destinés aux ministres (préparé par le Cabinet du Premier ministre) et d'une autre série pour les autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (préparé par le ministère des Finances). Le code de conduite destiné aux PHFE, hormis les ministres, a été adopté, ce qui est une évolution positive. Il est relativement exhaustif et le ministère des Finances est chargé de dispenser des conseils et de mener des actions de sensibilisation. Toutefois, rien n'est dit quant à l'exigence spécifique de la recommandation i. pour que les conseils soient confidentiels (autre que l'obligation générale de secret et de non-divulgaration à laquelle tous les fonctionnaires sont tenus).
16. En ce qui concerne le régime de sanctions du code, dans la mesure où le code consolide la législation existante de la fonction publique en matière d'éthique, les infractions à ses dispositions pourraient entraîner une responsabilité administrative/pénale, selon le cas. Ces informations ne s'écartent pas de ce qui était déjà en place au moment de la visite d'évaluation. Au fur et à mesure que l'on acquiert de l'expérience avec le code, le GRECO souhaiterait obtenir des informations supplémentaires sur son application effective, afin de pouvoir évaluer sa crédibilité et son efficacité, comme le demande la recommandation i. Ceci est étroitement lié à la question de la supervision du code, pour laquelle aucune information n'a été fournie par les autorités.
17. Concernant les ministres, il existe un manuel et des lignes directrices sur les cadeaux. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices relatives aux

cadeaux, qui sont très détaillées et complètes ; un registre des dons est désormais en place. Une version mise à jour en 2019 du manuel à destination des ministres a été publiée. Elle reste cependant assez générale, défaut qui a déjà été souligné dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Il n'y a pas non plus de mécanismes d'application et aucun élément nouveau n'a été signalé concernant les mécanismes de conseil aux ministres. Il est évident que le cadre d'intégrité et de responsabilité applicable aux ministres doit être renforcé (voir également la recommandation vi). Le GRECO espère que la nouvelle mise à jour du manuel à l'usage des ministres, qui est en cours d'élaboration et dont la publication est prévue au printemps 2023, tiendra compte des remarques susmentionnées concernant les améliorations recommandées.

18. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

19. *Le GRECO avait recommandé (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.*
20. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté qu'aucune formation spécifique obligatoire sur les questions d'intégrité n'avait été organisée pour les PHFE.
21. Les autorités finlandaises évoquent à présent la plateforme d'apprentissage en ligne eOppiva.fi et les supports de formation spécifiquement axés sur les questions d'éthique dans le service public. Les autorités mettent également en évidence le travail qui sera développé/planifié par le ministère des Finances pour accompagner les personnes occupant des postes de direction (à la fois au niveau central et au niveau local), notamment en les sensibilisant à la prévention de la corruption et aux questions d'intégrité. Actuellement, les PHFE sont encouragées à suivre une formation sur les questions d'éthique sur la base du volontariat, mais il est envisagé d'en faire une obligation à intégrer dans les accords de gestion conclus avec les personnes occupant des postes à responsabilité. Par ailleurs, le ministère des Finances explore différentes pistes afin de mieux introduire la dimension éthique dans le travail quotidien des PHFE : événements conjoints organisés par la direction (par exemple, des cafés-rencontres de la direction), communication ciblée, formations spécifiques en coopération avec l'Institut finlandais de gestion publique. Enfin, le site internet du ministère des Finances propose un programme-cadre dont les organismes publics peuvent se servir pour planifier et organiser leur propre « journée de l'éthique ».
22. Le GRECO prend acte des initiatives mises en place et de celles qui sont en préparation en vue de sensibiliser les personnes occupant des postes d'encadrement supérieur aux questions d'éthique et de lutte contre la corruption. Néanmoins, la recommandation ii est très claire : elle appelle à dispenser une formation spécialisée obligatoire à l'ensemble des PHFE au début de leur mandat, puis à intervalles réguliers tout au long de celui-ci. Cela n'a pas été fait. À l'heure actuelle, les cadres supérieurs sont encouragés

à suivre cette formation, mais cela reste sur la base du volontariat. En outre, aucun élément n'a été rapporté quant à l'organisation de la formation des ministres. Le GRECO rappelle la réserve exprimée dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle : s'il existe des formations 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. La situation n'a pas changé.

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

Recommandation iii

24. *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.*
25. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Aucune mesure ciblée n'avait été prise pour répondre à cette recommandation.
26. Les autorités finlandaises indiquent à présent que le processus de gestion des déclarations financières est le même que celui qui avait été évalué au moment du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. La responsabilité de l'exécution des obligations de déclaration des intérêts privés a été déléguée aux ministères et aux personnes soumises à ces obligations. La mise en œuvre de cette recommandation est envisagée à la lumière des modifications législatives proposées pour la recommandation v.
27. Le GRECO déplore l'absence de progrès tangibles dans ce domaine et conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv

28. *Le GRECO avait recommandé (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.*
29. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport Conformité. Le GRECO a pris note des projets d'amendements à la loi en cours visant à mieux gérer la question du pantouflage.

