



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2021
SWD(2021) 711 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2021 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande**

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Rapport 2021 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RESUME

Le système de justice finlandais continue de jouir d'un niveau de perception de l'indépendance très élevé. L'Administration judiciaire nationale récemment créée est désormais pleinement opérationnelle et, en sus de l'exécution de ses tâches habituelles, elle a aidé les tribunaux à faire face à la pandémie de COVID-19. La réforme du parquet national a contribué à accroître son efficacité, car elle a permis de centraliser les pratiques, d'établir des pratiques uniformes, d'améliorer la coopération et de parvenir à une répartition plus équitable des ressources. Les autorités mènent plusieurs projets en vue d'améliorer la numérisation du système de justice et l'accessibilité du système d'aide juridictionnelle.

La Finlande continue à être considérée comme l'un des pays les moins corrompus de l'Union européenne (UE) et du monde. Une stratégie gouvernementale globale dédiée à la lutte contre la corruption a été adoptée le 27 mai 2021. La stratégie vise à renforcer la lutte contre la corruption, notamment en précisant les responsabilités, en favorisant sa sensibilisation et sa prévention, en améliorant la transparence et l'efficacité de la législation en matière de lutte contre la corruption ainsi que de la recherche en la matière. Même si les autorités accordent une grande importance à la lutte contre la criminalité financière et si elles ont pris des mesures pour combattre la corruption transnationale, la détection et la poursuite des cas de corruption transnationale restent un défi. Aujourd'hui, le lobbying n'est toujours pas réglementé; toutefois, le gouvernement prépare un projet de loi prévoyant la création d'un registre de transparence. Des initiatives législatives sont également envisagées afin de répondre aux préoccupations liées au «(rétro-)pantouflage» entre les intérêts de l'administration publique et les intérêts privés. Un système révisé de déclaration du patrimoine destiné aux fonctionnaires est en cours d'examen et la proposition visant à réglementer la protection des lanceurs d'alerte au moyen d'une nouvelle loi autonome devrait entrer en vigueur d'ici à la fin de 2021.

Dans l'ensemble, la Finlande offre aux journalistes et aux professionnels des médias un environnement libre et protégé. La principale autorité de régulation des médias, l'Agence finlandaise des transports et des communications, est perçue comme équitable et transparente, mais sa situation économique reste difficile. Une nouvelle législation spécifique obligeant les fournisseurs de services de médias à mettre à la disposition du public des informations relatives à leur structure de propriété a été adoptée. Un groupe de travail préparatoire a été créé en vue d'étendre encore l'accès aux documents garanti par la Constitution en veillant au respect de cette obligation et en couvrant davantage d'informations. Le gouvernement prévoit également de modifier le code pénal afin de faciliter les poursuites en cas de menaces et de ciblage illégaux de victimes vulnérables, comme les journalistes indépendants. Afin de lutter contre les discours haineux à l'égard des femmes journalistes, le gouvernement prépare une autre modification du code pénal en vue d'inclure le genre parmi les motifs justifiant l'application d'une peine plus lourde pour la commission d'une infraction (de quelque nature que ce soit). De plus, le gouvernement réfléchit à l'introduction d'un mécanisme d'aide pérenne afin de soutenir le journalisme en Finlande, en complément du programme de soutien temporaire qui était spécifiquement lié à la pandémie de COVID-19.

Le gouvernement a adopté un plan d'action pour une meilleure réglementation, qui vise à améliorer la qualité, la planification et la transparence de la législation. La plupart des mesures prises dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ont été adoptées en se fondant sur la législation ordinaire. Lorsque le gouvernement a eu recours à des pouvoirs d'urgence,

leur exercice était subordonné à l’approbation du Parlement et à un contrôle de constitutionnalité ex ante. Le processus de réforme visant à clarifier les missions du chancelier de la justice et du médiateur, deux autorités indépendantes clés participant à la protection des droits fondamentaux, est soutenu par les deux autorités et devrait être présenté au Parlement à l’automne 2021. Un nouveau Conseil consultatif pour la politique de la société civile, une plateforme chargée de mettre en place une coopération fructueuse entre les autorités publiques et la société civile, sera élu à l’automne 2021.

I. SYSTEME DE JUSTICE

Le système de justice finlandais est composé de la justice ordinaire, avec vingt tribunaux de district, cinq cours d'appel et la Cour suprême, et de la justice administrative, avec six tribunaux administratifs régionaux et la Cour administrative suprême. Il existe trois juridictions spécialisées¹. L'Administration judiciaire nationale indépendante est chargée de l'administration des tribunaux, y compris de la gestion des budgets, des immeubles et des systèmes TIC (technologies de l'information et de la communication)². Le Comité de nomination des juges³, indépendant, prépare les propositions de nomination des juges qu'il adresse au gouvernement, tandis que les propositions concernant les juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême sont effectuées par ces cours elles-mêmes⁴. Les juges sont officiellement nommés par le président de la République⁵. Le parquet national est une autorité publique indépendante⁶, dirigée par un procureur général qui est nommé par le président sur proposition du ministère de la justice et peut être révoqué ou suspendu par le gouvernement⁷. L'Association des barreaux finlandais⁸ est un organisme indépendant chargé de la supervision des activités professionnelles des avocats⁹. Les procédures disciplinaires à l'encontre des avocats¹⁰ sont menées par le Conseil de discipline, un organisme de supervision indépendant qui exerce ses activités aux côtés de l'Association des barreaux finlandais¹¹. La Finlande participe au Parquet européen¹².

¹ Le tribunal des affaires économiques, le tribunal du travail et le tribunal des assurances. CEPEJ (2020), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States* (étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE).

² Loi sur les tribunaux, chapitre 19 *bis*, Administration judiciaire nationale.

³ Il est composé de douze membres, à savoir neuf juges issus de différentes juridictions, proposés par le pouvoir judiciaire, et trois membres autres que des juges (un avocat, un procureur et un membre représentant la recherche et l'enseignement dans le domaine du droit). Tous les membres sont nommés par le gouvernement pour un mandat de cinq ans.

⁴ Tous les juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême participent à la sélection. Loi sur les tribunaux, chapitre 11, article 7.

⁵ Un seul candidat est proposé par poste vacant. Si la proposition n'est pas contraignante, dans la pratique, elle est presque toujours suivie, avec une seule exception pour les juges des tribunaux ordinaires (en 2000, année où le Comité de nomination des juges a été mis en place) et une autre pour les juges de la Cour suprême (dans les années 1970).

⁶ Loi sur le parquet national (32/2019), chapitre 1, article 2.

⁷ La décision de révocation peut faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative suprême.

⁸ Loi sur les avocats (496/1958).

⁹ Trois types de praticiens du droit sont chargés de fournir différents types de services juridiques: les avocats, les avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle fournie par l'État et les conseillers juridiques agréés.

¹⁰ Le Conseil de discipline mène également des poursuites disciplinaires à l'encontre de deux autres types de praticiens du droit, les avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle fournie par l'État et les conseillers juridiques agréés.

¹¹ Le Conseil de discipline est composé d'un président et de onze membres, dont six, en plus du président, sont des avocats élus par l'organe décisionnel suprême de l'Association des barreaux. Les autres membres, dont deux sont des conseillers juridiques agréés et trois sont des avocats, sont nommés par le gouvernement sur proposition du ministère de la justice, après que le ministère a invité l'Association des barreaux à rendre un avis sur l'éligibilité des candidats; article 7 *bis* de la loi sur les avocats.

¹² La Finlande n'a pas encore désigné ses procureurs européens délégués. Le 4 juin 2021, les autorités finlandaises et le Parquet européen sont parvenus à un accord et conviennent actuellement des modalités pratiques de leur désignation.

