

Adoption : 21 juin 2024
Publication : 26 novembre 2024

Public
GrecoRC5(2024)7

CINQUIEME CYCLE D'EVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE

FINLANDE



Adopté par le GRECO
à sa 97e réunion plénière (Strasbourg, 17 -21 juin 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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 administrations centrales (personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif - PHFE) et des autorités chargées du maintien de l'ordre.
2. Le présent Addendum au Deuxième rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités finlandaise pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Cinquième cycle sur la Finlande, qui a été adopté lors de la 79^e Réunion plénière du GRECO (23 mars 2018) et rendu public le 27 mars 2018, à la suite de l'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, à la suite de l'autorisation de la Finlande ([GrecoRC5\(2020\)2](#)). Le deuxième Rapport de conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 92^e Réunion plénière (2 décembre 2022) et rendu public le 30 janvier 2023, à la suite de l'autorisation de la Finlande ([GrecoRC5\(2022\)1](#)).
3. Ainsi que l'exige le Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités finlandaises ont soumis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation. Ce rapport, qui a été reçu le 28 décembre 2023, a servi de base, avec des informations complémentaires reçues le 27 avril 2024, à l'Addendum au Deuxième rapport de conformité.
4. Le GRECO a choisi la Suède (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein de l'administration centrale) et la Slovénie (en ce qui concerne les forces de l'ordre) afin de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteuses désignées étaient Mme Monika Olsson, au nom de la Suède, et Mme Vita Habjan Barborič, au nom de la Slovénie. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de l'Addendum au Deuxième rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'évaluation du Cinquième cycle, le GRECO a adressé quatorze recommandations à la Finlande. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que la Finlande n'avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que quatre des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle. Parmi les recommandations restantes, huit avaient été partiellement mises en œuvre et deux n'avaient pas été mises en œuvre. Plus précisément, les recommandations ix, x, xi et xii ont été mises en œuvre de manière 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. La mise en œuvre des recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

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

¹ La procédure de conformité du Cinquième cycle d'évaluation du GRECO est régie par son Règlement intérieur, tel que modifié : article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

Recommandation i

6. *Le GRECO avait recommandé i) l'adoption et la publication d'un code de conduite des ministres et des autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par un dispositif visant à donner 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 des informations confidentielles) ; et ii) d'y associer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible et efficace.*
7. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. La Finlande a opté pour une couverture distincte des questions éthiques pour i) les ministres et ii) les autres PHFE. En ce qui concerne les ministres, de nouvelles orientations sur les cadeaux ont été adoptées. Une mise à jour du Manuel du ministre, comprenant certaines règles relatives à l'intégrité, est en cours de préparation. Les mécanismes d'application et de conseil font défaut. Le GRECO a donc exhorté les autorités à renforcer le cadre d'intégrité/de responsabilité applicable aux ministres.
8. En ce qui concerne les PHFE autres que les ministres, le GRECO reconnaît l'adoption d'un code de conduite et demande des informations sur son application et sa supervision effectives. Il espère également que les conseils disponibles offerts par le ministère des Finances seront spécifiquement soumis à l'exigence de confidentialité.
9. Les autorités finlandaises font part des informations et des clarifications suivantes : En ce qui concerne les ministres, les autorités indiquent que les normes éthiques fondamentales pour les membres du gouvernement sont énoncées dans la [Constitution](#)². En outre, une nouvelle mise à jour du [Manuel du ministre](#) a été publiée en avril 2023. Elle a été distribuée à tous les ministres et à leurs cabinets et figure dans le programme de formation. La nouvelle mise à jour comporte une sous-partie sur les questions de lutte contre la corruption. A cet égard, les autorités précisent que le Manuel n'a pas vocation à être un outil exhaustif, mais plutôt une compilation résumant les dispositions légales et les lignes directrices pertinentes.
10. En ce qui concerne l'application des normes et règles d'éthique par les ministres, les autorités indiquent que les ministres sont responsables devant le Parlement. Leur responsabilité est de nature à la fois politique et juridique. La légalité de la conduite des ministres est examinée par la Haute Cour de justice (voir chapitre 10 de la [Constitution](#)

² Article 60 : « Le Gouvernement se compose du Premier ministre et du nombre nécessaire de ministres. Les ministres sont des citoyens finlandais connus pour leur honnêteté et leur compétence. Ils sont responsables de leurs actes devant le Parlement. Tout ministre participant à l'examen d'une question lors d'une réunion du gouvernement est responsable de la décision adoptée, à moins qu'il n'ait exprimé une objection qui a été consignée dans le procès-verbal ».

Article 63 : « Pendant qu'il exerce ses fonctions de ministre, le membre du gouvernement ne peut exercer aucune autre fonction publique ni réaliser aucune autre tâche susceptible d'entraver l'exercice de ses fonctions ministérielles ou de compromettre la crédibilité de ses actions en tant que ministre.

Tout ministre présente au Parlement, sans délai après sa nomination, un compte rendu de ses activités commerciales, de ses participations et de ses autres actifs importants, ainsi que de toute fonction exercée en dehors des fonctions officielles de ministre et de tout autre intérêt qui pourrait être pertinent lors de l'évaluation de son action en tant que membre du gouvernement ».

; ce système a été analysé en détail aux paragraphes 97 à 100 et 105 à 109 du Rapport d'évaluation). En ce qui concerne les conseils aux ministres, les autorités renvoient aux fonctions de contrôle de la légalité du Chancelier de la Justice (*oikeuskansleri*). En particulier, en vertu de l'article 108 de la Constitution, le Chancelier de la Justice donne au gouvernement (y compris les ministres)³ des informations et des avis sur les questions juridiques⁴. Dans le même temps, les autorités précisent que les avis du Chancelier de la Justice ne sont pas équivalents à des conseils. En outre, ces avis sont publics⁵ et non confidentiels. Si les observations du Chancelier de la Justice formulées dans le cadre du contrôle de légalité ne sont pas acceptées, elles doivent être dûment consignées dans les procès-verbaux du gouvernement⁶ (qui sont également soumis à des obligations de publicité). Les autorités indiquent également que les services du Premier ministre peuvent conseiller les ministres sur les déclarations d'intérêts privés, puisqu'il s'agit d'une compétence de ces services, mais que ces conseils ne sont pas formalisés.

11. En ce qui concerne les PHFE autres que les ministres, les autorités indiquent qu'en novembre 2023, le ministère des Finances a mis à jour ses [lignes directrices sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux](#), qui comprennent désormais des instructions sur la manière et les conditions dans lesquelles les fonds publics peuvent être utilisés à des fins de représentation.
12. En ce qui concerne l'application du code de conduite aux PHFE autres que les ministres, les autorités se réfèrent au système finlandais de responsabilité personnelle des fonctionnaires, fondé sur l'article 118 de la Constitution⁷. En d'autres termes, un

³ Article 108 : « Le Chancelier de la Justice veille à la légalité des actes officiels du gouvernement et du Président de la République. Il veille également à ce que les tribunaux, les autres autorités et les fonctionnaires, les agents publics et les autres personnes, lorsqu'elles accomplissent une tâche publique, respectent la loi et qu'ils s'acquittent de leurs obligations. Dans l'exercice de ses fonctions, le Chancelier de la Justice veille à la mise en œuvre des droits humains et des libertés fondamentales. Il donne au Président, au gouvernement et aux ministères, à leur demande, des informations et des avis sur des questions juridiques. Il soumet un rapport annuel au Parlement et au gouvernement sur ses activités et ses observations sur le respect de la loi ».

