

Bruxelles, le 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 26

**ANNEXE**

**FINLANDE**

*au*

**Rapport Anti-Corruption de l'UE**

---

## **FINLANDE**

### **1. INTRODUCTION — PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES ET TENDANCES**

#### ***Cadre anti-corruption***

**Approche stratégique.** La corruption n'est pas perçue comme une menace grave en Finlande et il n'existe pas à proprement parler de stratégie nationale de lutte contre la corruption. C'est en 1996 que le Parlement finlandais a approuvé son premier programme visant à réduire l'économie parallèle et la criminalité économique. Le plan d'action actuel concerne les années 2012-2015<sup>1</sup> mais les mesures de lutte contre la corruption ne font pas partie de ses objectifs prioritaires. Un autre programme intitulé «programme de sécurité intérieure 2012» a étudié les risques de corruption liés à la passation des marchés publics et concernant les entreprises finlandaises ou leurs représentants lorsqu'elles font des affaires à l'étranger.<sup>2</sup> Afin de prévenir la corruption, le programme de sécurité intérieure souligne la nécessité de renforcer la coopération internationale et de disposer de mesures préventives sectorielles destinées aux fonctionnaires publics et au monde des affaires.<sup>3</sup> En 2002, le ministère de la justice a créé un réseau d'experts de la lutte contre la corruption, qui se réunissent en vue de l'examen et de l'échange d'informations. Des questions ont été soulevées quant à l'efficacité de la coopération entre les divers organismes chargés de la détection et de la prévention de la corruption, en particulier entre les services chargés de faire appliquer la loi et les autorités fiscales.<sup>4</sup> Cependant, à la suite des recommandations formulées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les autorités fiscales ont publié des lignes directrices destinées aux fonctionnaires de l'administration fiscale et leur imposant de signaler aux services chargés de faire appliquer la loi toute présomption d'infraction pénale, y compris en ce qui concerne la corruption transnationale.<sup>5</sup>

**Cadre juridique.** La législation finlandaise concernant la lutte contre la corruption a progressivement été modifiée afin de la mettre en conformité avec les conventions internationales et les obligations découlant du droit de l'Union européenne.<sup>6</sup> La Finlande dispose d'un système de justice pénale fonctionnant bien, capable de traiter les affaires de corruption à haut niveau et doté de procureurs indépendants des institutions. Le principe du libre accès aux archives publiques est inscrit dans la Constitution<sup>7</sup>, ainsi que dans la loi sur la

- 
- 1 Des informations sur le programme visant à réduire la criminalité économique et l'économie parallèle sont disponibles sur le site: [http://www.intermin.fi/en/development\\_projects/reducing\\_economic\\_crime\\_and\\_the\\_shadow\\_economy](http://www.intermin.fi/en/development_projects/reducing_economic_crime_and_the_shadow_economy).
  - 2 «A Safer Tomorrow.- Internal Security Program 2012», p. 21 (Un avenir plus sûr - Le programme de sécurité intérieure 2012): [http://www.intermin.fi/download/37324\\_STOeng\\_64s\\_web\\_eng.pdf](http://www.intermin.fi/download/37324_STOeng_64s_web_eng.pdf).
  - 3 «A Safer Tomorrow - Internal Security Program 2008» (Un avenir plus sûr - Le programme de sécurité intérieure 2008): p. 77 et p. 86: <http://www.intermin.fi/julkaisu/252008?docID=25069>.
  - 4 A. Salminen, R. Ikola-Norrbacka et V. Mäntysalo, Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi. Peruseraportti. Vaasa. Vaasan yliopisto, 2011, p. 10 et 11.
  - 5 Comme indiqué à la section 28 de la loi n° 503 de 2010 sur l'administration fiscale, celle-ci est en droit de signaler à la police toute présomption «d'infraction fiscale ou d'autres délits connexes». Dans ses rapports sur les phases 2 et 3, l'OCDE a exprimé des inquiétudes quant au fait que la loi sur l'administration fiscale «n'obligeait pas» celle-ci à signaler tout fait suspect à la police. En réponse aux recommandations formulées par l'OCDE, la Finlande a publié des lignes directrices le 21 septembre 2012 concernant l'obligation de signaler toute infraction pénale présumée, y compris la corruption transnationale, aux services chargés de faire appliquer la loi; des lignes directrices supplémentaires ont été publiées le 16 juin 2011 pour préciser la non-déductibilité des paiements illicites. Ces lignes directrices sont accessibles au public sur le site internet de l'administration fiscale. OCDE, Finlande - «Rapport 2013 de suivi écrit de phase 3», paragraphe 6: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/FinlandPhase3WrittenFollowUpReportEN.pdf>.
  - 6 Par exemple, la corruption active et passive des membres du Parlement a été érigée en infraction pénale. J. Peurala, «Évaluation des mesures de prévention de la corruption et de l'incrimination de la corruption dans le cadre finlandais de lutte contre la corruption», Département de droit et de procédure pénale, Université de Helsinki, Finlande, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 19 (2011) 319-361, p. 334.
  - 7 Premier Cycle d'Évaluation du GRECO, 2001, p. 5: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)4\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)4_Finland_FR.pdf).