Indépendance

Le système de justice finlandais se caractérise par un niveau de perception de l'indépendance très élevé. La perception de l'indépendance des tribunaux et des juges affiche des niveaux très élevés, 83 % de l'opinion publique et 86 % des entreprises percevant celle-ci comme «plutôt ou très satisfaisante»¹³. Ces chiffres se maintiennent à un niveau très élevé pour l'opinion publique et les entreprises depuis 2016. Pour l'opinion publique, ces chiffres ont régulièrement augmenté jusqu'en 2019¹⁴ et pour les entreprises, ils ont augmenté au cours des deux dernières années¹⁵.

L'Administration judiciaire nationale est devenue opérationnelle en janvier 2020 et s'est imposée comme une institution importante facilitant le travail des tribunaux. Après sa création en janvier 2020, mentionnée dans le rapport 2020 sur l'état de droit¹⁶, l'Administration judiciaire nationale (AJN), une nouvelle agence indépendante chargée de l'administration des tribunaux¹⁷, s'est établie, au cours de sa première année d'existence, en mettant en place ses propres structures et en consolidant ses procédures¹⁸. Dans le même temps, elle s'est acquittée de ses tâches habituelles relatives à l'accomplissement des fonctions administratives centrales de l'ensemble des tribunaux et à l'organisation de formations destinées aux juges en collaboration avec le Conseil de formation judiciaire¹⁹. Elle a communiqué activement avec les tribunaux, facilitant la tenue de réunions régulières avec les dirigeants de tous les tribunaux afin d'évaluer leurs besoins. Les parties prenantes ont indiqué que l'AJN avait contribué activement à soutenir les tribunaux²⁰. Sa création a permis aux tribunaux de consacrer leurs ressources à des tâches essentielles et a renforcé encore l'indépendance du pouvoir judiciaire²¹.

Qualité

La réforme du parquet a commencé à produire des résultats en ce qui concerne l'accroissement de son efficacité et de sa spécialisation²². À compter de septembre 2019,

¹³ Graphiques 48 et 50, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est classé comme suit: très faible (moins de 30 % des répondants perçoivent l'indépendance de la justice comme plutôt ou très satisfaisante), faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %) et très élevé (plus de 75 %).

¹⁴ Graphique 45, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE; graphique 48, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

¹⁵ Graphiques 47 à 50, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

¹⁶ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 2.

¹⁷ La majorité des membres de l'organe de décision de l'AJN sont des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire, ce qui est conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe.

¹⁸ Contribution du Réseau européen des conseils de la justice au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 10.

¹⁹ Le Conseil de formation judiciaire est un organisme indépendant composé principalement de juges et de représentants d'autres professions juridiques, responsable de la planification et de la coordination des formations destinées au personnel chargé de l'application de la loi au sein des tribunaux. Il met également en œuvre la procédure de candidature pour les candidats aux postes de juges débutants; Conseil de formation judiciaire,

<https://oikeus.fi/tuomioistuimet/en/index/tuomioistuinlaitos/lautakunnat/tuomarinkoulutuslautakunta.html>.

²⁰ Contribution du Réseau européen des conseils de la justice au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 10; informations obtenues auprès de la Cour suprême et de l'Association finlandaise des juges dans le cadre de la visite en Finlande.

²¹ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

²² Pour en savoir plus sur la réforme, veuillez vous référer au rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 3.

le bureau du procureur général et onze parquets locaux ont été fusionnés pour former un parquet national unique²³. Cette restructuration a permis de centraliser les pratiques en matière de poursuites et d'établir des pratiques uniformes en la matière à l'échelle nationale, d'améliorer la coopération au sein du parquet et de parvenir à une répartition plus équitable des ressources²⁴. Elle a également permis une plus grande spécialisation des procureurs²⁵. Elle a entraîné une amélioration de l'efficacité, comme l'atteste notamment la hausse du nombre d'affaires résolues par procureur²⁶. La réforme revêt également de l'importance dans le cadre de la lutte contre la corruption (voir section II). Le parquet a fait état de l'existence d'un arriéré judiciaire, causé en partie par la pandémie de COVID-19²⁷, et a reçu des fonds supplémentaires pour l'aider à résorber le retard accumulé²⁸.

Les autorités entreprennent plusieurs projets visant à améliorer la numérisation du système de justice. Un nouveau système de gestion des dossiers dédié aux tribunaux administratifs et aux juridictions spécialisées, établi en collaboration avec des juges, a été achevé en décembre 2020 et mis en place dans l'ensemble des tribunaux concernés, même si quelques problèmes techniques ont été signalés²⁹. Le système permet entre autres aux utilisateurs de déposer des plaintes, de se faire signifier des documents et de vérifier l'état d'avancement de la procédure en ligne³⁰. Il permet également de publier les décisions dans un format lisible par une machine³¹. Un système de gestion des dossiers similaire est en cours de préparation pour les tribunaux ordinaires et il devrait être prêt d'ici à la fin de 2022³². En outre, à la fin de 2020, le ministère de la justice a achevé la mise au point d'un système permettant d'anonymiser automatiquement et d'annoter les décisions des tribunaux et d'autres autorités, ce qui devrait avoir pour effet d'accroître la disponibilité des documents sous forme électronique³³. De plus, le ministère de la justice met au point un nouvel outil de communication qui sera utilisé par les tribunaux et certaines autres autorités³⁴ et qui devrait accroître la facilité d'utilisation des informations recueillies³⁵.

Les autorités ont commandé des projets visant à rendre le système d'aide juridictionnelle plus accessible. Les coûts moyens des procédures judiciaires sont jugés élevés, ce qui pourrait entraver l'accès à la justice, en particulier pour les personnes percevant des revenus moyens³⁶. À la suite du programme du gouvernement visant à examiner la possibilité de relever les plafonds de revenus requis pour bénéficier de l'aide juridictionnelle

²³ Loi sur le parquet national (32/2019).

²⁴ Informations obtenues auprès du parquet national dans le cadre de la visite en Finlande.

²⁵ Informations obtenues auprès du parquet national dans le cadre de la visite en Finlande.

²⁶ États financiers du parquet national pour 2020, section 1.4.1; informations obtenues auprès du parquet national dans le cadre de la visite en Finlande.

²⁷ États financiers du parquet national pour 2020, section 1.4.1.

²⁸ Informations obtenues auprès du parquet national dans le cadre de la visite en Finlande.

²⁹ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

³⁰ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 12.

³¹ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 12.

³² Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 13.

³³ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 12; informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

³⁴ L'outil devrait recueillir des informations, telles que le nombre d'affaires et la durée des procédures, et les associer à des informations relatives aux ressources financières et humaines.

³⁵ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 14; informations obtenues auprès du ministère de la justice dans le cadre de la visite en Finlande.

³⁶ Contribution du chancelier de la justice au rapport 2021 sur l'état de droit; informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande; gouvernement finlandais, *Selvitys julkisen oikeusavun tuloarajojen vaikutuksista* (étude sur l'impact des plafonds de revenus de l'aide juridictionnelle publique).

en vue de rendre l'aide juridictionnelle plus accessible aux personnes percevant des revenus moyens³⁷, un projet de recherche a été lancé par le ministère de la justice en juin 2020 pour examiner l'accès à l'aide juridictionnelle³⁸. Le ministère de la justice a également lancé un projet afin d'étudier la possibilité de créer une autorité nationale centrale en matière d'aide juridictionnelle et de tutelle. La nouvelle autorité centraliserait l'administration de l'aide juridictionnelle³⁹ afin de veiller à ce qu'elle soit fournie dans une mesure suffisante et de la même manière dans l'ensemble du pays⁴⁰. Les préparatifs en vue de la mise en place d'un service d'aide juridictionnelle de garde, qui ont débuté en 2019⁴¹, sont suspendus le temps que les autorités se renseignent sur les différentes possibilités de financement⁴².