⁴ En 2023, le Chancelier de la Justice a publié 24 avis (voir page 2 du [rapport statistique](#) 2023). Selon les autorités, de l'été 2023 à aujourd'hui, 18 avis ont été élaborés sur des questions de conflit d'intérêts en réponse à des demandes ministérielles.

⁵ La Cour administrative suprême a également clarifié ce point dans un [arrêt](#) du 1er novembre 2021. L'arrêt concernait une communication par courrier électronique entre le Chancelier de la Justice et un ministre, où le Chancelier avait pris position sur les conditions dans lesquelles le ministre concerné pouvait continuer à exercer ses fonctions de ministre s'il était élu au conseil d'administration d'une institution financière. Selon la Cour administrative suprême, cette communication était soumise aux obligations de publicité prévues par la [loi sur la transparence des activités gouvernementales](#) (n° 621/1999).

⁶ Article 2 de la [loi sur le Chancelier de la Justice](#).

⁷ « Tout fonctionnaire est responsable de la légalité de ses actes officiels. Il est également responsable de la décision adoptée par un organe officiel collectif qu'il a soutenu en tant que membre.

Tout rapporteur est responsable d'une décision prise sur la base d'une communication de sa part à moins qu'il n'ait objecté à la décision.

Toute personne ayant subi une violation de ses droits ou un préjudice en raison d'un acte illégal ou d'une omission de la part d'un fonctionnaire ou d'une autre personne chargée d'une mission publique peut demander que le fonctionnaire ou l'autre personne chargée d'une mission publique soit condamné à une peine et que l'organisation publique, le fonctionnaire ou l'autre personne chargée d'une mission publique soit tenu responsable des dommages, ainsi que le prévoit la loi. Toutefois, il ne peut se prévaloir de ce droit de porter plainte si, en vertu de la Constitution, les accusations doivent être entendues par la Haute Cour de justice ».

fonctionnaire est personnellement responsable de sa conduite qui, selon sa nature et sa gravité, peut mettre en jeu sa responsabilité pénale⁸, sa responsabilité civile⁹ ou sa responsabilité administrative¹⁰. Il en va de même pour les manquements à l'éthique. La consultation préalable d'un supérieur hiérarchique ou d'un service compétent en matière d'éthique n'exonère pas le fonctionnaire de sa responsabilité personnelle.

13. En ce qui concerne les mesures de sensibilisation au code de conduite pour les PHFE autres que les ministres, une base de données spécifique a été élaborée sur le site intranet du gouvernement (*Kampus*) pour les Secrétaires d'État et les Conseillers spéciaux. Elle couvre les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine, l'éthique et la lutte contre la corruption sur la base des éléments contenus dans le code de conduite et les lignes directrices pertinentes. Les autorités indiquent également que le ministère des Finances a élaboré des lignes directrices anti-corruption pour les agences et institutions gouvernementales (elles ont été publiées en décembre 2022). Les nouvelles lignes directrices visent à améliorer les compétences des gestionnaires et des auditeurs internes en matière de détection de situations de corruption et de réactions face à cela. Elles portent sur les domaines de risque suivants : nominations politiques, prises de décision, pantouflage, marchés publics, financement de la recherche et du développement, fonctions critiques et information. Une formation spécifique a également été organisée (voir également ci-dessous, sous la recommandation ii). En ce qui concerne le conseil, le département de la gouvernance publique du ministère des Finances apporte un soutien aux cadres supérieurs sur une base informelle, notamment en organisant des échanges en petits groupes, des événements liés à l'intégrité, etc.
14. En ce qui concerne l'exigence de confidentialité pour les conseils, les autorités se réfèrent à l'article 5.4)¹¹ de la [loi sur la transparence des activités gouvernementales](#) (n° 621/1999), qui s'applique à la fois aux fonctionnaires et aux ministres. S'appuyant sur l'historique législatif de cette disposition, les autorités affirment qu'elle vise à protéger la libre communication interne et l'échange de points de vue au sein des autorités. Selon elles, cette disposition est donc suffisante pour garantir la confidentialité des conseils en matière d'éthique.
15. Le GRECO prend note des informations et clarifications ci-dessus. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il est heureux que les lignes directrices sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux pour les PHFE autres que les ministres aient été mises à jour afin d'y faire figurer des conseils supplémentaires pour les aspects de

⁸ En vertu du chapitre 40 du [Code pénal](#) (Infractions de corruption, de violation du secret officiel, d'abus de la fonction publique, de détournement de fonds de l'UE, ou de violation d'une obligation officielle). Entre 2010 et 2022, le nombre annuel moyen de condamnations pour les infractions susmentionnées a été de 36. Ainsi, en 2022, 20 agents ont été condamnés pour un manquement ou une négligence dans l'exercice de leurs fonctions.

⁹ Voir chapitre 4 de la [loi sur la responsabilité civile](#).

¹⁰ Les sanctions administratives vont de l'avertissement informel à la résiliation de la relation d'emploi dans le service public (en vertu de la [loi sur les fonctionnaires de l'État](#)).

¹¹ «La présente loi s'applique uniquement aux documents préparés pour des négociations ou des communications entre des personnes au service d'autorités ou entre des autorités et des personnes privées ou des sociétés agissant en leur nom, ou pour d'autres activités internes comparables de ces autorités, si les documents contiennent des informations telles que selon la législation sur les archives, ils doivent être archivés. Toutefois, si les documents sont archivés, l'autorité peut ordonner que l'accès à ces documents ne soit possible qu'avec l'agrément de l'autorité ».

représentation de leur travail. Le GRECO salue également les nouvelles lignes directrices anti-corruption qui portent sur des domaines vulnérables spécifiques. Un code de conduite pour les ministres doit encore être élaboré, car, de l'avis du GRECO, le Manuel du ministre ne peut être considéré comme répondant aux exigences de cette partie de la recommandation. En particulier, la version actualisée du Manuel du ministre donne des conseils plus détaillés en matière de récusation et énumère quelques exemples spécifiques de conflits d'intérêts (sous-partie 4.3). Elle comprend en outre une nouvelle sous-partie sur la lutte contre la corruption, qui est toutefois de nature plutôt générale et ne traite pas des questions relatives au comportement des ministres. Une sous-partie sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux se contente de résumer les lignes directrices pertinentes (VN/23634/2020) et la décision des services du Premier ministre (VN/23637/2020) sur l'enregistrement et le stockage des cadeaux reçus par un membre du gouvernement. Bref, malgré certains progrès, on ne peut pas dire que le Manuel du ministre regroupe l'ensemble des règles pertinentes dans un seul document. En effet, un code de conduite est censé comprendre des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et aux contacts avec des tiers / lobbyistes visant à influencer les politiques gouvernementales ou les projets de loi, aux incompatibilités et aux activités accessoires, aux exigences en matière de déclaration, au traitement des informations confidentielles et aux restrictions relatives à l'après-emploi. Il doit en outre contenir des explications détaillées, qui donnent des conseils approfondis aux ministres dans un certain nombre de situations liées à l'exercice de leurs fonctions.