30. Les autorités finlandaises indiquent qu'un amendement de l'article 44a de la loi relative à la fonction publique est entré en vigueur le 1er juin 2022, en vertu duquel la durée de la période de carence après la cessation des fonctions s'appliquant aux plus hauts fonctionnaires (à l'exclusion des conseillers spéciaux) a été portée à un maximum de 12 mois (au lieu des 6 mois qui étaient auparavant le cas). Les lignes directrices du ministère des Finances sur le pantouflage ont également été mises à jour. Elles traitent des conflits d'intérêts qui peuvent survenir avec d'anciennes activités privées lorsqu'une personne entre dans la fonction publique en tant que haut fonctionnaire issu du secteur privé et lorsqu'elle souhaite commencer à négocier un emploi futur qui suivra le service public. La durée de la période d'attente pour les conseillers spéciaux est fixée à six mois.
31. Quant au rôle du Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique, il peut, à un niveau général, commenter l'application des conditions s'appliquant au terme d'un emploi public et encourager les agences concernées à conclure un accord relatif à la période d'attente lorsque ses conditions sont remplies. Cela n'équivaut pas à une évaluation juridique de la norme s'appliquant au terme d'un emploi public ; par conséquent, les avis et les recommandations émis par le Comité consultatif sont de nature consultative et ne sont pas juridiquement contraignants.
32. Les autorités ajoutent qu'une proposition distincte a été déposée concernant les restrictions après la fin du mandat des ministres. Une période d'attente au terme d'une fonction publique pouvant aller jusqu'à 12 mois pourrait être imposée lorsqu'un membre du gouvernement a eu accès à certaines informations ou se trouve dans une situation pouvant entraîner un conflit d'intérêts susceptible de justifier cette restriction. Une autre condition serait que le transfert vers une nouvelle tâche ou un nouveau poste puisse être considéré comme mettant en péril l'intérêt du public et la confiance dans les activités du gouvernement. L'interdiction s'applique aux personnes détachées du gouvernement 12 mois après leur démission.
33. Le GRECO se félicite des amendements législatifs signalés concernant la question du pantouflage, en particulier en ce qui concerne l'extension de la période d'attente possible et la mise à jour des orientations dans ce domaine sensible. Les amendements signalés s'appliquent aux hauts fonctionnaires et l'utilisation des règles dans la pratique n'est toujours pas claire. En ce qui concerne les ministres, le GRECO se félicite du fait que les restrictions après la fin du mandat soient désormais inscrites dans la loi y compris à leur égard (les ministres acceptaient volontairement ces restrictions, sans en être contraints légalement). Cependant, il s'agit d'une proposition qui doit encore être adoptée. Pour les conseillers spéciaux, la période d'attente est fixée à six mois, ce qui, selon le GRECO, pourrait être trop court pour constituer un outil efficace de prévention des risques de corruption et de conflits d'intérêts lors du retour au secteur privé après un service public.
34. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

35. *Le GRECO avait recommandé, pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (y compris les conseillers spéciaux), (i) de 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) ; (ii) et d'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)

36. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté que les mesures proposées pour répondre à la première et (partiellement) à la deuxième partie de la recommandation v en étaient à un stade très précoce de leur mise en œuvre. Le GRECO a déploré qu'aucun processus de réflexion approfondi/plus vaste n'ait été engagé concernant les déclarations financières des proches.
37. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités finlandaises indiquent à présent qu'à partir du 1 juin 2022 des modifications de l'article 8a de la loi relative à la fonction publique (l'obligation pour les hauts fonctionnaires de déclarer tout intérêt financier ou autre intérêt extérieur) ont été introduites afin de garantir que le contenu des déclarations financières obligatoires et le moment où celles-ci doivent être effectuées soient standardisés et spécifiés. La disposition susmentionnée sera également applicable aux conseillers spéciaux. Le ministère des Finances a également publié des [orientations actualisées](#) sur cette question particulière. En ce qui concerne les ministres, les exigences applicables sont directement fondées sur la Constitution ; aucun changement n'est intervenu dans ce domaine depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. De même, aucun changement n'est signalé en ce qui concerne la présentation de déclarations financières par les parents proches (des ministres ou d'autres PTEF) : ils n'ont aucune obligation à cet égard.
38. Concernant la deuxième partie de la recommandation, la déclaration des cadeaux reçus est définie dans un manuel proposant des orientations spécifiques qui a été publié d'une part pour les ministres et d'autre part pour toutes les autres PHFE. Cette solution a été privilégiée pour répondre à la recommandation, car les autorités ont estimé qu'inclure une obligation de déclaration des cadeaux reçus dans les déclarations financières pourrait transmettre le (mauvais) message selon lequel certains cadeaux seraient acceptables.
39. Le GRECO se félicite de l'adoption d'amendements législatifs visant à rendre standardisés et spécifiques le contenu et le moment où les déclarations financières doivent être effectuées par les hauts fonctionnaires du gouvernement. Ces exigences couvrent également les conseillers spéciaux ; toutefois, elles ne s'appliquent pas aux ministres. Par conséquent, les lacunes du système de déclaration financière identifiées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle persistent en ce qui concerne les ministres (voir le paragraphe 85 du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la Finlande) et, pour cette raison, la première partie de la recommandation ne peut être considérée que comme partiellement mise en œuvre.

40. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO a accepté dans le Rapport de Conformité le fait que les autorités aient décidé 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. Cet objectif a été atteint pour l'ensemble des PHFE grâce à la publication d'orientations spécifiques sur les cadeaux (voir également la recommandation i). Concernant la déclaration financière des proches, le GRECO regrette le manque de considération accordée jusqu'à présent à cette question pertinente. En l'absence d'une telle considération, la deuxième partie de la recommandation ne peut être considérée que comme partiellement mise en œuvre.
41. Le GRECO conclut donc que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

42. *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.*
43. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO déplorait 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 concluait que la recommandation vi n'avait pas été mise en œuvre.
44. Les autorités finlandaises indiquent à présent que le ministère de la Justice a mis en place un projet visant à analyser le cadre juridique en vigueur en matière de responsabilités ministérielles. Un mémorandum de référence a été préparé à cette fin et mis en ligne à la fin du mois d'août 2022. Il décrit: (i) l'état actuel de la réglementation relative à la responsabilité ministérielle légale et son contexte ; (ii) l'état actuel de la législation relative à la demande de poursuites par les députés et le contexte de la réglementation ; (iii) les arguments en faveur du maintien du système actuel de soumission des affaires au débat public et les besoins proposés pour l'évaluation réglementaire ; (iv) les propositions relatives aux besoins d'évaluation réglementaire soumis au débat public et au débat judiciaire ; (v) la réglementation pertinente en matière de droit comparé. Le mémorandum attend une discussion plus approfondie au Parlement.
45. Le GRECO se félicite du processus de réflexion qui a été engagé pour renforcer la responsabilité ministérielle, notamment par l'élaboration d'un mémorandum détaillé sur l'état actuel des choses dans le pays, ainsi que sur l'expérience en matière de droit comparé et d'autres considérations si des changements devaient être apportés au système existant. Ce mémorandum a été soumis à la discussion du Parlement. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

46. Les autorités finlandaises indiquent que la police a poursuivi son engagement en matière d'intégrité et a veillé à ce que les questions d'éthique soient prises en compte dans le développement de toutes les opérations. Les travaux ont continué sur les questions relatives au « ciblage² » des personnes travaillant dans le secteur public. La Commission nationale de la police a mis à jour sa directive relative aux « procédures de prévention et de gestion des menaces dans la police³ », qui est contraignante pour l'administration de la police, et a publié en 2020 de nouvelles instructions sur « la prévention et la gestion du ciblage dans la police ». Ces deux documents décrivent les mesures à prendre en amont pour assurer la protection des employés, en définissant les rôles et responsabilités de l'employé, du supérieur hiérarchique, de l'unité juridique et du responsable de la sécurité. Selon une enquête menée en 2021, 36 % du personnel de la police a été confronté au « ciblage ».
47. En février 2022, la Commission nationale de la police a témoigné de l'engagement de la police en faveur du développement durable. Cet engagement vise, entre autres, à promouvoir la responsabilité liée à la passation des marchés publics, à favoriser l'égalité et la non-discrimination et à intégrer la dimension éthique dans l'ensemble des activités. L'importance de maintenir l'ordre éthique et d'appliquer de façon effective le code d'éthique pour les dirigeants et les supérieurs est mis en valeur. Une formation en présentiel et en ligne sur ces questions se tiendra en 2022.
48. La police a également réalisé un projet sur la communication sociale, dont les résultats permettront d'élaborer des mesures et de renforcer le niveau de confiance via la communication. L'objectif du projet est de développer à la fois la manière dont la police communique des informations sur le maintien de l'ordre et la manière dont elle participe au débat social. L'une des mesures consistant à développer la communication active, l'objectif de la police dans ce cadre est de s'assurer que les décideurs politiques disposent d'un niveau d'information adéquat sur le travail de maintien de l'ordre. Cela contribuera à sensibiliser les décideurs aux évolutions du moment, à s'assurer qu'ils soient bien informés sur les activités de la police et les phénomènes de sécurité actuels et à renforcer la confiance des décideurs et des citoyens dans la police.

Recommandation vii

49. *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.*

² Le ciblage est une activité dans laquelle un individu, par ses propres actions ou en mobilisant d'autres personnes, directement ou indirectement, initie ou encourage le harcèlement organisé d'une autre personne. Il peut s'agir de diffamation, de diffusion d'informations privées ou de menaces. Le ciblage peut également viser une personne par le biais de son cercle de connaissances le plus proche. L'objectif du ciblage est d'influencer les personnes ou les structures et institutions de la société, et en particulier la confiance inspirée.

³ Une menace dans la police est une menace envers les autorités, particulièrement dirigée contre la police et son personnel. Elle peut inclure l'opposition violente, l'intimidation illégale et la persécution d'un fonctionnaire. Une menace dans la police peut chercher à influencer, par exemple, l'exécution de futures tâches officielles ou à exercer des représailles pour des actions déjà entreprises. Elle peut avoir des effets négatifs considérables sur l'environnement de travail ou, plus largement, sur la police.

50. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Pour ce qui est de la police, il a été noté qu'une politique d'intégrité plus ciblée était envisagée - mais pas encore élaborée - dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action relatif à la prévention des actes de corruption en 2017 en ce qui concerne la gestion des risques, le contrôle interne, l'évaluation des performances et l'élaboration d'un code de déontologie et de mesures visant à le faire appliquer. Des mesures supplémentaires devaient être mises au point à la lumière des engagements pris à l'égard de la stratégie nationale plus large de lutte contre la corruption qui devait être adoptée par la suite. Concernant les gardes-frontières, aucune stratégie anticorruption n'a été adoptée mais un code de conduite a été publié et assorti d'une formation.
51. Les autorités font référence à présent à la stratégie de lutte contre la corruption (voir paragraphe 6 ci-dessus) et à son plan d'action qui comprend plusieurs mesures en réponse aux recommandations du GRECO, notamment l'élaboration de stratégies de lutte contre la corruption pour la police et les gardes-frontières. La police a commencé à exécuter le Au vu de ce qui précède, (i) la capacité de la Commission nationale de la police a été renforcée par l'allocation de ressources supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, ainsi que pour enquêter sur le sujet et les infractions associées. (ii) La Commission nationale de la police a renforcé les capacités de la police en matière d'identification et de lutte contre les crimes graves, y compris la corruption. (iii) Des indicateurs de performance ont été élaborés et un plan d'indicateurs de performance a été adopté dans le cadre du Plan stratégique de la police pour la période 2020-2024. L'éthique et le comportement éthique jouent un rôle clé et constituent une composante importante du Plan stratégique de la police pour la période 2020-2024. Le public a été informé de l'établissement « du canal de communication éthique » et le contenu du site internet de la police contient des informations sur la manière de reconnaître la corruption. (iv) La Commission nationale de la police a suivi la mise en œuvre du plan d'action 2017 relatif à la prévention des actes de corruption. Son suivi a été intégré dans la structure de gestion de la police et fait partie intégrante des rapports des unités de police.
52. Le plan d'action de lutte contre la corruption des gardes-frontières sera finalisé en 2023. Le dernier atelier sur la politique de lutte contre la corruption, dont l'achèvement et le contenu sont en attente de l'adoption de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte par le Parlement à la fin de 2022, s'est tenu le 18 novembre 2022. D'autres ateliers seront organisés en 2023, au cours desquels le projet de politique de lutte contre la corruption sera discuté avec les membres du personnel et bénéficiera de leurs réactions et de leurs contributions. Le projet de politique anticorruption entrera en vigueur après avoir intégré les contributions des membres du personnel.
53. Le GRECO se félicite de l'adoption de la stratégie de lutte contre la corruption et de son plan d'action, qui prévoit expressément l'élaboration de stratégies/politiques de lutte contre la corruption par la police et les gardes-frontières. Il prend note de l'engagement de la Commission nationale de la police à élaborer une politique spécifique de lutte contre la corruption, conformément à la stratégie de lutte contre la corruption. Le GRECO prend également note des mesures prises par les gardes-frontières pour mettre au point une politique de lutte contre la corruption.

54. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

55. *Le GRECO avait recommandé (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour la police et les gardes-frontières, 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.*
56. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. La partie (i) de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante en raison de l'adoption et de la publication de codes d'éthique par la police et les gardes-frontières. En ce qui concerne la partie (ii), une formation initiale et continue sur les questions d'intégrité avec une attention particulière portée sur le leadership éthique a débuté. Des efforts devaient être faits pour garantir que des cours de recyclage soient proposés régulièrement, avec une approche pratique au sein de chaque corps. En outre, des mesures supplémentaires devaient être prises pour instaurer un mécanisme spécifique de conseils confidentiels sur les questions d'éthique.
57. Les autorités indiquent que la police a pris des mesures actives dans le cadre de ses activités quotidiennes à la suite de la mise en place du [code d'éthique](#). Le code d'éthique a été pris en compte dans la planification des performances et des ressources humaines, les contrats de gestion, les entretiens d'évaluation et de promotion, la formation, l'éducation et la communication au sein de la police. Les questions d'éthique ont été abordées régulièrement avec les cadres supérieurs lors d'événements annuels de la direction de police en 2019 et en 2021, ainsi que lors de la session de formation des employeurs en 2022. Depuis 2020, les contrats de gestion des chefs d'unités du Conseil national de la police et des chefs d'unités de la police mentionnent l'obligation d'observer et de respecter le code d'éthique. En 2022, les unités de police ont reçu un objectif de performance dans le but de promouvoir la gestion éthique. L'accord de performance de 2020 de l'École supérieure de police prévoit de promouvoir le code d'éthique dans l'administration policière en l'incluant dans les formations diplômantes et continues destinées aux policiers. Les compétences en matière d'éthique font partie du programme de l'école de police, l'objectif étant d'apprendre aux policiers à agir de manière équitable, juste et éthique. La formation en ligne intitulée « La non-discrimination et le contact avec le public » a permis de rappeler les valeurs de la police et le code d'éthique. Cette formation était obligatoire pour l'ensemble des policiers et des civils travaillant dans l'accueil du public au sein des services de police en 2021. Elle était recommandée pour toutes les personnes ne faisant pas partie de ce groupe cible. En outre, les policiers ont la possibilité de suivre les cours en ligne suivants : « Introduction à l'éthique de la fonction publique » et « L'éthique de la fonction publique en pratique ». Une unité de police a créé un poste de personne de contact chargée des conseils confidentiels en matière d'éthique. Il est prévu de généraliser ce poste de conseiller confidentiel à l'ensemble des unités de police, ainsi que de créer un comité consultatif indépendant sur l'éthique de la fonction publique au sein de la police qui émettrait des avis et des recommandations sur ce sujet à la demande des unités de police.

58. Le [code d'éthique des gardes-frontières](#) a été inclus dans le manuel de référence de l'Académie des gardes-frontières et des garde-côtes, qui sert de formation de base aux gardes-frontières et aux agents. Il figure également dans la formation en ligne sur la lutte contre la corruption des gardes-frontières, qui a été suivie par plus de 2 730 membres du personnel (sur un total de 2 930). Le Corps des gardes-frontières s'efforce d'introduire des mécanismes de conseils confidentiels afin de traiter les questions d'intégrité.
59. Le GRECO salue le fait que les questions d'éthique fassent partie intégrante de la formation obligatoire des policiers et des gardes-frontières depuis l'adoption des codes d'éthique (elles figurent dans le programme de l'école de police et ont été intégrées dans le manuel de référence de l'Académie des gardes-frontières et des garde-côtes). L'éthique est un sujet abordé dans les cours de formation en ligne dispensés aux policiers et aux gardes-frontières et suivis par la majorité des membres du personnel. Ce sujet est également mentionné dans les contrats de gestion, évoqué avec les cadres supérieurs lors d'événements annuels et fait partie des objectifs de performance des unités de police. Le GRECO note toutefois que l'établissement de mécanismes de conseils confidentiels au sein de la police et des gardes-frontières en est toujours au stade de projet.
60. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