L'Administration judiciaire nationale a continué de soutenir activement les tribunaux au cours de la pandémie de COVID-19⁴³. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, l'AJN a consenti des efforts particuliers pour aider les tribunaux à faire face à la pandémie⁴⁴. L'agence a notamment fourni une assistance en matière de communication de crise, a publié un guide sur l'utilisation des connexions à distance lors des procès et a assuré la fourniture du matériel informatique⁴⁵. Les réunions régulières avec les dirigeants des tribunaux (voir ci-dessus) leur ont permis de discuter des méthodes visant à traiter des questions concrètes et de partager leurs expériences avec des collègues.

Efficiencia

Le système de justice fonctionne toujours de manière efficiente⁴⁶. Le système de justice enregistre des résultats moyens en ce qui concerne le temps nécessaire estimé pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses et les affaires administratives. Pour la première catégorie, le taux de variation du stock d'affaires pendantes a quelque peu baissé depuis 2016, mais s'élève toujours à 100 %⁴⁷, tandis que pour les affaires administratives, ce taux a diminué, passant de 112 % en 2018 à 100 % en 2019⁴⁸. Le nombre d'affaires pendantes est particulièrement faible pour les affaires civiles et commerciales contentieuses et moyen pour les affaires administratives, ce qui montre que, dans l'ensemble, le système de justice parvient à traiter son volume d'affaires de manière satisfaisante⁴⁹. Malgré le fait que les tribunaux ont, de manière générale, réussi à poursuivre leurs activités au cours de la

³⁷ Programme du gouvernement de la Première ministre Sanna Marin du 10 décembre 2019. *Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society* (pour une Finlande inclusive et compétente – une société durable sur le plan social, économique et écologique), p. 93.

³⁸ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 10; informations obtenues auprès du ministère de la justice dans le cadre de la visite en Finlande.

³⁹ L'aide juridictionnelle est fournie par les bureaux publics d'aide juridictionnelle, qui sont indépendants dans l'exécution de leur mission principale. Aux fins de la fourniture d'un soutien administratif, les bureaux sont actuellement divisés en six districts.

⁴⁰ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 10.

⁴¹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 4.

⁴² Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

⁴³ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 4.

⁴⁴ Informations obtenues auprès de l'AJN, de la Cour suprême et de l'Association finlandaise des juges dans le cadre de la visite en Finlande.

⁴⁵ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 30; informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

⁴⁶ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 4-5.

⁴⁷ Graphique 12, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁴⁸ Graphique 13, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁴⁹ Graphiques 6 à 16, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

pandémie de COVID-19, les parties prenantes ont fait état de retards dans les procédures et certains tribunaux subissent actuellement un arriéré judiciaire⁵⁰.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La Finlande ne dispose pas d'une agence spécifique chargée de la lutte contre la corruption et plusieurs autorités et organismes se partagent la responsabilité de la lutte contre la corruption. Ces organes comprennent notamment le ministère de la justice, le ministère des finances, la police, l'administration fiscale, l'autorité de la concurrence et des consommateurs, le médiateur parlementaire et le chancelier de la justice⁵¹. Le département des politiques et de la législation pénales du ministère de la justice continue de superviser les efforts de lutte contre la corruption et coordonne le réseau de lutte contre la corruption, composé de représentants des ministères compétents, de la police, du parquet, d'entreprises et de l'industrie ainsi que d'organisations non gouvernementales.

Les experts et les chefs d'entreprise considèrent que la Finlande est l'un des pays les moins corrompus au monde. Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International, publié en 2020, la Finlande obtient un score de 85/100 et se classe au 2^e rang dans l'Union européenne et au 3^e rang dans le monde⁵². Cependant, cette perception s'est détériorée⁵³ au cours des cinq dernières années⁵⁴.

La première stratégie nationale de lutte contre la corruption a été adoptée le 27 mai 2021⁵⁵. En novembre 2019, le groupe de travail ministériel sur la sécurité intérieure et le renforcement de l'état de droit a décidé de poursuivre l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption. Le 23 avril 2020, le ministère de la justice a constitué un groupe de préparation et de pilotage chargé d'établir une stratégie de lutte contre la corruption et un plan d'action visant à ce que la Finlande améliore l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption et de prévention⁵⁶. La stratégie est complète, elle couvre des aspects de prévention et de réaction, et elle vise à renforcer la lutte contre la corruption, sa sensibilisation et sa prévention, afin de préciser encore les responsabilités des autorités et d'accroître la coopération entre ces dernières et afin d'améliorer l'efficacité de la législation en matière de

⁵⁰ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

⁵¹ Ministère de la justice, *Combating corruption in Finland* (lutter contre la corruption en Finlande).

⁵² Transparency International (2021), Indice 2020 de perception de la corruption, p. 2-3. Le niveau de perception de la corruption est classé comme suit: faible (la perception qu'ont les experts et les chefs d'entreprise de la corruption dans le secteur public obtient un score supérieur à 80); relativement faible (score entre 79 et 69), relativement élevé (score entre 68 et 55), élevé (score inférieur à 54).

⁵³ En 2015, le score était de 90 alors qu'en 2020, il atteint 85. Il y a augmentation/diminution sensible de l'indice lorsque celui-ci gagne/perd plus de cinq points, augmentation/diminution lorsque la variation est comprise entre 4 et 5 points, et stabilité relative lorsque la variation est comprise entre 1 et 3 points au cours des cinq dernières années.

⁵⁴ Les données de l'Eurobaromètre concernant la perception et l'expérience des citoyens et des entreprises en matière de corruption, telles qu'elles ont été communiquées l'année dernière, sont mises à jour tous les deux ans. Les derniers jeux de données proviennent du rapport Eurobaromètre spécial 502 (2020) et du rapport Eurobaromètre Flash 482 (2019).

⁵⁵ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 6; Ministère de la justice, communiqué de presse du 27 mai 2021, *Comprehensive and long-term approach to combat corruption* (approche globale et à long terme de la lutte contre la corruption).

⁵⁶ Ministère de la justice (2020), communiqué de presse du 24 avril 2020, *Työryhmä valmistelee korruptionvastaista strategiaa* (groupe de travail chargé de préparer une stratégie de lutte contre la corruption) (en finnois et en suédois).

lutte contre la corruption ainsi que de la recherche en la matière⁵⁷. La stratégie est accompagnée d'un plan d'action détaillé pour la période 2021-2023, couvrant l'ensemble des domaines de la stratégie, qui établit des mesures précises et désigne les autorités responsables. Le processus de préparation a lui-même contribué à sensibiliser davantage le public et à élargir le consensus sur la nécessité de favoriser une meilleure accessibilité des informations sur la question⁵⁸.

Bien qu'aucune unité ne soit spécialisée dans les poursuites en matière de corruption⁵⁹, la réforme du parquet a permis une plus grande spécialisation des procureurs individuels. La restructuration du parquet en 2019 a amélioré la cohérence des pratiques en matière de poursuites et a permis une plus grande spécialisation des procureurs (voir section I)⁶⁰. Il y a actuellement six procureurs spécialisés dans le domaine de la corruption. En outre, 19 procureurs sont spécialisés dans la poursuite de délits commis par des personnes dans l'exercice de leurs fonctions. Tous les procureurs locaux sont habilités à engager des poursuites dans des affaires de corruption de moindre gravité⁶¹. La coopération entre les autorités responsables de la lutte contre la corruption serait efficace sur tous les plans et cette coopération s'étend au niveau régional⁶². La cellule de renseignement financier (CRF) est étroitement associée aux procédures d'enquêtes concernant les cas présumés de corruption.