16. S'agissant de la confidentialité des conseils, le GRECO prend note du fait que les autorités s'appuient sur l'article 5.4) de la loi relative à la transparence des activités gouvernementales. Selon les autorités, cette disposition doit être interprétée comme exemptant de l'exigence de transparence la communication interne au sein des autorités, y compris tout échange entre les PHFE et leurs conseillers en éthique respectifs. À cet égard, le GRECO souligne l'importance capitale de la confidentialité pour établir la confiance et, par conséquent, pour le fonctionnement efficace du mécanisme de conseil en éthique. En ce qui concerne les ministres, le GRECO prend note de la clarification des autorités concernant le rôle du Chancelier de la Justice. Si les avis juridiques de ce haut fonctionnaire peuvent guider les ministres sur des questions éthiques, ils ne sont pas considérés comme des conseils confidentiels. Les autorités n'ont pas indiqué d'autre canal de conseil officiel pour les ministres¹². En ce qui concerne les PHFE autres que les ministres, le GRECO note que certains conseils sont donnés de manière informelle par le ministère des Finances. Cependant, aucune information détaillée n'a été donnée sur la manière dont l'exigence de confidentialité est respectée dans la pratique et sur la pratique réelle du conseil. Bref, le GRECO ne peut que conclure qu'il n'y a toujours pas de mécanisme de conseil confidentiel approprié pour tous les PHFE (y compris les ministres). Il exhorte donc les autorités à mettre en place le cadre réglementaire requis et à nommer des conseillers formés et dotés des compétences nécessaires.

¹² L'article 12.7.5 du Manuel du ministre, qui traite de la responsabilité des fonctionnaires, souligne l'importance de considérer son comportement à la lumière des valeurs et de l'éthique, étant donné que le cadre réglementaire et les lignes directrices ne couvrent pas toutes les situations relatives aux activités officielles ou à la vie privée d'un fonctionnaire. À cet égard, il fait référence au Conseil consultatif d'éthique de la fonction publique, qui est chargé de donner des orientations et des recommandations générales et qui ne donne pas de conseils dans les cas particuliers. Cette partie mentionne la possibilité de demander un avis confidentiel sur les questions d'éthique.

17. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO note qu'aucun mécanisme spécifique n'a été signalé par les autorités pour assurer le suivi du respect des règles contenues dans le Code de conduite ou d'autres documents connexes applicables aux ministres et autres PHFE. En ce qui concerne l'application du Code de conduite par les PHFE autres que les ministres, le GRECO prend note des statistiques récentes sur les condamnations pénales (une moyenne de 36 par an entre 2010 et 2022). Il regrette le manque d'informations sur les sanctions administratives et disciplinaires. Il n'est donc toujours pas en mesure d'évaluer la crédibilité et l'efficacité du mécanisme de sanction, comme le prévoit cette recommandation. En ce qui concerne les sanctions imposées aux ministres, le GRECO relève que les autorités s'appuient essentiellement sur les informations qui ont été examinées au stade de l'évaluation (paragraphe 97 à 100 et 105 à 109 du Rapport d'évaluation). Aucun progrès visible n'a été réalisé en vue de renforcer le cadre de responsabilité des ministres qui n'ont que peu ou pas répondu de fautes officielles, si ce n'est par le biais de la procédure de destitution (voir le paragraphe 46 du Rapport d'évaluation).

18. Le GRECO conclut que la recommandation i reste 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 de l'administration centrale, 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 jugée non mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. Tout en reconnaissant certaines initiatives de sensibilisation et l'existence de formations volontaires pour les cadres supérieurs, le GRECO a conclu qu'il n'y avait toujours pas de formation obligatoire pour tous les PHFE, y compris les ministres, au début et tout au long de leur mandat. En outre, la participation des hauts fonctionnaires à ce type de formation restait plutôt rare.

21. Les autorités finlandaises indiquent que la version mise à jour en 2023 du Manuel du ministre a été inscrite dans le programme de formation des ministres, des secrétaires d'État et des conseillers spéciaux du nouveau gouvernement, même si cette formation reste facultative. Une nouvelle base de données intranet dédiée a été élaborée pour les secrétaires d'État et les conseillers spéciaux. En outre, les ministères des Finances et de la Justice ont préparé un nouveau cours sur l'intégrité¹³ disponible sur la plateforme d'apprentissage en ligne eOppiva.fi. Ce cours est adapté aux besoins spécifiques des hauts fonctionnaires et est également recommandé aux cadres moyens. Il est destiné à faire partie de la formation initiale et à servir pour les remises à niveau. Le ministère des Finances a souligné l'importance de ce cours pour les cadres supérieurs dans une lettre

¹³ Le cours se compose de sept modules : 1) le rôle des cadres supérieurs dans l'encouragement de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ; 2) les fondements de la bonne administration ; 3) la prévention de la corruption ; 4) les conflits d'intérêts ; 5) la coopération avec les parties prenantes ; 6) les questions éthiques émergentes ; et 7) la voie à suivre.

de cadrage adressée aux services de l'administration centrale (le 9 février 2024). En avril 2024, 8 des 120 PHFE avaient suivi ce cours.

22. Les autorités signalent également que le ministère des Finances a élaboré des lignes directrices sur la lutte contre la corruption à l'intention des agences et institutions gouvernementales (elles ont été publiées en décembre 2022). Ces lignes directrices portent sur les compétences nécessaires pour détecter les situations de corruption et réagir, en particulier dans les secteurs vulnérables suivants : nominations politiques, adoption de décisions, pantouflage, marchés publics, financement de la recherche-développement, fonctions critiques et information. Une formation spécifique a également été organisée et suivie par 450 fonctionnaires (les autorités ne précisent pas combien de PHFE l'ont suivie). Les besoins de formation complémentaire des PHFE sont recensés lors de réunions d'évaluation régulières avec leurs supérieurs respectifs. En outre, conformément à la nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines, les cadres supérieurs sont tenus d'assurer un leadership éthique dans leurs services respectifs. Les autorités affirment enfin que les hauts fonctionnaires ont une bonne compréhension de l'intégrité, car ils ont fait la plus grande partie de leur carrière au sein de l'administration.
23. Le GRECO reconnaît les nouvelles initiatives de formation, avec une participation volontaire, et le matériel de sensibilisation sur les questions éthiques élaborés pour les fonctionnaires, y compris les PHFE. Il s'agit d'une évolution positive pour laquelle les autorités doivent être félicitées. Le GRECO apprécie en outre que certaines des formations ciblent spécifiquement les domaines vulnérables et sensibles qui revêtent une importance particulière pour les PHFE. En outre, le nouveau cours en ligne sur l'intégrité est censé être de nature systématique (au début du mandat et à intervalles réguliers par la suite). Bien que la formation reste volontaire, les autorités s'efforcent (par des circulaires, un système d'appréciation, etc.) de veiller à ce que toutes les personnes concernées y assistent dans la pratique.
24. Cependant, comme il s'agit d'une évolution assez récente, le GRECO aurait besoin d'informations supplémentaires pour évaluer si les efforts des autorités sont couronnés de succès. En particulier, le taux de participation des PHFE (surtout ceux qui sont nommés pour des raisons politiques) à ces formations doit être vérifié en temps voulu. Le GRECO attend avec impatience de recevoir des détails spécifiques à cet égard afin de s'assurer que tous les PHFE, y compris les ministres, suivent effectivement des cours de formation initiale et de formation continue en matière d'intégrité, comme le prévoit spécifiquement la recommandation, et que les autorités ont l'intention de rendre la participation obligatoire. Une telle formation est d'une importance capitale étant donné l'évolution des normes et des pratiques nationales et internationales dans ce domaine. Une longue expérience au sein de l'administration ne peut garantir, à un degré suffisant, que le fonctionnaire concerné est au courant de tous les détails et faits nouveaux pertinents en matière d'intégrité.
25. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