61. *Le GRECO avait recommandé, 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 induite sur ces processus ; et (ii) d'intégrer au système des voies de recours ou de médiation interne.*
62. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Concernant la partie (i) de la recommandation, les décisions de nomination au sein de la police étaient centralisées au niveau de l'encadrement supérieur. L'évaluation des performances et les décisions de formation émanaient du supérieur hiérarchique, et les autorités n'avaient fourni aucune information sur les vérifications et les contrôles mis en place afin d'éviter les prises de décision injustes à cet égard. Aucune mesure adéquate n'avait été prise par le Corps des gardes-frontières en rapport avec cette partie de la recommandation. Concernant la partie (ii) de la recommandation, il n'existait pas de mécanisme d'appel/de conciliation interne au sein de la police, et le service des gardes-frontières n'a fourni aucun élément concret en la matière.
63. Les autorités indiquent à présent que l'évaluation des performances au sein de la police est effectuée par le supérieur hiérarchique du policier, puis approuvée par le responsable du supérieur. Le responsable du supérieur et les ressources humaines de l'unité de police sont informés des évaluations. La Commission nationale de la police fournit des lignes directrices et des instructions à l'ensemble des unités de police et aux supérieurs concernant l'exercice d'évaluation, de façon que les superviseurs puissent s'assurer d'effectuer des évaluations justes, équitables et encourageantes. En cas de manquement vis-à-vis des lignes directrices et de la politique, l'employeur a le droit de

prendre la main sur la supervision et est tenu de rectifier l'évaluation. Une procédure de négociation peut être menée après que le chef d'une unité de police a décidé du montant d'une augmentation de salaire fondée sur les performances sur la base de la loi sur les fonctionnaires publics et des instructions relatives à l'application du système salarial de la police. La négociation se déroule devant un organe ad hoc de règlement des litiges composé de l'agent de police concerné, du supérieur de l'agent de police, du responsable du supérieur et d'un ou plusieurs représentants du personnel. En outre, la police peut utiliser le mécanisme « du canal de communication éthique » (un mécanisme interne de signalement anonyme) pour rapporter des manquements relatifs à l'évaluation des performances, auquel cas l'affaire sera traitée dans le cadre d'une procédure de contrôle de la légalité engagée par les autorités. Enfin, l'agent de police peut décider de porter l'affaire devant un tribunal du travail.

64. Les policiers ont le droit de demander des transferts/rotations de poste. Le supérieur hiérarchique peut ne pas autoriser le transfert d'un policier si les ressources d'une unité de police sont insuffisantes ou si le transfert de poste est inapproprié. En cas d'écarts par rapport aux motifs limités de refus, qui peuvent être susceptibles d'indiquer un cas de corruption, le policier peut saisir le responsable du supérieur hiérarchique, le bureau des ressources humaines, un représentant du personnel ou le canal de communication éthique, qui procédera à un examen plus approfondi de la question, et le chef de l'unité de police serait informé.
65. Dans son plan de contrôle interne 2022, le Corps des gardes-frontières a prévu d'effectuer des inspections dans le but de s'assurer que les sélections internes de personnel (processus d'avancement professionnel) s'effectuent conformément aux principes approuvés par le Corps des gardes-frontières, sans recours à des critères inappropriés, à des actes de corruption ou sans intérêts particuliers. Les membres du personnel peuvent continuer à postuler pour les postes vacants pendant la mise à jour du plan du personnel du Corps des gardes-frontières. Le traitement des demandes est effectué au sein des services centraux des ressources humaines du Corps des gardes-frontières et les décisions sont prises par le chef de l'unité administrative concernée. Les supérieurs hiérarchiques des intéressés n'ont aucune influence induue sur le processus. Toutefois, ce processus n'est pas utilisé pour les postes de haut niveau nommés directement par le chef des gardes-frontières, qui sont permanents et représentent moins de dix nominations par an. Le chef des gardes-frontières et le chef de la division du personnel évaluent l'aptitude des candidats au regard des exigences relatives aux postes de haut niveau énoncées dans le décret gouvernemental sur les gardes-frontières (651/2005). Le canal de communication éthique devrait devenir le principal moyen de recours à l'avenir. En outre, il existe deux autres moyens de déposer une plainte en cas d'allégation d'illégalité. Premièrement, toute personne peut déposer une plainte auprès du Chancelier de justice si elle soupçonne qu'une autorité, un agent public ou toute autre personne exerçant une fonction publique a agi illégalement ou a manqué à ses obligations. Deuxièmement, toute personne peut déposer une plainte auprès du Médiateur parlementaire si elle estime qu'une autorité publique ou un fonctionnaire n'a pas respecté la loi ou n'a pas rempli ses obligations, ou si le plaignant soupçonne que les droits fondamentaux et les droits de l'homme n'ont pas été correctement respectés. Le Médiateur parlementaire ouvrira une enquête si la plainte donne lieu à des soupçons qu'une autorité ou un fonctionnaire a agi illégalement.