transparence des activités gouvernementales.<sup>8</sup> La Finlande a modifié sa loi sur les partis politiques en 2010, en tenant compte de toutes les recommandations formulées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.<sup>9</sup> Le nouveau cadre juridique vise à la transparence du financement des candidats aux élections, des partis politiques et des autres entités affiliées aux partis politiques.<sup>10</sup>

**Cadre institutionnel.** L'administration finlandaise est considérée comme transparente dans ses pratiques et elle est caractérisée par des normes exigeantes, des structures peu hiérarchisées et peu ou pas de politisation de la fonction publique en ce qui concerne les postes clés. Combinées avec d'autres facteurs sociaux, ces caractéristiques contribuent à maintenir un faible taux de corruption dans les institutions publiques.<sup>11</sup> Des règles et principes de conduite figurent dans des lois de divers types telles que la Constitution et la loi sur les fonctionnaires de l'État (loi n° 750/94). Le manuel intitulé «*Les valeurs au quotidien dans la vie professionnelle – Code de déontologie à l'usage des fonctionnaires*» donne des exemples et des lignes directrices, concernant les valeurs et les principes éthiques, destinés aux fonctionnaires employés dans l'administration d'État, en vue de maintenir le haut niveau d'intégrité et le faible niveau de corruption qui caractérisent la Finlande.<sup>12</sup> Le ministère des finances a également publié des lignes directrices à l'intention des fonctionnaires du gouvernement en ce qui concerne les questions d'hébergement, d'avantages et de cadeaux offerts.<sup>13</sup> Le bureau national d'audit<sup>14</sup>, qui travaille en lien avec le Parlement, est chargé du contrôle des finances de l'État finlandais, du suivi et de l'évaluation de la politique budgétaire et de la supervision du financement des élections, des partis politiques et des autres entités affiliées aux partis politiques<sup>15</sup>. À cet égard, le bureau national d'audit est autorisé à inspecter les comptes de toute entité affiliée faisant l'objet d'une surveillance, ainsi que l'usage qui est fait des fonds, et, dans certains cas, il peut infliger des sanctions.<sup>16</sup>

### **Sondages d'opinion**

**Enquêtes d'opinion.** L'enquête Eurobaromètre spéciale de 2013 sur la corruption<sup>17</sup> classe la Finlande parmi les pays de l'Union européenne dont les niveaux de corruption sont les plus bas. D'après Eurobaromètre, 29 % de la population finlandaise considère que la corruption est un phénomène répandu dans le pays (moyenne de l'UE: 76 %) et 9 % des Finlandais interrogés estiment avoir été personnellement touchés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %); 51 % d'entre eux considèrent que l'offre et l'acceptation de pots-de-vin ainsi que les abus de pouvoir en vue d'un gain personnel sont

---

8 «Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621» (Loi n° 621 du 21.5.1999 sur la transparence des activités gouvernementales).

9 Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO - «Deuxième Rapport de Conformité sur la Finlande 2011»: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)13\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)13_Finland_FR.pdf).

10 Loi sur le financement des candidats aux élections: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090273.pdf>.

11 M. Joutsen et J. Keränen, «Corruption et prévention de la corruption en Finlande», ministère de la justice, 2009, p. 22.