26. *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 présentation, 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.*
27. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité, en l'absence de tout résultat tangible dans ce domaine.
28. Les autorités finlandaises ont évoqué la procédure selon laquelle une déclaration de patrimoine et d'intérêts est soumise par tout ministre (la procédure est décrite en détail au paragraphe 83 du Rapport d'évaluation). En particulier, ces déclarations sont reprises dans une communication du gouvernement au Parlement établie par les services du Premier ministre pour approbation par le gouvernement réunie en session plénière. A cet égard, les autorités soulignent que les services du Premier ministre peuvent donner des conseils au sujet des déclarations, mais que ces conseils ne sont pas formalisés. En outre, le Chancelier de la Justice supervise la légalité des décisions adoptées lors des sessions plénières du gouvernement dans le cadre de ses fonctions de contrôle de la légalité en vertu de l'article 108 de la Constitution (voir note 3 ci-dessus). Dans ce contexte, le Chancelier de la Justice peut conseiller les ministres sur la manière de remplir le formulaire de déclaration approprié. Lors de l'examen de l'ordre du jour des sessions plénières du gouvernement, le Chancelier de la Justice peut donc examiner les déclarations ministérielles déposées.
29. En ce qui concerne les PHFE autres que les ministres, les autorités indiquent que chaque ministère ou agence veille à ce que les PHFE qui y exercent leurs fonctions respectent leur obligation de présenter des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Les déclarations font l'objet d'une publication par l'autorité compétente, qui est responsable de l'exactitude des informations publiées (en vertu de l'article 8.d) de la loi sur la fonction publique d'État). Sur cette base, les ministères et agences sont tenus de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des informations soumises par les PHFE. Cette vérification est effectuée avant la nomination d'un PHFE. Le ministère des Finances travaille actuellement à l'élaboration des lignes directrices correspondantes, qui introduiront certaines règles générales, tout en mettant l'accent sur la responsabilité de chaque institution de vérifier ces déclarations et de nommer un réviseur à cette fin. Les autorités estiment en outre que les déclarations en question peuvent servir de base à des conseils individuels. Par exemple, les cadres supérieurs peuvent demander des conseils au ministère des Finances (sur une base informelle) et à leur propre institution. Les autorités ont également fait savoir que les lignes directrices pertinentes sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts des hauts fonctionnaires seront mises à jour au printemps 2024.
30. Le GRECO prend note des informations soumises et relève que certaines mesures sont désormais prises pour élaborer des normes générales de contrôle. Il apprécie cette évolution positive, tout en rappelant sa préoccupation à l'idée que les procédures

suivies et les normes appliquées par les différentes autorités à cet égard puissent être incohérentes (voir le paragraphe 62 du Rapport d'évaluation). Cependant, il note que les procédures de contrôle rapportées par les autorités - soit au niveau des ministères, soit au niveau du Chancelier de la Justice - ne semblent pas être suffisamment formalisées. Il est important de noter que les lignes directrices sur le sujet¹⁴ ou le Manuel du ministre ne font aucune référence à des procédures de contrôle ou à des conseils individuels sur cette base. En effet, rien n'indique que le contrôle soit effectué systématiquement pour chaque déclaration déposée, et encore moins avec la rigueur nécessaire. En outre, aucune mesure n'a été signalée pour garantir que le contrôle des déclarations par les autorités soit effectué par un personnel dûment formé. Le GRECO invite les autorités à prendre des mesures résolues à cet égard et à soumettre en temps utile des informations complémentaires sur tous les aspects susmentionnés. A ce stade, la présente recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.

31. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv

32. *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.*
33. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. Le GRECO a salué l'adoption de modifications législatives prolongeant le délai de viduité pour les fonctionnaires les plus haut placés (à l'exception des conseillers spéciaux qui étaient soumis à un délai de viduité plus court de six mois, ce qui, de l'avis du GRECO, risquait d'être insuffisant à des fins de prévention de la corruption), ainsi que la mise à jour des orientations sur le pantouflage. En ce qui concerne les ministres, un projet de loi proposait de fixer le délai de viduité à 12 mois, mais cette proposition ne s'est pas encore concrétisée.
34. Les autorités finlandaises indiquent que le projet de loi sur le délai de viduité pour les ministres fait actuellement l'objet d'un processus de consultation publique¹⁵ (la date limite pour les observations a été fixée au 28 mai 2024). Il est prévu de soumettre le projet de loi au Parlement en 2024 (pendant la session de printemps). En ce qui concerne la durée de viduité post-emploi pour les autres PHFE, une enquête sur l'application de l'article 44a de la loi sur les fonctionnaires a été menée auprès des ministères et des agences de l'administration centrale. Les résultats de l'enquête sont actuellement

¹⁴ Lignes directrices sur la déclaration des intérêts privés et des activités secondaires des hauts fonctionnaires (30.5.2022, VN/16226/2022), lignes directrices sur l'hospitalité, les avantages et les cadeaux (1.11.2023, VN/27196/2023) et lignes directrices sur les activités secondaires des fonctionnaires. (29.3.2017, VM/561/00.00.00/2017).

¹⁵ [Lausunto - Lausuntopalvelu.](#)

examinés par le ministère des Finances en vue d'évaluer la nécessité de modifier les dispositions relatives au délai de viduité. Par ailleurs, en septembre 2023, le ministère des Finances a publié de nouvelles instructions sur la nomination des hauts fonctionnaires¹⁶. Conformément à ces instructions, la nécessité de conclure un accord pour la durée de viduité post-emploi devrait être évaluée dans le cadre du processus de nomination. La conclusion d'un tel accord, lorsqu'il est requis par la loi, est une condition préalable à la nomination de la PHFE concernée. En ce qui concerne les conseillers spéciaux des ministres, les autorités précisent qu'ils sont traités comme des fonctionnaires de carrière et que pour cette raison, le délai de viduité de six mois leur est applicable. En ce qui concerne les conseils relatifs aux questions d'après-emploi, les autorités indiquent que le ministère des Finances peut fournir des conseils aux cadres supérieurs (sur une base informelle). À cet égard, les autorités précisent que le Conseil consultatif d'éthique de la fonction publique peut formuler des recommandations, mais celles-ci sont consultatives et ne sont pas juridiquement contraignantes. Le Conseil n'entend pas de plaintes ni ne règle de litiges.

35. Le GRECO prend note des faits nouveaux et des clarifications ci-dessus. En ce qui concerne les ministres, le projet de loi concernant le délai de viduité doit encore être adopté. Ainsi, la Finlande n'a toujours pas prévu de restrictions légales d'après-emploi pour les ministres.
36. En ce qui concerne les PHFE autres que les ministres, le GRECO se félicite des actions menées par les autorités pour évaluer la mise en œuvre des nouvelles règles sur le délai de viduité. Il invite les autorités à signaler toute autre mesure prise à la suite de l'enquête susmentionnée. Il se félicite également du renforcement des règles concernant les accords sur les périodes de viduité après l'emploi. Il est en effet positif que, lorsque cela est nécessaire, ces accords soient désormais conclus avant la nomination du PHFE concerné. Tout en notant la position des autorités concernant les conseillers spéciaux des ministres, le GRECO n'est pas convaincu que le délai de viduité de six mois permette d'atteindre les objectifs de cette recommandation.
37. En ce qui concerne les activités du secteur privé précédant la fonction publique, le GRECO rappelle qu'elles ont été abordées dans les Lignes directrices actualisées sur le pantouflage, que le GRECO a examinées dans le Deuxième Rapport de Conformité (voir paragraphe 30). A cet égard, il rappelle toutefois que l'application de ces lignes directrices est laissée à la discrétion de l'institution gouvernementale concernée, qui détermine si une restriction donnée est justifiée et pendant quel laps de temps. Le GRECO ne peut que réitérer son point de vue sur l'importance de la cohérence en matière d'application des normes relatives au pantouflage pour *l'ensemble* des PHFE (voir les paragraphes 29-30 du Premier rapport de conformité). En outre, il ne semble pas qu'un organe indépendant ait été chargé d'assurer la cohérence et de réaliser une évaluation juridique des conflits d'intérêts qui peuvent survenir dans le cadre des activités précédant ou suivant un emploi dans la fonction publique. Il est rappelé qu'au moment de l'évaluation, les autorités envisageaient d'habiliter le Conseil consultatif d'éthique de la fonction publique à jouer un tel rôle, mais cette possibilité, qui, selon le GRECO, aurait pu constituer un atout, ne s'est pas concrétisée dans la pratique.