66. La directive interne du Corps des gardes-frontières relative aux entretiens annuels sur les objectifs et le développement professionnel et relative à l'évaluation des performances, qui a été mise à jour le 1er janvier 2021, prévoit les éléments pertinents suivants : (i) dans chaque unité, les principes de l'évaluation des performances sont examinés avec les chefs des unités administratives ; (ii) les chefs des unités administratives fournissent des critères d'évaluation à destination des superviseurs hiérarchiques qui réalisent ces évaluations, de façon à ce que la procédure s'y conforme et soit cohérente ; (iii) si le niveau de performance est jugé insatisfaisant, le supérieur et le garde-frontière conviennent conjointement de mesures visant à améliorer les performances professionnelles, l'objectif étant de favoriser les performances et de maintenir la rémunération. Une nouvelle évaluation est effectuée six mois plus tard, et c'est à ce moment-là que la valeur de la rémunération basée sur les performances est déterminée ; (iv) si le désaccord persiste au sujet de l'évaluation des performances, le garde-frontière a le droit de porter l'affaire devant le responsable de son supérieur hiérarchique pour examen. Si le désaccord persiste, le garde-frontière peut saisir le chef de l'unité administrative. (v) Enfin, une évaluation des performances peut être contestée en dernier ressort devant le tribunal du travail.
67. Enfin, les décisions de licenciement peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs, jusqu'à la Cour administrative supérieure, conformément à l'article 53 de la loi sur la fonction publique d'État. Les plaintes peuvent également être déposées auprès du Chancelier de justice ou du Médiateur parlementaire.
68. Le GRECO note que, concernant la partie (i) de la recommandation, la police a effectivement mis en place des vérifications et des contrôles en matière d'évaluation des performances. Ceux-ci sont effectués par le supérieur hiérarchique du policier, et sont ensuite approuvés par le responsable du supérieur. Le supérieur hiérarchique peut refuser une mutation ou une rotation de poste pour des motifs de refus très limités, qui peuvent être soumis au supérieur hiérarchique, aux ressources humaines, à un représentant du syndicat ou au mécanisme de communication éthique. Concernant les gardes-frontières, le GRECO salue le fait que les nominations faisant suite à un appel à candidatures ne soient pas décidées par les supérieurs hiérarchiques. En ce qui concerne les nominations à des postes de haut niveau effectuées directement par le Chef des gardes-frontières, le GRECO note que la sélection est effectuée par le Chef des gardes-frontières et le chef de la division du personnel, en fonction des exigences définies dans un décret gouvernemental. En ce qui concerne l'évaluation des performances, les principes d'évaluation sont soumis à l'examen des chefs des unités administratives, qui veillent à ce que les critères d'évaluation soient appréciés de manière uniforme par tous les superviseurs. Dans ces circonstances, le GRECO considère que des vérifications et des contrôles adéquats ont été mis en place pour empêcher toute personne d'influencer indûment le processus, dans le plein respect des exigences de la partie (i) de la recommandation.
69. Concernant la partie (ii) de la recommandation, le GRECO note que, en ce qui concerne l'évaluation des performances dans la police, un mécanisme de conciliation interne - dans un organe de règlement ad hoc - a été mis en place. En ce qui concerne les transferts/rotations de poste dans la police, un agent de police lésé dispose de plusieurs voies pour faire remonter la décision du supérieur refusant son transfert/rotation. Pour ce qui est des gardes-frontières, le GRECO salue l'introduction en 2021 d'une procédure

de recours interne auprès du supérieur hiérarchique et du chef de l'unité administrative. En outre, toute personne peut déposer une plainte contre une décision du chef des gardes-frontières nommant directement une personne à un poste de haut niveau auprès du chancelier de justice ou du médiateur parlementaire. Enfin, les décisions de licenciement peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs, et des plaintes peuvent être déposées auprès du Chancelier de justice ou du Médiateur parlementaire.

70. Compte tenu de ces considérations, le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x

71. *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.*
72. Il est rappelé que cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Les autorités n'ont pas mis au point de système rationalisé qui permettrait de garantir une plus grande cohérence dans les décisions prises en matière d'autorisation des activités accessoires et dans les mesures de suivi mises en œuvre par la suite.
73. Les autorités indiquent à présent que le Conseil national de la police a adopté une nouvelle instruction relative aux activités accessoires (instruction POL-2020-8250), celle-ci est applicable du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2025. Cette instruction définit les activités accessoires et inclut un article sur ces activités exercées au cours d'un congé. Conformément à l'instruction, les demandes d'activités accessoires sont traitées de manière centralisée au sein des unités de police dans le but de garantir un traitement égalitaire. Lorsqu'une demande d'activité accessoire est déposée par un policier, le greffe de l'unité concernée ouvre une nouvelle affaire dans le système de gestion des affaires de l'administration policière et l'attribue à un rapporteur désigné par l'unité de police. Le rapporteur examine la demande d'activité accessoire et rédige un projet de décision. L'agent public autorisé à prendre une décision sur les activités accessoires doit être identifié dans le règlement intérieur de l'organisation. Les décisions sont prises de manière centralisée au sein de l'unité de police. Le rapporteur et le décideur peuvent consulter les décisions relatives aux activités accessoires prises par d'autres unités de police à l'échelle nationale dans le système de gestion des affaires de l'administration publique, afin de garantir une cohérence et une égalité de traitement. Les coordonnées du rapporteur et du décideur seront indiquées dans le système de gestion des affaires de l'administration publique. Le décideur peut octroyer l'autorisation d'exercer une activité accessoire pour une période maximale de cinq ans, ou opposer un refus, conformément à la loi. Une autorisation peut également être accordée avec des restrictions concernant sa validité ou son champ d'application, et elle peut être révoquée si nécessaire. La décision motivée signée autorisant ou refusant l'exercice d'une activité accessoire, y compris les restrictions associées, sera notifiée au policier demandeur. Les décisions concernant les activités accessoires sont susceptibles de faire l'objet d'une révision et sont automatiquement archivées dans le système de gestion des affaires de l'administration publique. Ce sont des documents publics.