Le nombre annuel moyen d'affaires de corruption et d'infractions relevant de la criminalité économique et faisant l'objet de poursuites est resté relativement stable au cours de la période de dix ans considérée, avec une moyenne de dix affaires par an⁶³. Ces dernières années, un pourcentage très important des affaires de corruption a, à terme, été classé sans suite par les tribunaux⁶⁴. La majorité des délits de corruption faisant l'objet de poursuites par les autorités relèvent de la criminalité économique.

Des mesures ont été prises pour remédier aux lacunes concernant la prévention, la détection et la poursuite des cas de corruption transnationale. L'OCDE signale qu'aucun cas de corruption transnationale n'a été détecté ou n'a fait l'objet d'une enquête ou de poursuites depuis 2017⁶⁵. Le gouvernement a indiqué qu'il procédait à une évaluation globale de la question et qu'il avait mis en œuvre des mesures de prévention. Des programmes de formation destinés aux juges, aux procureurs et aux agents des services répressifs sont en

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Informations obtenues auprès du ministère de la justice dans le cadre de la visite en Finlande.

⁵⁹ À l'exception d'une unité au sein du parquet, qui est spécialisée dans les infractions commises par des policiers, qui peuvent aussi avoir un lien avec la corruption; informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

⁶⁰ Parquet national, communiqué de presse du 30 septembre 2019, *The National Prosecution Authority will start to operate as a single bureau on 1 October* (le parquet national commencera à fonctionner comme une organisation unifiée à partir du 1^{er} octobre).

⁶¹ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 16.

⁶² Informations obtenues auprès du parquet national et du Bureau national d'enquête (qui inclut la CRF) dans le cadre de la visite en Finlande.

⁶³ Données pour la période 2010-2019 obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

⁶⁴ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

⁶⁵ OCDE (2020), actualités sur la corruption du 20 octobre 2020, *OECD recognises Finland's commitment to combat corruption, but is concerned about lack of foreign bribery enforcement* (l'OCDE salue l'engagement pris par la Finlande de lutter contre la corruption, mais s'inquiète du manque de mesures coercitives mises en place pour combattre la corruption transnationale).

cours⁶⁶. La Finlande a également élaboré un document d'orientation détaillé à l'intention des petites et moyennes entreprises portant sur les risques de corruption, notamment la corruption transnationale⁶⁷. Les orientations visent à sensibiliser le public aux risques et aux conséquences de la corruption dans le secteur privé, lorsque les entreprises exercent leurs activités sur les marchés nationaux ou internationaux, et fournissent aux entreprises des outils pratiques de lutte contre la corruption.

Des préoccupations ont été exprimées quant au cadre des enquêtes portant sur les membres du gouvernement. Les ministres ne peuvent être tenus responsables d'une faute dans l'exercice d'une charge publique⁶⁸ que par l'intermédiaire d'une procédure constitutionnelle spéciale, dans le cadre de laquelle les décisions d'engager ou non des poursuites sont prises par le Parlement après avoir pris connaissance de l'avis de la commission parlementaire du droit constitutionnel⁶⁹. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a fait part de ses préoccupations quant aux pouvoirs limités de cette procédure en matière d'enquête et de poursuite⁷⁰, ce qui pourrait poser des problèmes dans le cadre des affaires de corruption à haut niveau.

Le code de conduite pour les fonctionnaires et les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qui consolide les lignes directrices existantes, a été publié le 7 mai 2021⁷¹. Jusqu'à présent, le cadre déontologique des fonctionnaires n'était pas consolidé et relevait de plusieurs actes législatifs⁷². Le code de conduite unifie les règles concernant les valeurs, les obligations générales, les activités accessoires, les cadeaux et les avantages et est contraignant à l'égard de tous les fonctionnaires, y compris les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, à l'exclusion des ministres⁷³. Le ministère des finances a également mis à jour, le 1^{er} mai 2021, le document d'orientation sur les invitations, les avantages et les cadeaux reçus par les fonctionnaires⁷⁴. En automne 2020, un document d'orientation sur les cadeaux et leur enregistrement a été fourni aux ministres⁷⁵.

Le lobbying n'est toujours pas réglementé en Finlande et une législation sur le registre de transparence est en cours d'élaboration⁷⁶. Le ministère de la justice a récemment publié

⁶⁶ OCDE (2020), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 written follow-up report by Finland* (mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport écrit de suivi de la phase 4 de la Finlande), p. 5-7; informations obtenues dans le cadre de la visite dans le pays.

⁶⁷ Ministère des affaires économiques et de l'emploi (2020), *Anti-corruption Guide for SMEs* (guide de lutte contre la corruption destiné aux PME).

⁶⁸ Les responsabilités ministérielles sont régies par la Constitution, qui contient des dispositions relatives à la déclaration des obligations et des intérêts extérieurs et à la révocation, et par la loi sur la procédure administrative, dans le cadre de laquelle des dispositions relatives aux conflits d'intérêts s'appliquent.

⁶⁹ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 20.

⁷⁰ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport de conformité, point 39.

⁷¹ Gouvernement finlandais (2021), *Virkamieseettinen toimintaohje* (code de conduite pour les fonctionnaires); la préparation du code de conduite a été mentionnée dans le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 6.

⁷² Loi sur les fonctionnaires du gouvernement central; loi sur la procédure administrative; loi sur la transparence des activités du gouvernement; code pénal finlandais.

⁷³ Gouvernement finlandais (2021), *Virkamieseettinen toimintaohje* (code de conduite pour les fonctionnaires); voir également le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 6.

⁷⁴ Ministère des finances (2021), *Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista* (document d'orientation sur les invitations, les avantages et les cadeaux).

⁷⁵ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 17.

⁷⁶ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 7-8.

un rapport examinant les pratiques de lobbying en Finlande⁷⁷. Le rapport définit le lobbying comme une pratique très répandue qui reste souvent dans l'ombre. Un groupe de travail parlementaire spécialisé poursuit ses travaux sur la législation relative à un registre de transparence⁷⁸, afin d'améliorer le processus décisionnel et de renforcer la confiance des citoyens. Dans un premier temps, il est envisagé d'imposer une obligation d'enregistrement aux lobbyistes qui influencent les décisions au niveau du gouvernement central, à l'exclusion des gouvernements locaux et régionaux, mais il est probable que son champ d'application soit étendu à l'avenir⁷⁹. La loi sur le registre de transparence devrait entrer en vigueur en 2023, dans l'objectif d'introduire simultanément un registre électronique⁸⁰.

Le gouvernement élabore des propositions législatives appelant à une réglementation plus stricte du «(rétro-)pantouflage». Une proposition gouvernementale visant à réduire la période d'attente de 6 à 12 mois pour les fonctionnaires devrait être soumise au Parlement à l'automne 2021⁸¹. En ce qui concerne les ministres, le gouvernement élabore actuellement un projet législatif relatif à la limitation du «(rétro-)pantouflage» en vue de résoudre les conflits d'intérêts potentiels surgissant lorsqu'ils quittent leur poste au sein de la fonction publique. Cette proposition devait être soumise au Parlement au printemps 2021⁸². Le phénomène du «(rétro-)pantouflage» a fait l'objet de nombreuses discussions, car plusieurs cas ont été signalés par les médias nationaux. La notion de conflit d'intérêts n'est toujours pas définie dans la législation, bien que des recommandations aient été formulées précédemment en vue d'établir ou d'améliorer un système formel de contrôle des formulaires de déclaration et de divulgation des ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif⁸³.

Un groupe de travail parlementaire examine la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le financement des partis politiques est contrôlé par le Bureau national d'audit⁸⁴. Toutefois, on craint que les règles actuelles présentent des lacunes qui permettraient de ne pas divulguer l'origine de toutes les contributions financières. Dans le cadre du programme national pour la démocratie, un groupe de travail parlementaire examine l'évolution de la législation sur les élections, les partis et le financement des partis et publiera son rapport en 2021⁸⁵.