¹⁶ Instruction VN/24651/2023 du 11 septembre 2023.

38. En résumé, tout en reconnaissant certaines évolutions positives, le GRECO encourage les autorités à prendre des mesures plus déterminées en ce qui concerne les insuffisances et les lacunes restantes (en particulier s'agissant des ministres et de leurs conseillers spéciaux).

39. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

40. *Le GRECO avait recommandé pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (y compris les conseillers spéciaux) i) de standardiser et de 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 communiquer au regard du poste qu'elles occupent, et en fixant les délais de soumission et de mise à jour de ces déclarations) ; et ii) d'examiner la possibilité d'étendre le champ couvert par les déclarations, afin d'y faire figurer des informations sur les cadeaux d'une valeur dépassant un certain seuil, ainsi que 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).*

41. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO a salué l'adoption de modifications législatives¹⁷ visant à normaliser et à préciser le contenu et le moment des exigences en matière de déclaration financière pour les hauts fonctionnaires de l'administration (y compris les conseillers spéciaux). Dans la mesure où ces modifications ne s'appliquent pas aux ministres et où aucun autre fait nouveau n'a été signalé concernant ces derniers, le GRECO n'a pas été en mesure de considérer la première partie de la recommandation comme pleinement mise en œuvre. En ce qui concerne le second volet de la recommandation, le GRECO reconnaît que la déclaration des cadeaux est articulée dans des Lignes directrices spécifiques qui ont été publiées, d'une part, pour les ministres et, d'autre part, pour tous les autres PHFE. Cependant, il regrette le manque d'examen et d'action concernant l'établissement d'une obligation de divulgation financière pour les proches parents (à la fois des ministres et des autres PHFE). Pour cette raison, le second volet de la recommandation ne peut être considéré que comme partiellement mis en œuvre.

42. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation (les ministres), les autorités finlandaises se réfèrent à la procédure de soumission d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts¹⁸ et communiquent les Lignes directrices publiées le 3 mai 2023 par les services du Premier ministre sur la manière de remplir le formulaire de déclaration¹⁹. Alors que le formulaire fait référence à des biens ou intérêts « significatifs », les nouvelles lignes directrices donnent quelques exemples (biens immobiliers, biens acquis

¹⁷ Le 1er juin 2022, des modifications ont été apportées à l'article 8a de la loi sur la fonction publique (sur l'obligation des hauts fonctionnaires de divulguer leurs intérêts financiers et autres intérêts extérieurs).

¹⁸ La procédure est décrite en détail au paragraphe 83 du Rapport d'évaluation.

¹⁹ Le contenu du formulaire est présenté au paragraphe 84 du Rapport d'évaluation.

à des fins d'investissement), plutôt que des critères quantitatifs spécifiques. Conformément aux lignes directrices, les actifs ou dettes / engagements significatifs des membres de la famille peuvent être déclarés sous la rubrique « autres intérêts significatifs ». Le formulaire doit être soumis « immédiatement après la nomination »²⁰. Les autorités indiquent que, dans la pratique, ces déclarations sont soumises dans les deux semaines qui suivent la nomination. En outre, ainsi que le précise le Manuel du ministre (section 1.4.5.), tout changement « significatif » survenant au cours du mandat d'un ministre doit être signalé « immédiatement » à l'unité des affaires gouvernementales des services du Premier ministre afin d'être notifié au Parlement. Les nouvelles lignes directrices n'indiquent aucun délai spécifique à cet égard et ne précisent pas non plus ce que signifie concrètement l'expression « notification immédiate ». Elles n'exigent pas de mises à jour régulières du formulaire de déclaration. Toutefois, comme cela a été indiqué dans le Manuel du ministre (section 1.4.5.), au début de chaque année civile, le Conseil du service de l'État invite les ministres à revoir leur déclaration d'intérêts et rappelle la nécessité d'en soumettre une nouvelle en cas de changement.

43. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation (divulgence d'informations concernant les proches parents), les autorités précisent que les ministres et autres PHFE ne sont pas tenus d'indiquer les actifs et passifs des proches parents, que ce soit dans leur propre déclaration ou dans une déclaration distincte. À cet égard, elles indiquent que la loi sur la fonction publique d'État ne permet pas d'imposer des obligations à des personnes autres que les fonctionnaires eux-mêmes. Toutefois, la situation financière et les intérêts des proches parents sont examinés avec soin et de manière approfondie lors de l'enquête de sécurité obligatoire qui précède la nomination du PHFE concerné. À cet égard, les autorités se réfèrent à la [loi sur l'habilitation de sécurité](#) et à l'arrêté publié le 5 février 2020 par les services du Premier ministre (VN/5177/2019-VNK-33). L'habilitation de sécurité est valable pour une durée maximale de cinq ans et doit être renouvelée en cas de nouvelle nomination. Selon les autorités, cette procédure garantit que les intérêts des proches parents des PHFE sont régulièrement examinés par le Service finlandais de sécurité et de renseignement. En tout état de cause, les autorités considèrent que les exigences en matière d'habilitation permettent de faire face à tous les risques liés aux conflits d'intérêts.
44. Le GRECO prend note des observations ci-dessus. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il rappelle les lacunes du système de déclaration financière relevées au stade de l'évaluation : absence de critères précis quant aux informations à communiquer et absence de délais clairs pour la soumission de la déclaration initiale et des mises à jour ultérieures (voir le paragraphe 85 du Rapport d'évaluation). Il ne peut que constater que les nouvelles lignes directrices pour les ministres ne remédient pas aux faiblesses susmentionnées ; les exigences en matière de rapports restent essentiellement inchangées. Il invite les autorités à prendre des mesures plus fermes à cet égard.
45. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO prend note de l'argument des autorités selon lequel les informations requises sur les proches parents des PHFE sont examinées dans le cadre de l'habilitation de sécurité. Il souligne toutefois

²⁰ L'article 63 de la Constitution finlandaise utilise l'expression « sans délai ».

que cette recommandation traite du champ d'application de l'obligation de déclaration des PHFE, qui est étroitement liée à l'objectif d'éviter les conflits d'intérêts potentiels, y compris ceux qui peuvent apparaître tout au long du mandat du PHFE (voir la recommandation iii ci-dessus). Par conséquent, si les informations en question peuvent être accessibles et traitées par les organismes d'habilitation de sécurité avant la nomination et tous les cinq ans par la suite, ce fait ne peut exonérer les PHFE de l'obligation d'en faire état dans le cadre de la déclaration obligatoire d'intérêts et de patrimoine. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge, qui sont très pertinentes pour recenser toute nécessité de refuser l'habilitation (voir le paragraphe 93 du Rapport d'évaluation). Le GRECO souligne dans ce contexte que la déclaration obligatoire fait partie intégrante du mécanisme, qui comprend le contrôle des déclarations et l'offre de conseils individuels et qu'il a évalué dans son ensemble (voir la Recommandation iii ci-dessus). Le rôle de ce mécanisme dans la prévention des conflits d'intérêts et autres problèmes éthiques est capital. Cependant, son fonctionnement est sérieusement compromis si des éléments d'informations importants et pertinents ne sont pas communiqués. Il est important de noter qu'il ne semble pas que les préoccupations sous-jacentes du GRECO à cet égard aient été examinées en profondeur et prises en compte dans le processus de réflexion interne (voir le paragraphe 43 ci-dessus). Le GRECO regrette donc l'absence de mesures visant à inclure les informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge dans le champ d'application requis des rapports élaborés par les PHFE.