74. L'autorité qui octroie l'autorisation d'une activité accessoire a la responsabilité de veiller au respect de l'ensemble des restrictions afférentes. Par conséquent, un responsable est tenu de vérifier chaque année et à chaque transfert d'un fonctionnaire à une nouvelle fonction au sein de la police si les autorisations d'activité accessoire sont à jour et si leurs exigences sont satisfaites. À la suite de l'entrée en vigueur de l'instruction, toutes les autorisations en cours ont été soumises à la nouvelle procédure d'approbation centralisée prévue, afin de garantir une cohérence et une égalité de traitement.
75. Le GRECO salue le développement d'un système centralisé d'autorisation des activités accessoires au sein de la police. Le processus de demande et de prise de décision a été numérisé grâce au système de gestion des affaires de l'administration publique. Chaque unité de police a désigné un décideur qui a accès à toutes les décisions prises concernant les demandes d'activités accessoires, afin de garantir une cohérence et une égalité de traitement. Toutes les autorisations précédemment octroyées ont été soumises au processus et aux procédures nouvellement introduits. L'instruction charge également l'autorité qui octroie l'autorisation d'exercer une activité accessoire une responsabilité de suivi exercée sur une base annuelle. Le GRECO encourage les autorités à soumettre le nouveau système à un réexamen périodique afin d'identifier les éventuelles lacunes lors de sa mise en œuvre et d'entreprendre les actions correctives nécessaires. Dans ces circonstances, le GRECO considère que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.
76. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi

77. *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.*
78. Il est rappelé que le Corps des gardes-frontières avait effectivement mis en œuvre cette recommandation en systématisant les règles applicables en matière d'activités accessoires et d'emploi après la cessation des fonctions en regroupant ces règles dans un instrument unique assorti d'orientations et d'exemples concrets ainsi que de formations. Toutefois, la police n'ayant pas encore mis en pratique cette recommandation, celle-ci a été partiellement appliquée.
79. Les autorités se réfèrent à l'instruction du Conseil national de la police relative aux activités accessoires (voir paragraphe 73 ci-dessus) établissant une procédure détaillée à destination des policiers souhaitant soumettre une demande d'autorisation d'exercer une activité accessoire, ainsi qu'aux lignes directrices du ministère des Finances sur le pantouflage, que la police applique directement (voir le paragraphe 29 ci-dessus).
80. Le GRECO a déjà examiné les normes et procédures détaillées concernant les activités accessoires des policiers (Recommandation x). Il reconnaît que les agents des services répressifs sont soumis à des restrictions postérieures à l'emploi qui s'appliquent à d'autres

fonctionnaires et au sujet desquelles le ministère des Finances a publié des lignes directrices actualisées sur le pantouflage, contenant des informations sur, par exemple, les conditions de conclusion d'un accord prévoyant une période d'attente, l'application de périodes d'attente et la durée d'autres restrictions, le paiement d'une compensation ou d'une pénalité contractuelle. Alors que le GRECO aurait souhaité que la police fournisse des conseils plus ciblés sur l'application des lignes directrice mises à jour, il est satisfait que la police les applique directement lorsque les policiers négocient leur futur emploi après avoir quitté la police.

81. Le GRECO conclut donc que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xiii

82. *Le GRECO avait recommandé (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.*
83. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Concernant la partie (i) de la recommandation, l'obligation de signaler les cas de corruption avait été instituée à la fois pour la police et les gardes-frontières. Un mécanisme interne de signalement pour les lanceurs d'alerte (le « mécanisme pour l'éthique ») avait été créé et est opérationnel dans la police, tandis que sa mise en œuvre technique était en cours pour les gardes-frontières. Concernant la partie (ii) de la recommandation, il était nécessaire de déployer davantage d'effort afin de protéger les lanceurs d'alerte, notamment en vue de mettre en conformité les règles et procédures nationales avec la [Directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte](#) (directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent une violation du droit de l'Union).
84. Les autorités indiquent à présent que le mécanisme pour l'éthique est utilisé dans la police depuis 2019. Ainsi, quelques dizaines de rapports sont transmis par son intermédiaire chaque année. Une nouvelle ordonnance interne pour le contrôle de légalité dans la police, qui comprend l'obligation pour les policiers de signaler toute faute et qui explique le processus de gestion des rapports du mécanisme pour l'éthique, est entrée en vigueur le 1er janvier 2021 et son application s'est déroulée de manière fluide. L'ordonnance du Corps des gardes-frontières sur le contrôle interne de légalité prévoit l'obligation pour ses agents de signaler toute malversation ou lacune détectée à leurs supérieurs ou, si cela n'est pas possible pour un motif particulier, directement au service juridique du Corps des gardes-frontières. L'ordonnance stipule expressément que l'informateur ne doit pas être soumis à des mesures inappropriées dans l'environnement de travail en raison du signalement effectué. Il convient d'utiliser des voies de signalement anonymes si nécessaire, lorsqu'il n'est pas possible de signaler le problème d'une autre manière.
85. La mise en œuvre du mécanisme de signalement interne du Corps des gardes-frontières est maintenant pendante de l'adoption du projet de loi sur la mise en œuvre de la Directive relative à la protection des lanceurs d'alerte, afin de s'assurer de la compatibilité dudit mécanisme avec les dispositions statutaires de la future loi relative à la protection des lanceurs d'alerte. Le projet de loi a été soumis pour adoption au

Parlement le 19 septembre 2022, et la police et les gardes-frontières l'appliqueront dès qu'il aura force de loi et entrera en vigueur. Lorsque la future loi relative à la protection des dénonciateurs entrera en vigueur, la police évaluera et déterminera également les actions à entreprendre pour se conformer aux obligations légales, y compris concernant la protection des personnes signalant des infractions et la fourniture de directives et de formations.