Le système de déclaration de la situation patrimoniale est en cours de révision. La déclaration de situation patrimoniale pour les hauts fonctionnaires est régie par la loi sur les

⁷⁷ Hirvola, Aino, Mikkonen, Salla, Skippari, Mika et Tiensuu, Paul (2021), *Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla (Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2021)* (Vers un lobbying plus ouvert: l'état actuel du lobbying en Finlande au niveau du gouvernement central), p. 6.

⁷⁸ Ministère de la justice (2019), Portail d'information sur les projets gouvernementaux (registre de transparence).

⁷⁹ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 17.

⁸⁰ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 17.

⁸¹ Ministère de la justice, informations sur la proposition de modification de la loi sur les fonctionnaires, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=797974c6-56bd-400f-b08d-be3a835b47ca>.

⁸² Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 16.

⁸³ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, recommandation iii); rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 8.

⁸⁴ Bureau national d'audit, *Oversight of Election Campaign and Political Party Financing* (vue d'ensemble du financement des campagnes électorales et des partis politiques).

⁸⁵ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 17.

fonctionnaires du gouvernement central⁸⁶. Une modification législative, qui étendrait l'obligation de déclaration de la situation patrimoniale aux conseillers spéciaux des ministres, devrait être soumise au Parlement au cours de l'année 2021⁸⁷. Des modifications sont également envisagées pour les fonctionnaires en vue de limiter leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les informations à inclure dans leur déclaration d'intérêts et la mesure dans laquelle les informations doivent être considérées comme pertinentes pour évaluer leur capacité à exercer leurs fonctions en toute indépendance⁸⁸.

Une législation sur la protection des lanceurs d'alerte est en cours de préparation. Il n'existe aucune législation générale relative à la protection des lanceurs d'alerte et les cas de violation du droit signalés ont été traités en ayant recours à des législations spécifiques, comme le droit du travail et le droit pénal. La Finlande prépare actuellement une nouvelle législation sur la protection des lanceurs d'alerte afin de mettre en œuvre au niveau national la directive de l'Union sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union⁸⁹. Elle devrait entrer en vigueur à la mi-décembre 2021. De son côté, le ministère des finances a mis sur pied un groupe de travail en mars 2021⁹⁰ chargé de mettre en place un canal technique de communication permettant de signaler les irrégularités aux organisations gouvernementales; cette mesure a trait à la mise en œuvre de la directive de l'Union sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

La législation en matière de lutte contre la corruption et d'autres mesures ont été appliquées comme d'ordinaire au cours de la pandémie de COVID-19. Le Bureau national d'enquête suit et analyse l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur la corruption. Même si, en général, la corruption n'est pas perçue comme un défi majeur dans le secteur des soins de santé en Finlande, les autorités compétentes sont conscientes de l'augmentation des risques pendant la pandémie de COVID-19 et une stratégie est actuellement élaborée sous la direction du ministère des finances, en collaboration avec les municipalités, pour établir des pratiques plus efficaces et plus durables en matière de marchés publics afin de réduire ce risque⁹¹.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

En Finlande, la liberté d'expression est protégée par la Constitution, qui garantit également l'accès aux documents publics. La Finlande exige que les fournisseurs de services de médias mettent à la disposition du public des informations relatives à leur structure de propriété. Les missions et compétences de l'Agence finlandaise des transports et des communications

⁸⁶ Loi sur les fonctionnaires du gouvernement central 750/1994, article 8 bis; rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 8.

⁸⁷ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 17.

⁸⁸ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 17.

⁸⁹ Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 18.

⁹⁰ Ministère des finances, *Työryhma ilmoituskanavapalvelun valmistelemiseksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittaville henkilöille* (un groupe de travail chargé de mettre en place un canal pour les lanceurs d'alerte), 25 mars 2021.

⁹¹ Informations obtenues auprès du ministère des finances dans le cadre de la visite en Finlande.

(Traficom), l'autorité de régulation des médias, sont garanties par la loi. Une législation a été adoptée pour transposer la directive révisée sur les services de médias audiovisuels⁹².

L'autorité de régulation des médias, l'Agence finlandaise des transports et des communications (Traficom), fonctionne de manière indépendante et efficace, mais sa situation économique reste difficile⁹³. La dernière édition de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias (Media Pluralism Monitor, MPM 2021) indique que le régulateur des médias est équitable et transparent. D'après le MPM, si les risques sont élevés, c'est uniquement en raison du contrôle budgétaire partiel exercé par le gouvernement sur l'agence et de son budget insuffisant⁹⁴. L'autorité a signalé qu'elle pourrait potentiellement licencier jusqu'à 56 personnes sur environ 1 000 membres du personnel⁹⁵. Malgré ces défis, Traficom a récemment connu une légère augmentation de ses ressources humaines allouées aux tâches de surveillance des médias. De son côté, l'Institut national de l'audiovisuel, un autre organisme indépendant dans le domaine des médias exerçant des fonctions plus spécialisées⁹⁶, signale que ses ressources ont légèrement augmenté par rapport à l'année précédente et a été en mesure de recruter de nouveaux agents.

La nouvelle législation a amélioré la transparence de la propriété des médias⁹⁷. Dans le cadre de la transposition nationale de la directive SMA⁹⁸, de nouveaux règlements sont entrés en vigueur en Finlande en janvier 2021⁹⁹, obligeant les fournisseurs de services de médias à mettre à la disposition du public des informations relatives à leur structure de propriété. Auparavant, il n'existait pas de règles spécifiques régissant la transparence de la propriété des médias, même si la divulgation volontaire était une pratique courante, et les règles générales en matière de publicité pour les sociétés à responsabilité limitée s'appliquaient aux entreprises de médias¹⁰⁰. Le MPM souligne que la concentration des médias d'information reste très élevée en Finlande¹⁰¹.

⁹² Depuis sa première publication, en 2002, le classement mondial de la liberté de la presse annuel de Reporters sans frontières a toujours placé la Finlande parmi les cinq premiers pays; elle occupe actuellement la deuxième place dans le monde et la première place parmi les États membres de l'Union.

⁹³ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 9, et informations obtenues auprès de Traficom dans le cadre de la visite en Finlande de 2021. Il convient de noter à cet égard que la directive révisée sur les services de médias audiovisuels (directive SMA) exige des États membres qu'ils «veillent à ce que les autorités ou organismes de régulation nationaux disposent de ressources financières et humaines et de pouvoirs d'exécution adéquats pour exercer leurs fonctions de manière efficace et contribuer aux activités de l'ERGA». Article 30, paragraphe 4, de la directive SMA (2010/13/UE), modifiée par la directive 2018/1808/UE.

⁹⁴ Media Pluralism Monitor 2021, rapport par pays pour la Finlande, p. 8.

⁹⁵ YLE, *Traficom irtisanoon enintään 56 henkeä* (Traficom licenciera jusqu'à 56 personnes), 12 mai 2021; Outre les médias, les domaines de spécialité de Traficom comprennent les services aux automobilistes, les services de systèmes de transport, les connexions numériques et le centre national de cybersécurité finlandais.

⁹⁶ En plus de classer les programmes audiovisuels aux fins de la protection des mineurs, l'Institut national de l'audiovisuel a l'obligation légale de promouvoir l'éducation aux médias (loi sur l'Institut national de l'audiovisuel 1434/2007).

⁹⁷ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 9.

⁹⁸ Article 5 de la directive SMA révisée.

⁹⁹ Loi sur les services de communications électroniques 917/2014, article 4 bis; loi régionale (2011: 95) sur les activités de radio et de télédiffusion, article 5, telle que modifiée par la loi sur les Îles Åland 2020/119.