46. En résumé, aucun progrès tangible n'a été réalisé en ce qui concerne les aspects restants des deux parties de cette recommandation.
47. Le GRECO conclut donc que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

48. *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.*
49. Il est rappelé que cette recommandation a été évaluée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. Le GRECO a salué le processus de réflexion qui a été lancé pour renforcer la responsabilité ministérielle. En particulier, un mémorandum détaillé sur l'état actuel des affaires dans le pays a été soumis pour débat au Parlement.
50. Les autorités finlandaises affirment que les récentes élections législatives (avril 2023) et le changement de gouvernement qui s'en est suivi ont ralenti le processus de réflexion. Elles ont également l'intention d'étudier la pratique d'autres États membres de l'UE à cet égard.
51. Le GRECO regrette l'absence de résultats tangibles dans ce domaine, bien qu'un laps de temps considérable se soit écoulé depuis l'adoption du Rapport d'évaluation du Cinquième cycle (en mars 2018). Cette situation est aggravée par le fait que le problème sous-jacent - une difficulté systémique d'engager des poursuites pénales contre un ministre - a été identifié dès 2001 (à l'époque du Premier cycle d'évaluation). Il est

d'ailleurs reconnu par les autorités (voir le paragraphe 108 du Rapport d'évaluation du Cinquième cycle et le paragraphe 40 du Premier rapport de conformité). Par ailleurs, aucun fait nouveau n'a été signalé concernant le processus de réflexion sur la responsabilité ministérielle qui a été lancé par les autorités en août 2022.

52. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des forces de l'ordre

Recommandation vii

53. *Le GRECO avait recommandé que la police et les gardes-frontières élaborent une stratégie / politique anticorruption spécifique qui soit portée à la connaissance du grand public.*
54. Il est rappelé que cette recommandation a été évaluée comme étant partiellement mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. Le GRECO a salué l'adoption d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption et a pris note de la volonté du Conseil national de la police d'élaborer une politique spécifique conforme à la Stratégie susmentionnée. Il a également pris note des mesures prises par les gardes-frontières afin de finaliser une politique anticorruption spécifique, y compris des ateliers d'évaluation des risques et des consultations avec les membres du personnel.
55. Les autorités finlandaises indiquent que le Conseil national de la police a finalisé la politique anticorruption spécifique²¹ en février 2024 (elle a été publiée en mars 2024). La politique a été présentée à l'équipe de direction de la police (y compris l'ensemble des chefs de commissariats locaux) et au Collège universitaire de la police. Le document souligne que la police vise à lutter contre toutes les formes de corruption, couvrant à la fois les aspects financiers et éthiques. Il souligne les principes suivants : premièrement, le maintien d'une grande confiance envers la police sous réserve de neutralité et d'impartialité, le respect de la loi et du code de déontologie ; deuxièmement, la tolérance zéro face à la corruption ; troisièmement, la sensibilisation aux risques de corruption et leur gestion, notamment par la formation et la communication ; quatrièmement, le signalement des fautes professionnelles (par le biais d'un canal interne de lanceurs d'alerte) et une enquête efficace sur les infractions pénales commises par la police grâce à un dispositif d'enquête centralisé ; cinquièmement, une réaction immédiate face aux cas de corruption et l'amélioration de la fonction de contrôle interne grâce à une communication efficace et à une évaluation systématique de la capacité de lutter contre la corruption. Enfin, le document fait référence aux valeurs de la police (service tourné vers la clientèle, équité, professionnalisme et bien-être du personnel) et aux principes d'égalité et de non-discrimination. Les autorités précisent également que le document de politique générale sera complété par un plan d'action, actuellement en cours de rédaction, qui portera sur les principaux risques de corruption et les méthodes de gestion des risques. Les autorités notent que les principaux risques ont déjà été repérés dans le cadre du processus de gestion des risques de la police (qui a été évalué en vertu de la recommandation xii, voir les paragraphes 73

²¹ Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://poliisi.fi/en/police-anticorruption-policy>.

à 79 du Premier rapport de conformité), avec la participation du Bureau national d'investigation et de l'Autorité nationale des poursuites. A cet égard, les autorités indiquent qu'à partir de mars 2024, les enquêtes sur les crimes de la police seront centralisées et confiées au Bureau national d'enquête. Elles notent en outre que le Conseil national de la police a récemment mis à jour l'instruction décrivant les principales tâches et responsabilités de la police en matière de prévention, de détection et d'enquête sur les infractions de corruption.

56. En ce qui concerne le Corps des gardes-frontières, les autorités indiquent que le Programme opérationnel de lutte contre la corruption 2023-2025 a été adopté, avec effet au 1er novembre 2023, et publié²². Le Programme attire l'attention sur la diversité des formes de corruption et décrit les principaux risques de corruption (par exemple, l'exposition d'un agent travaillant seul à un poste particulier ; le contexte du recrutement ; la gestion des ressources humaines ; et les procédures d'achat et d'appel d'offres). Il comprend les mesures suivantes : communication des objectifs du programme au personnel, au grand public et aux parties prenantes ; adhésion au réseau de coopération anticorruption ; conseils confidentiels ; formation initiale et continue obligatoire (y compris pour les cadres supérieurs) sur les questions d'éthique ; formation et sensibilisation à la protection des lanceurs d'alerte et aux canaux de signalement ; analyse des instructions et des ordres du corps des gardes-frontières en rapport avec des fautes professionnelles ; suivi de la mise à jour des règlements sur les transactions commerciales des gardes-frontières ; suivi du travail de lutte contre la corruption ; audit interne des procédures de lutte contre la corruption compte tenu des risques identifiés ; élaboration de lignes directrices sur les accords de délai de viduité post-emploi sur la base de l'évaluation des risques et des projets de modifications législatives pertinents.
57. Le GRECO se félicite de l'adoption par les gardes-frontières finlandais d'un programme spécifique de lutte contre la corruption. Ce programme est fondé sur une évaluation approfondie des risques et des consultations internes, et porte sur les questions mises en évidence dans le Rapport d'évaluation. Le GRECO est heureux également que la politique anti-corruption de la police ait été finalisée et publiée. Il note que le document sur la politique précise, en termes plutôt généraux, les principes de base de la lutte contre la corruption, mais qu'il n'incorpore pas les outils de prévention de la corruption. Ainsi, il n'énumère pas les principaux risques de corruption spécifiques auxquels s'expose la police finlandaise. Il ne précise pas non plus d'action ciblée à prendre en réponse aux risques établis. À cet égard, le GRECO rappelle que cette recommandation mettait l'accent sur la nécessité de réaliser un « état des lieux » impliquant un processus de consultation inclusif au sein des forces concernées afin, sur cette base, d'élaborer un plan ciblé (voir le paragraphe 129 du Rapport d'évaluation). Il prend note de l'intention des autorités de compléter le document d'orientation par un plan d'action²³ détaillé, qui est en cours d'élaboration en s'appuyant sur le processus de gestion des risques de la police. Le GRECO attend donc avec intérêt de recevoir en temps utile tous éléments nouveaux à cet égard.

58. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

²² Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://raja.fi/en/fight-against-corruption>.

²³ Les autorités finlandaises ont informé le GRECO au cours de sa 97e réunion plénière que le Plan d'action a été adopté par le Conseil national de la police le 14 juin 2024. Cette évolution et sa mise en œuvre effective seront examinées lors du prochain exercice de rapport.

Recommandation viii

59. *Le GRECO avait recommandé i) d'adopter et de publier un code de conduite pour la police et la garde-frontière, respectivement ; ii) de les compléter par des mesures concrètes pour en assurer la mise en œuvre, notamment des dispositifs de conseils confidentiels et une formation spécifique - initiale et continue - obligatoire. Une attention particulière devrait aussi être accordée à la formation au leadership éthique.*
60. Il est rappelé que la première partie de cette recommandation a été considérée comme mise en œuvre de manière satisfaisante dans le Premier rapport de conformité (en raison de l'adoption et de la publication des codes de déontologie de la police et des gardes-frontières). Quant à la seconde partie de cette recommandation, elle a été évaluée comme partiellement mise en œuvre dans le Premier, puis dans le Deuxième rapport de conformité. Dans ce dernier rapport, le GRECO s'est dit satisfait des mesures prises en matière de formation à l'intégrité et à l'éthique au sein de la police et des gardes-frontières. La seule question en suspens concernant la mise en œuvre complète de la recommandation viii a trait à la mise en place de canaux de conseil confidentiels au sein de la police et des gardes-frontières.
61. Les autorités finlandaises indiquent que le mécanisme de conseil confidentiel au sein du Corps des gardes-frontières fonctionne depuis avril 2023 (toutefois, aucun conseil n'a été demandé en 2023). Les agents du service du personnel et de l'unité de contrôle de la légalité du service juridique sont chargés de donner des conseils confidentiels (les agents concernés sont énumérés dans les lignes directrices de procédure pertinentes). En outre, ces conseils peuvent également être demandés au Conseil d'éthique des gardes-frontières, y compris de manière anonyme. Les autorités indiquent également que tout fonctionnaire du Corps des gardes-frontières participe à un cours d'initiation, qui couvre le code de déontologie et le nouveau plan d'action anti-corruption (2023-2025) (tous les membres du personnel devraient avoir terminé le cours d'ici la fin de 2024). Un cours de formation continue sera programmé tous les cinq ans. Des formations en cours d'emploi sont également organisées régulièrement. Le ministère des Finances organise une formation spécifique sur l'éthique pour les cadres supérieurs, y compris les dirigeants des gardes-frontières et de la police (jusqu'à présent, neuf fonctionnaires des gardes-frontières, y compris le chef des gardes-frontières, ont suivi cette formation ; en outre, 64 dirigeants des gardes-frontières et sept dirigeants de la police ont suivi le nouveau cours en ligne sur l'intégrité sur la plateforme [eOppiva](#) - voir la recommandation ii ci-dessus).
62. Les autorités font savoir en outre que le respect de l'éthique a été une question prioritaire pour la police (il s'agit d'une question centrale dans le plan de ressources humaines et de formation 2024 du Conseil national de la police). Le canal de conseil confidentiel de la police n'a donc pas encore été mis en place, mais d'autres possibilités de conseil sont disponibles : par exemple, l'agent de protection de l'emploi (qui peut donner des conseils confidentiels en cas de comportement discriminatoire ou inapproprié) ; l'unité de contrôle de la légalité et l'unité juridique du Conseil de la police nationale (qui peuvent être consultées pour toute question concernant l'interprétation du Code pénal) ; l'unité technologique ou le Centre de matériel de la police (qui peut donner des conseils sur les questions liées aux marchés publics).

63. Le GRECO se félicite de la mise en place du mécanisme de conseil confidentiel pour le personnel des gardes-frontières, ainsi que des efforts continus des gardes-frontières afin de développer des opportunités de formation pour les différentes catégories de personnel. En ce qui concerne la Police, le GRECO note que le canal de conseil confidentiel n'a pas encore été mis en place, et il encourage les autorités à prendre des mesures plus déterminées à cet effet. Il souhaiterait recevoir en temps utile des détails complémentaires (y compris des statistiques) sur le fonctionnement des canaux de la police et des gardes-frontières.
64. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

65. *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.*
66. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, Les autorités ont imposé aux fonctionnaires de police et aux agents des gardes-frontières l'obligation de signaler les cas de corruption. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, un canal de signalement interne a été mis en place au sein de la police, mais il est en cours de développement au sein du corps des gardes-frontières. Les autorités espèrent que l'adoption d'un projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte, en cours d'examen au Parlement, entraînera de nouvelles améliorations dans ce domaine.
67. Les autorités indiquent que la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (n° 1171/2022), qui transpose dans l'ordre juridique finlandais la directive (n° 2019/1937) de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte, est entrée en vigueur le 1er janvier 2023. La nouvelle loi établit un cadre de protection unifié pour les personnes qui signalent des violations du droit de l'UE et du droit national dans les domaines désignés²⁴. Elle prévoit des canaux de signalement internes et externes, notamment le Bureau du Chancelier de la Justice²⁵. Les fonctionnaires de police et le personnel des gardes-frontières relèvent du

²⁴ En vertu de l'article 2, les infractions au droit communautaire ou national peuvent être signalées si elles constituent des infractions punissables, si elles peuvent donner lieu à une amende ou si elles peuvent compromettre gravement la préservation de l'intérêt public. Elles peuvent être signalées dans les secteurs suivants : 1) marchés publics (à l'exclusion des dépenses de défense et de sécurité) ; 2) services, produits et marchés financiers ; 3) prévention du blanchiment de fonds et du financement du terrorisme ; 4) sécurité et conformité des produits ; 5) sécurité routière ; 6) protection de l'environnement ; 7) radioprotection et sûreté nucléaire ; 8) sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et santé et bien-être des animaux ; 9) santé publique (telle que définie à l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'UE) ; 10) protection des consommateurs ; 11) protection de la vie privée et des données à caractère personnel ; et 12) sécurité des réseaux et des systèmes d'information. En outre, les cas suivants peuvent être signalés : 1) violation des règles relatives à la gestion des fonds de l'UE ou à l'exécution des dépenses ou aux recettes ou à la collecte des fonds de l'UE ; 2) violation des règles relatives à l'octroi, à l'utilisation ou au recouvrement de subventions ou d'aides publiques ; 3) violation des règles de concurrence ; 4) violation des règles fiscales applicables aux entreprises et aux sociétés ou arrangements conclus en vue d'obtenir un avantage fiscal ; 5) violation de la législation promulguée pour protéger les consommateurs.

²⁵ <https://oikeuskansleri.fi/en/centralised-external-reporting-channel>.

champ d'application personnel de cette loi, qui couvre à la fois le secteur public et le secteur privé.