86. Le GRECO note que la situation demeure globalement inchangée depuis l'adoption du Rapport de Conformité. Concernant la partie (i) de la recommandation, les policiers et les gardes-frontières sont soumis à une obligation de signalement pour les cas de corruption. Un mécanisme pour l'éthique a été mis en place au sein de la police, en revanche, le mécanisme de signalement interne des gardes-frontières n'est pas encore opérationnel. Concernant la partie (ii) de la recommandation, le projet de loi relatif à la protection des lanceurs d'alerte, dont une copie n'a pas encore été soumise au GRECO, est en instance devant le Parlement. Le GRECO espère que le projet de loi répondra aux exigences de cette recommandation et appelle les autorités à accélérer le processus de sa promulgation par le Parlement.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xiii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

88. *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.*
89. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. La police a organisé deux sessions de formation au Conseil national de la police et a fait des présentations lors de sessions de formation des services de police, mais n'a pas encore publié de directives spécifiques. Le Corps des gardes-frontières avait 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 était en cours. Des lignes directrices relatives aux lanceurs d'alerte devaient être publiées par la suite.
90. Les autorités indiquent à présent que la police continuera à superviser l'utilisation du mécanisme pour l'éthique et les besoins éducatifs et en formation. Elle fournira des instructions et une formation aux policiers sur la base des exigences qui seront imposées par la future loi relative à la protection des lanceurs d'alerte, lorsque celle-ci sera adoptée. Les autorités se réfèrent également aux obligations imposées par l'ordonnance du Corps des gardes-frontières en matière de contrôle interne de légalité (voir paragraphe 84 ci-dessus). La formation en ligne des gardes-frontières sur la lutte contre la corruption comprend un volet portant sur l'éthique des fonctionnaires et sur les consignes à destination des gardes-frontières relatives aux activités accessoires et autres intérêts. Une page intranet sur la lutte contre la corruption va être mise en place. Après son déploiement, le contenu de la formation en ligne sur la lutte contre la corruption sera étendu et comprendra des précisions sur les obligations de déclaration et l'accès au mécanisme pour l'éthique.

91. Le GRECO regrette que la police ou les gardes-frontières n'aient pas émis de lignes directrices dédiées à la protection des lanceurs d'alertes. En outre, l'organisation de nouvelles formations sur la protection des lanceurs d'alerte est tributaire de l'adoption de la nouvelle loi. Aucun progrès tangible n'a donc été constaté à ce stade.

92. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

93. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traite de manière satisfaisante seulement quatre des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Concernant les recommandations restantes, huit ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.

94. Plus précisément, les recommandations ix, x, xi et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iv, v, vi, vii, viii, xiii et xiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii et iii n'ont pas été mises en œuvre.

95. Le GRECO salue l'adoption de la première stratégie anticorruption (assortie d'un plan d'action) en Finlande comprenant, entre autres, la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Il ressort que cette mise en œuvre doit encore se concrétiser dans la plupart des domaines visés par le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle, la Finlande est donc invitée à agir de manière plus résolue.

96. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions exécutives (PHFE), un code de conduite sur l'éthique de la fonction publique a été publié en 2021. Il comprend des règles spécifiques destinées aux hauts fonctionnaires du gouvernement central, y compris les conseillers spéciaux, qui sont désormais également soumis à des obligations de divulgation financière. Le système d'application, de surveillance et de conseil du code gagnerait à être développé. Des règles relatives aux cadeaux ont été élaborées à l'intention des ministres. Ces derniers ne disposent cependant toujours pas d'un code de conduite qui couvrirait d'autres domaines sensibles liés aux questions d'intégrité insuffisamment couvertes par le manuel des ministres. En outre, le cadre de responsabilité applicable aux ministres doit être renforcé. Par ailleurs, des mesures plus proactives et concrètes doivent être prises pour assurer la formation des PHFE. Aucune des lacunes identifiées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle concernant le lobbying, la déclaration financière et le pantouflage n'a été entièrement traitée. Dans l'ensemble, la réponse de la Finlande aux recommandations formulées au sujet des PHFE a été plutôt limitée.

97. S'agissant des services répressifs, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines. Les agents des services répressifs ont suivi une formation sur les questions d'éthique et l'importance des questions éthiques a été reconnue par la haute direction. La police et les gardes-frontières ont mis en place des vérifications et des contrôles concernant les processus liés à la carrière, et des mécanismes internes d'appel/de conciliation existent. L'adoption par la Commission nationale de la police d'une nouvelle instruction relative aux activités accessoires a conduit à l'élaboration de normes et de procédures centralisées en matière d'activités accessoires au sein de la police et les lignes directrices

actualisées du ministère des Finances sur le pantouflage sont directement appliquées par la police. Cependant, aucune stratégie spécifique de lutte contre la corruption n'est en place pour les services répressifs, malgré l'adoption de la Stratégie anticorruption en 2021. Des mécanismes proposant des conseils confidentiels doivent encore être mis en place. Les autorités doivent encore adopter le projet de loi relatif à la protection des lanceurs d'alerte et prévoir sa mise en œuvre.

98. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité de la Finlande aux recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation de Cinquième Cycle est insuffisant au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, du Règlement intérieur. Il décide donc d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i) et demande au chef de la délégation finlandaise de produire un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, xiii et xiv) dans les meilleurs délais, et au plus tard pour le 31 décembre 2023.
99. 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.