¹⁰⁰ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 9.

¹⁰¹ Media Pluralism Monitor 2021, rapport par pays pour la Finlande, p. 9.

Le gouvernement a accordé des subventions afin d'aider le secteur des médias à faire face à la crise de la COVID-19. En octobre 2020, le gouvernement a accordé une subvention de 7,5 millions d'EUR en vue de soutenir les médias produisant des contenus touchés par la pandémie de COVID-19, d'accroître l'offre de contenus journalistiques diversifiés et de promouvoir le journalisme aux niveaux local, régional et national¹⁰². Cette subvention a été accordée à toutes les entreprises de médias qui remplissaient les critères d'éligibilité, qui étaient principalement d'ordre économique; par exemple, elles devaient apporter la preuve qu'elles avaient connu une baisse de leurs ventes publicitaires. Néanmoins, les parties prenantes soulignent que certaines entreprises de médias de taille moyenne ne pouvaient pas remplir tous les critères d'éligibilité¹⁰³. Un groupe de travail désigné par le ministère des transports et des communications examinera s'il y a lieu d'introduire un mécanisme d'aide plus pérenne afin de soutenir le journalisme en Finlande¹⁰⁴.

En réponse au programme du gouvernement, le ministère de la justice envisage de mettre à jour la loi sur la transparence des activités du gouvernement¹⁰⁵. Le gouvernement évaluera, entre autres, si la loi pourrait s'appliquer aux données et aux informations dans un sens plus général et s'il serait possible d'élargir son champ d'application pour qu'elle couvre les entités juridiques détenues ou contrôlées par le secteur public¹⁰⁶. L'application de la loi sera également renforcée¹⁰⁷. Ces dernières années, on observe toujours une tendance à une interprétation plus stricte des règles par certaines autorités, dont la police¹⁰⁸. Le ministère de la justice a chargé un groupe de travail d'évaluer et de préciser, de façon progressive, si le champ d'application est suffisant et s'il existe des lacunes dans la législation actuelle, et d'apporter des solutions à ces problèmes, et ce, jusqu'en juin 2023. L'évaluation portera sur les changements structurels ainsi que sur la numérisation. Plus tard en 2021, le groupe de travail présentera une proposition sur la question de savoir s'il est nécessaire d'apporter de toute urgence des modifications à la législation¹⁰⁹. Dans l'ensemble, cette initiative est accueillie favorablement par les organisations non gouvernementales. Il est également préconisé de parvenir à un meilleur

¹⁰² Le décret gouvernemental sur les aides d'État visant à promouvoir les contenus journalistiques de 2020 (679/2020) est disponible à l'adresse suivante: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200679>; Agence finlandaise des transports et des communications, Traficom, 21 décembre 2020 (<https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/journalismin-edistamiseen-myonnetaan-koronatukea-75-miljoonaa-euroa>).

¹⁰³ Fédération finlandaise des médias, 23 décembre 2020 (<https://www.medialiitto.fi/uutiset/journalismin-edistamiseen-myonnettiin-tukea-236-tiedotusvalineelle/>), et informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

¹⁰⁴ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 21.

¹⁰⁵ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 10.

¹⁰⁶ Contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 24-25.

¹⁰⁷ Gouvernement finlandais (2019), programme du gouvernement, *Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society* (pour une Finlande inclusive et compétente – une société durable sur le plan social, économique et écologique).

¹⁰⁸ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 10; informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande en 2021, par exemple auprès de l'Union des journalistes, de la Fédération finlandaise des médias et du Conseil des médias.

¹⁰⁹ Des informations sur le processus législatif sont disponibles à l'adresse suivante <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>.

équilibre entre la protection de la vie privée et l'accessibilité des informations d'intérêt public¹¹⁰.

Plusieurs réformes législatives sont en cours de préparation en vue de lutter contre le harcèlement des journalistes en ligne¹¹¹. Le ministère de la justice a publié une proposition gouvernementale en vue de modifier le code pénal pour permettre aux procureurs, dans certains cas, d'engager des poursuites pour le compte de la victime en cas de menaces et de ciblage illégaux. La modification a pour objectif d'aborder la question de la vulnérabilité des journalistes indépendants et des personnes occupant un emploi public et devrait entrer en vigueur à l'automne 2021¹¹². Afin de lutter contre les discours haineux à l'égard des femmes journalistes, le ministère de la justice a également commencé à préparer une autre modification du code pénal en vue d'inclure le genre parmi les motifs justifiant l'application d'une peine plus sévère pour la commission d'une infraction (de quelque nature que ce soit)¹¹³. Ces mesures semblent avoir reçu un accueil largement favorable de la part de la communauté des journalistes, en particulier celles qui concernent la lutte contre les menaces en ligne¹¹⁴. De plus, le gouvernement examine la nécessité de renforcer les mesures d'éloignement, qui permettent de protéger la vie, la santé, la liberté ou la tranquillité d'une personne en empêchant une autre personne de rentrer en contact avec elle, et ainsi de prévenir d'éventuels délits. Le gouvernement examine si le cadre législatif actuel aborde suffisamment les campagnes de haine en ligne et les possibilités d'améliorer l'efficacité des mesures d'éloignement et de réduire le nombre de violations¹¹⁵. L'Union des journalistes, conjointement avec les régies publicitaires et les fédérations professionnelles, gère un fonds de soutien pour aider les journalistes qui ont été victimes de menaces ou d'autres formes de harcèlement¹¹⁶. Aucune nouvelle alerte n'a été publiée pour la Finlande sur la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes depuis la publication du rapport 2020 sur l'état de droit¹¹⁷. Toutefois, le MPM 2021 signale que les journalistes sont de plus en plus victimes de harcèlement en ligne, prenant le plus souvent la forme de menaces ou de campagnes de dénigrement, et que les femmes journalistes, en particulier, subissent des agressions verbales à caractère sexiste et des menaces de violence sexuelle¹¹⁸.

¹¹⁰ Ministère de la justice (2020), *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen – lausuntotiivistelmä* (synthèse des avis sur l'élargissement du champ d'application de la loi sur la transparence des activités du gouvernement), p. 13; informations obtenues dans le cadre de la visite dans le pays.

¹¹¹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 9; contribution de la Finlande au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 24-25.

¹¹² De plus amples informations sur la modification sont disponibles aux adresses suivantes [HE 226/2020 vp \(eduskunta.fi\)](https://eduskunta.fi) et <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2019>.

¹¹³ De plus amples informations sur la modification sont disponibles aux adresses suivantes [HE 7/2021 vp \(eduskunta.fi\)](https://eduskunta.fi) et <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM024:00/2019>.

¹¹⁴ Réponses à la consultation publique du ministère de la justice sur les initiatives (voir notes de bas de page 112 et 113) et informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

¹¹⁵ Gouvernement finlandais (2020), Rapport du rapporteur nommé par le gouvernement sur les campagnes de haine, *Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: Lainsäädännön arviointia* (le harcèlement et le ciblage systématiques: une évaluation de la législation). De plus amples informations sur le groupe de travail sur les mesures d'éloignement sont disponibles à l'adresse <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2020>.

¹¹⁶ Union des journalistes finlandais, *Journalists' Support Fund launched* (un fonds de soutien a été créé pour les journalistes), 3 décembre 2019.