68. Les autorités indiquent en outre que le canal de signalement interne des gardes-frontières fonctionne depuis avril 2023. Dix rapports ont été déposés, dont sept étaient anonymes entre le 1er avril et le 31 décembre 2023. Aucun d'entre eux ne remplissait les conditions requises pour bénéficier de la protection des lanceurs d'alerte. Ils ont donc été examinés dans le cadre d'autres procédures. En ce qui concerne le canal éthique de la police, 112 rapports ont été soumis entre janvier et novembre 2023, mais aucun d'entre eux ne remplissait les conditions requises pour bénéficier de la protection des lanceurs d'alerte, car ils transmettaient principalement des critiques d'ordre général.
69. Le GRECO salue l'adoption de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte mettant en œuvre la directive européenne pertinente. Il s'agit sans aucun doute d'une avancée significative, étant donné en particulier les conclusions précédentes du GRECO concernant l'absence de protection appropriée des lanceurs d'alerte en Finlande et la nature fragmentée du cadre juridique applicable (voir le paragraphe 167 du Rapport d'évaluation). Le GRECO est également heureux de constater que la police et les gardes-frontières ont désormais mis en place leurs propres canaux de signalement internes. Dans la mesure où tous les rapports reçus sont, comme cela a été indiqué, non pertinents du point de vue des lanceurs d'alerte, le GRECO aurait besoin en temps voulu d'informations récentes pour s'assurer que les deux canaux susmentionnés fonctionnent efficacement et sont effectivement utilisés aux fins prévues.
70. En outre, étant donné le champ d'application matériel de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, le GRECO doute que tous les types de rapports liés à la corruption soient couverts (la loi ne s'applique qu'à une liste spécifique de secteurs, voir note 24), offrant ainsi une protection efficace aux fonctionnaires des services de sécurité qui tirent la sonnette d'alarme. Le GRECO appelle les autorités à réexaminer la situation, en étroite consultation avec la police et les gardes-frontières, afin de veiller à ce que la dénonciation d'actes répréhensibles au sein des forces de l'ordre justifie effectivement dans tous les cas la protection des lanceurs d'alerte.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

72. *Le GRECO avait recommandé de publier 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 des gardes-frontières.*
73. Il est rappelé que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième rapport de conformité. Aucune autre orientation ou formation n'a été préparée par la police ou les gardes-frontières dans l'attente de l'adoption de la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte.

74. Les autorités finlandaises indiquent que le ministère de la Justice a lancé un projet de formation sur la protection des lanceurs d’alerte²⁶. Les organisations des secteurs public et privé peuvent demander une session de formation adaptée à leurs besoins. Jusqu’à présent, quatre conseillers juridiques des gardes-frontières et dix-huit fonctionnaires de police, qui traitent les rapports des lanceurs d’alerte, ont participé à une session de formation consacrée au fonctionnement des canaux internes et à la procédure pertinente. En outre, en 2023, le Corps des gardes-frontières a organisé une formation spécifique sur la loi relative à la protection des lanceurs d’alerte et le nouveau canal de signalement, qui sont également expliqués sur une nouvelle page intranet dédiée. En janvier 2024, la formation susmentionnée a été incorporée dans la formation en ligne régulière sur la lutte contre la corruption du Corps des gardes-frontières et est désormais disponible pour les nouveaux membres du personnel. En ce qui concerne la police, le fonctionnement du canal de signalement (Webropol) a été expliqué dans une lettre officielle du Conseil national de la police adressée le 6 juillet 2023 aux unités de police. En outre, le guide « Contrôle interne de la légalité » a été mis à jour en y ajoutant les informations sur le canal de signalement susmentionné. D’autres formations destinées au personnel de la police ont été organisées par le ministère de la Justice et le Conseil national de la police. Le site intranet de la police comporte toutes les instructions nécessaires sur l’utilisation de la voie de signalement, ainsi que des informations sur la loi relative à la protection des lanceurs d’alerte.
75. Le GRECO prend note des informations soumises. Il se félicite des mesures prises par les gardes-frontières et la police pour élaborer les orientations nécessaires et pour faire en sorte que leur personnel, en particulier les agents qui traitent les rapports, aient reçu la formation sur les lanceurs d’alerte. Cependant, aucune information n’a été soumise sur la formation proposée aux niveaux supérieurs de la hiérarchie et des chaînes de commandement. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir un état des autres initiatives de formation et des informations sur le taux de participation des cadres supérieurs.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

77. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande n’a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que quatre des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d’évaluation du Cinquième cycle.** Parmi les recommandations restantes, neuf ont été partiellement mises en œuvre et une n’a pas été mise en œuvre.
78. Plus précisément, les recommandations ix, x, xi et xii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, viii, xiii et xiv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation iii n’a pas été mise en œuvre.
79. En ce qui concerne les personnes chargées de hautes fonctions de l’exécutif (PHFE), le GRECO se félicite que les lignes directrices sur l’hospitalité, les avantages et les cadeaux pour les PHFE autres que les ministres aient été mises à jour afin d’y faire figurer des informations complémentaires. Les règles concernant les accords de délai de viduité post-emploi pour les PHFE ont été clarifiées et renforcées. Cela dit, le système

²⁶ <https://korruptiorjunta.fi/en/whistleblower-protection>.

d'application, de supervision et de conseil pour les normes d'intégrité applicables aux PHFE mériterait d'être développé davantage. Il faut renforcer le cadre obligeant les ministres à rendre des comptes. Un code de conduite pour les ministres doit être complété par les éléments manquants et les orientations pratiques correspondantes. En outre, des mesures davantage préventives doivent être prises pour assurer la formation de l'ensemble des PHFE, à la fois au début de leur mandat et à intervalles réguliers tout au long de leur carrière. L'examen des déclarations de patrimoine et d'intérêts doit être formalisé et renforcé, notamment par l'élaboration de normes générales et une formation appropriée des examinateurs. Il convient d'élaborer un cadre légal pour les restrictions applicables aux ministres après la fin de leurs fonctions. Il importe de contrôler et d'harmoniser l'application des normes relatives au pantouflage à l'ensemble des PHFE. Dans l'ensemble, la réponse de la Finlande aux recommandations formulées à l'égard des PHFE reste peu concluante.

80. En ce qui concerne les forces de l'ordre, le GRECO se félicite de l'adoption de mesures anti-corruption spécifiques au sein de la police et des gardes-frontières. L'adoption de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte est une autre réalisation importante, de même que la mise en place de canaux de signalement internes au sein de la police et des gardes-frontières. Toutefois, il faudrait envisager d'autres mesures pour assurer une protection globale des lanceurs d'alerte au sein du personnel de la police et des gardes-frontières. Une formation a été dispensée dans ce domaine, mais le GRECO attend d'autres mises à jour et faits nouveaux étant donné l'adoption récente de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte et de la nécessité de sensibiliser aux nouveautés qu'elle implique. Enfin, des actions complémentaires sont attendues de la part de la Police concernant la finalisation de son plan d'action anti-corruption et la mise en place d'un dispositif de conseil confidentiel.
81. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande ne se conforme pas suffisamment aux recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du Cinquième cycle 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 invite le Chef de délégation finlandaise à présenter dès que possible, mais avant le 30 juin 2025 - au plus tard - un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, xiii et xiv).
82. En outre, en vertu de l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa ii.c) du Règlement intérieur, le GRECO invite la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre - avec copie au Chef de délégation finlandaise - au Ministre finlandais des Affaires étrangères, pour attirer l'attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées en vue de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
83. Enfin, le GRECO invite les autorités finlandaises à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre publique la traduction.