¹¹⁷ Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

¹¹⁸ Media Pluralism Monitor 2021, rapport par pays pour la Finlande, p. 15.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La Finlande est une démocratie parlementaire monocamérale, dans laquelle les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement ou du Parlement (bien que, dans la pratique, la plupart des lois reposent sur des propositions du gouvernement). En l'absence de cour constitutionnelle, le contrôle de constitutionnalité ex ante est assuré par le chancelier de la justice, qui est rattaché au gouvernement, et par la commission du droit constitutionnel, une commission parlementaire¹¹⁹ qui évalue la constitutionnalité des propositions soumises au Parlement. En outre, toutes les juridictions peuvent procéder à des contrôles de constitutionnalité ex post dans des cas concrets¹²⁰. Le chancelier de la justice, le Centre des droits de l'homme et le médiateur parlementaire jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

Le plan d'action 2020 pour une meilleure réglementation vise à améliorer la qualité, la planification et la transparence de la législation. En août 2020, le gouvernement a adopté un plan d'action pour une meilleure réglementation afin d'améliorer encore la qualité et la transparence du processus d'élaboration des actes législatifs¹²¹. Le plan prévoit de mener des activités visant à améliorer la planification systématique de la législation, de renforcer la transparence et de poursuivre les consultations des parties prenantes, d'établir des analyses d'impact, d'adopter une approche systématique de l'évaluation ex post et de mieux tirer parti des avantages de la technologie et de la numérisation dans le processus législatif. Le plan d'action s'appuie sur un plan de mise en œuvre¹²².

Le recours aux pouvoirs d'urgence et à d'autres mesures dans le contexte de la pandémie de COVID-19 a systématiquement été soumis à un contrôle de constitutionnalité ex ante¹²³. L'exercice des pouvoirs d'urgence n'est autorisé qu'en cas d'état d'urgence, qui peut être déclaré par le gouvernement, conjointement avec le président. L'adoption de mesures d'urgence se déroule en plusieurs étapes et elle est soumise à l'approbation du Parlement et à un contrôle de constitutionnalité mené par le chancelier de la justice et par la commission parlementaire du droit constitutionnel¹²⁴. Le recours aux pouvoirs d'urgence doit répondre à plusieurs exigences, telles que les principes de nécessité et de proportionnalité, et doit être limité dans le temps. Le gouvernement finlandais a eu recours aux pouvoirs d'urgence entre le 16 mars et le 16 juin 2020¹²⁵, puis l'état d'urgence a

¹¹⁹ Cette commission est composée de membres du Parlement et auditionne régulièrement des experts indépendants dans le domaine du droit constitutionnel.

¹²⁰ En vertu de l'article 106 de la Constitution, si, dans une affaire pendante devant une juridiction, l'application d'une loi viole de manière manifeste la Constitution, la juridiction doit faire primer la Constitution.

¹²¹ Plan d'action pour une meilleure réglementation.

¹²² Disponible à l'adresse https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6319b68b-eb2a-4cf2-a88d-fdcf6b6773dd/4674d456-c494-48b3-b693-0b419e224882/LIITE_20200818131744.pdf.

¹²³ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 11-12.

¹²⁴ Les mesures sont adoptées dans le cadre d'une procédure en deux étapes: dans un premier temps, le gouvernement adopte un décret d'application qui recense les pouvoirs qui seront invoqués et qui sera publié pour une durée limitée, allant jusqu'à six mois. Le chancelier de la justice procède à un contrôle de la constitutionnalité du décret. Ce décret est ensuite soumis au Parlement pour approbation ou abrogation, sous réserve de l'examen de plusieurs commissions parlementaires, y compris la commission parlementaire du droit constitutionnel, dont l'avis est contraignant. Si le décret est approuvé, le gouvernement peut adopter un décret de mise en œuvre, qui précise la manière dont les pouvoirs seront utilisés. Le décret de mise en œuvre est également examiné par le chancelier de la justice et soumis au Parlement pour approbation ou rejet.

¹²⁵ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 11.

été une nouvelle fois proclamé entre le 1^{er} mars 2021 et le 27 avril 2021¹²⁶. La majorité des mesures prises dans le cadre de la pandémie de COVID-19 étaient fondées sur la législation ordinaire¹²⁷. Le chancelier de la justice a constaté qu'en général les principes de l'état de droit avaient été bien respectés, bien que des problèmes aient été détectés, notamment l'application excessivement large de la législation ordinaire et, dans certains cas, la motivation insuffisante des mesures d'urgence¹²⁸. La commission parlementaire du droit constitutionnel a attiré l'attention sur la nécessité de procéder à un examen approfondi de la réglementation de l'état d'urgence une fois que la situation exceptionnelle que nous connaissons actuellement aura pris fin¹²⁹.

Une proposition de loi visant à préciser la répartition des compétences entre le chancelier de la justice et le médiateur parlementaire devrait être soumise au Parlement¹³⁰. Le chancelier de la justice et le médiateur parlementaire sont les deux gardiens indépendants de la légalité et des droits fondamentaux prévus par la Constitution finlandaise. Ils sont chargés de tâches similaires et concomitantes consistant à surveiller les activités des autorités publiques et à contrôler le respect des principes de légalité et d'état de droit dans l'exercice de l'autorité publique par le gouvernement, les institutions publiques et les tribunaux¹³¹, bien qu'une certaine spécialisation existe dans la pratique¹³². Une réforme a été lancée en 2018, afin de réduire les chevauchements entre les tâches de ces institutions et de faire en sorte qu'elles se spécialisent davantage. L'adoption de la réforme a été retardée par la pandémie de COVID-19; la réforme devrait être soumise au Parlement à l'automne 2021¹³³. La réforme a été activement encouragée par le médiateur parlementaire et le chancelier de la justice, notamment parce qu'ils estiment qu'elle permettra d'accroître leur efficacité dans l'exécution de leurs missions. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la charge de travail a considérablement augmenté, étant donné que la pandémie a donné lieu au dépôt d'un certain nombre de plaintes auprès des deux institutions contre les mesures adoptées par les autorités et que le chancelier de la justice était tenu d'assurer un contrôle préalable de la légalité des actes législatifs relatifs à la pandémie de COVID-19¹³⁴.

Le nouveau Conseil consultatif pour la politique de la société civile, qui joue un rôle important pour l'espace civil, sera élu en automne. L'espace dévolu à la société civile en Finlande est considéré comme ouvert¹³⁵. En plus de participer aux consultations formelles sur les nouvelles législations, les organisations de la société civile participent depuis longtemps à

¹²⁶ Décisions gouvernementales VNK/2021/21 du 1^{er} mars 2021 et VNK/2021/48 du 27 avril 2021.

¹²⁷ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande. Un certain nombre de modifications de la législation ont été adoptées selon la procédure législative ordinaire, à laquelle quelques modifications ont été apportées, dont la réduction de la durée du processus de consultation. Elles ont été en vigueur pour une période déterminée, généralement jusqu'à la fin du mois de juin ou de décembre, et elles ont été prolongées ou publiées à nouveau alors que la pandémie de COVID-19 persistait.

¹²⁸ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

¹²⁹ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

¹³⁰ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, p. 12.

¹³¹ Les deux autorités peuvent engager des poursuites contre les juges pour conduite illégale dans l'exercice de leur fonction.

¹³² Le chancelier de la justice est nommé par le président de la République et a des responsabilités particulières dans la supervision des activités du gouvernement. Le médiateur est élu par le Parlement et dispose de larges compétences pour donner suite aux plaintes émanant de citoyens. En outre, le chancelier de la justice assure le contrôle préalable de la légalité des projets d'actes législatifs qui doivent être présentés au Parlement.

¹³³ Informations obtenues dans le cadre de la visite dans le pays.

¹³⁴ Contribution du chancelier de la justice au rapport 2021 sur l'état de droit; informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

¹³⁵ Classification CIVICUS; en cinq catégories, à savoir: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

la préparation des politiques gouvernementales, bien que leur niveau d'implication varie selon les institutions gouvernementales¹³⁶. L'un des mécanismes visant à associer la société civile au processus décisionnel est le Conseil consultatif pour la politique de la société civile, une plateforme chargée d'encourager les interactions entre les autorités publiques et la société civile et d'améliorer le cadre applicable à la société civile. Le Conseil est composé de représentants d'organisations de la société civile¹³⁷ et de plusieurs autorités gouvernementales. Le Conseil formule des recommandations concernant la politique de la société civile, qui, de son point de vue, sont dûment prises en considération par les autorités¹³⁸. Le mandat du précédent Conseil a pris fin en février 2021 et un nouveau Conseil devrait être élu à l'automne 2021. Le précédent Conseil s'était axé sur deux principaux domaines, à savoir le renforcement de l'autonomie des organisations de la société civile et l'incidence de la mondialisation sur les organisations de la société civile.

¹³⁶ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

¹³⁷ L'objectif est de représenter un maximum d'organisations de la société civile.

¹³⁸ Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2021 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse (https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_fr).

Bureau national d'audit (2021), *Oversight of Election Campaign and Political Party Financing* ([Oversight of Election Campaign and Political Party Financing \(vaalirahoitusvalvonta.fi\)](https://vaalirahoitusvalvonta.fi)).

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2021), *Media pluralism monitor 2021* (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

CEPEJ (2020), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*.

Chancelier de la justice (2021), *Contribution au rapport 2021 sur l'état de droit*.

CIVICUS, Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique – Finlande (<https://monitor.civicus.org/country/finland/>).

Commission européenne (2020), *Rapport sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande*.

Commission européenne (2021), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Finlande (<https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/finland>).

Direction générale de la communication (2020), *rapport Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption*.

Direction générale de la communication (2020), *rapport Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE*.

Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»).

Gouvernement finlandais (2019), Programme du gouvernement, *Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society*.

Gouvernement finlandais (2020), *Paremmän sääntelyn kokonaisvaltaisen ohjelman toteuttamissuunnitelma* (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6319b68b-eb2a-4cf2-a88d-fdcf6b6773dd/4674d456-c494-48b3-b693-0b419e224882/LIITE_20200818131744.pdf).

Gouvernement finlandais (2020), *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma* (<https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/paremmän-saantelyn-toimintaohjelmalla-tehostetaan-lainvalmistelua>).

Gouvernement finlandais (2020), Rapport du rapporteur nommé par le gouvernement sur les campagnes de haine, *Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: Lainsäädännön arviointia* (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162579>).

Gouvernement finlandais (2020), *Selvitys julkisen oikeusavun tulorajojen vaikutuksista* (<https://tietokayttoon.fi/-/selvitys-julkisen-oikeusavun-tulorajojen-vaikutuksista>).

Gouvernement finlandais (2021), *Contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l'état de droit*.

Gouvernement finlandais (2021), *Virkamieseettinen toimintaohje* (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163089>).

GRECO (2017), *Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation pour la Finlande concernant la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs*.

Hirvola, Aino, Mikkonen, Salla, Skippari, Mika et Tiensuu, Paul (2021), *Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla*, (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021) (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM_2021_6_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Ministère de la justice (2019), communiqué de presse du 12 mars 2019, *Preparation of transparency register begins* (https://oikeusministerio.fi/-/avoimuusrekisterin-valmistelu-alkaa?languageId=en_US).

Ministère de la justice (2019), Portail d'information sur les projets gouvernementaux (registre de transparence) (<https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM033:00/2019>).

Ministère de la justice (2020), communiqué de presse du 24 avril 2020, *Työryhmä valmistelemään korruptionvastaista strategiaa*, en finnois et en suédois (<https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/tyoryhma-valmistelemaan-korruptionvastaista-strategiaa>).

Ministère de la justice (2020), *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen – lausuntotiivistelmä 2020:13* (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162509/OM_2020_13_ML.pdf?sequence=1).

Ministère de la justice (2021), communiqué de presse, *Comprehensive and long-term approach to combat corruption (Korruptiota torjutaan kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti)* (<https://oikeusministerio.fi/en/-/comprehensive-and-long-term-approach-to-combat-corruption>).

Ministère de la justice, *Combating corruption in Finland* ([Combating corruption in Finland - Anti-corruption.fi](https://combatingcorruption.fi) (korruptiontorjunta.fi)).

Ministère des affaires économiques et de l'emploi (2020), *Anti-corruption Guide for SMEs* (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162227>).

Ministère des finances (2021), *Työryhmä ilmoituskanavapalvelun valmistelemiseksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittaville henkilöille* (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3476e3a2-b415-4704-b68a-1a451c15bf6b/ad5d57c2-418f-4652-9daf-71fc01b821d0/ASETTAMISPAATOS_20210429060832.pdf).

Ministère des finances (2021), *Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista* ([Määräys tai Ohje \(vm.fi\)](https://maaraus.fi)).

OCDE (2017), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 two-year follow-up report: Finland* (<https://www.oecd.org/corruption/Finland-phase-4-follow-up-report-ENG.pdf>).

OCDE (2020), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 written follow-up report by Finland* ([https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB\(2019\)3/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB(2019)3/FINAL&docLanguage=En)).

OCDE (2020), actualités sur la corruption du 20 octobre 2020, *OECD recognises Finland's commitment to combat corruption, but is concerned about lack of foreign bribery enforcement* (<https://www.oecd.org/corruption/oecd-recognises-finland-s-commitment-to-combat-corruption-but-is-concerned-about-lack-of-foreign-bribery-enforcement.htm>).

Parquet national (2019), communiqué de presse du 30 septembre 2019, *The National Prosecution Authority will start to operate as a single bureau on 1 October*, (<https://syyttajalaitos.fi/en/-/syyttajalaitos-aloittaa-toimintansa-yhtena-virastona-1-lokakuuta>).

Parquet national (2021), *Syyttäjälaitoksen tilinpäätös 2020*.

Reporters sans frontières – Finlande (<https://rsf.org/fr/finlande>).

Réseau européen des conseils de la justice (2021), *Contribution du RECJ au rapport 2021 sur l'état de droit de la Commission européenne*.

Transparency International (2021), Indice 2020 de perception de la corruption.

Union des journalistes finlandais, *Journalists' Support Fund launched*, 3 décembre 2019 (<https://journalistiliitto.fi/en/journalists-support-fund-launched/>).

YLE, *Traficom irtisanoo enintään 56 henkeä*, 12 mai 2021 (<https://yle.fi/uutiset/3-11929800>)

Annexe II: visite en Finlande

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mars 2021 avec:

- le réseau de coopération dans la lutte contre la corruption
- le président du précédent Conseil consultatif pour la politique de la société civile
- le chancelier de la justice
- le Conseil des médias de la Finlande
- la cellule de renseignement financier
- l'Association finlandaise des juges
- l'Association des barreaux finlandais
- l'Association finlandaise des médias
- le Conseil de formation judiciaire
- le ministère des affaires économiques et de l'emploi
- le ministère des finances
- le ministère de la justice
- le ministère des transports et des communications
- le ministère des affaires sociales et de la santé
- l'Institut national de l'audiovisuel
- le Bureau national d'enquête
- l'Administration judiciaire nationale
- le Parquet national
- le médiateur parlementaire
- le cabinet du Premier ministre
- la Cour suprême
- Traficom
- Transparency International Finland
- l'Union des journalistes finlandais

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty International
- le Centre pour les droits reproductifs
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Société civile Europe
- la Conférence des églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- le Forum civique européen
- la Fédération européenne des journalistes
- le Partenariat européen pour la démocratie
- le Forum européen de la jeunesse
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch

- ILGA-Europe
- la Commission internationale de juristes
- la Fédération internationale pour les droits humains
- le réseau européen de la Fédération internationale pour le planning familial (RE FIPF)
- l'Institut international de la presse
- le Comité néerlandais d'Helsinki
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters sans frontières
- Transparency International EU