12 «Les valeurs au quotidien dans la vie professionnelle – Code de déontologie à l'usage des fonctionnaires. Manuel pour l'administration d'État»:

[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/06\\_state\\_employers\\_office/20050114Values/Values\\_in\\_the\\_daily\\_job.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/06_state_employers_office/20050114Values/Values_in_the_daily_job.pdf).

13 [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/02\\_documents\\_on\\_personnel\\_management/03\\_guidelines/20100825Hospit/Vieraanvaraisuudesta\\_\\_eduista\\_ENGL.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/03_guidelines/20100825Hospit/Vieraanvaraisuudesta__eduista_ENGL.pdf).

14 Bureau national d'audit finlandais: <http://www.vtv.fi/en>.

15 Loi relative aux partis politiques, section 9, point e, paragraphe 2.

16 Le bureau national d'audit a le pouvoir d'infliger des sanctions lorsque les documents ou l'information requis n'ont pas été présentés, corrigés ou complétés malgré les rappels envoyés. Cet organisme peut en second lieu avoir recours à une amende conditionnelle pouvant être infligée autant de fois que nécessaire pour l'obtention de l'information demandée.

17 Eurobaromètre spécial n° 397 (2013).

largement répandus parmi les responsables politiques aux niveaux national, régional et local (moyenne de l'UE: 56 %).<sup>18</sup>

**Expérience en matière de corruption.** Moins de 1 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre 2013 signalent avoir été explicitement ou implicitement invitées à payer des pots-de-vin au cours des 12 mois précédents (moyenne de l'UE: 4 %), et 9 % des personnes interrogées ont déclaré connaître personnellement quelqu'un qui reçoit ou a reçu des pots-de-vin (moyenne de l'UE: 12 %).

**Enquêtes de conjoncture.** Selon une enquête Eurobaromètre, 44 % des cadres finlandais<sup>19</sup> interrogés estiment que le népotisme et la corruption entravent la concurrence entre les entreprises en Finlande (moyenne de l'UE: 73 %) et 17 % des cadres finlandais considèrent la corruption comme une source de problèmes dans les affaires pour leur entreprise (moyenne de l'UE: 43 %).<sup>20</sup>

Dans le domaine de la passation des marchés publics, d'après l'enquête Eurobaromètre de 2013 sur la corruption et les entreprises,<sup>21</sup> 19 % des personnes interrogées estimaient que la corruption est un phénomène très répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales et 15 % d'entre elles étaient de cet avis en ce qui concerne les marchés publics gérés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 56 % et 60 %).

### *Problèmes de fond*

**Secteur privé.** La Finlande a dûment transposé les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JAI relatives à la définition de la corruption active et passive dans le secteur privé.<sup>22</sup> Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a salué les efforts accomplis par la Finlande pour enquêter sur les cas de corruption transnationale soupçonnés et pour sensibiliser les citoyens à la corruption transnationale dans le secteur public et dans le secteur privé. Néanmoins, d'après l'OCDE, beaucoup plus pourrait être fait pour faire connaître plus largement le cadre finlandais de lutte contre la corruption transnationale dans des secteurs à haut risque tels que l'industrie de la défense, dans les entreprises d'État, les PME, et dans les professions des domaines juridique, comptable et de l'audit.<sup>23</sup>

**Financement des partis politiques.** À la suite des controverses suscitées par le financement de la campagne électorale de 2007<sup>24</sup>, la Finlande a modifié sa loi sur les partis politiques en 2010, en tenant compte de l'ensemble des recommandations formulées par le GRECO.<sup>25</sup> Les modifications apportées à cette loi ont considérablement accru la transparence générale

---

18 Ces résultats peuvent être comparés avec les enquêtes menées parmi le personnel de la police et des douanes, pour lequel seulement 3 % des personnes interrogées estiment que l'offre et l'acceptation de pots-de-vin ainsi que les abus de pouvoir en vue d'un gain personnel sont des phénomènes largement répandus. Eurobaromètre spécial n° 397.

19 Eurobaromètre Flash n° 374 (2013).

20 Eurobaromètre Flash n° 374 (2013).

21 Eurobaromètre Flash n° 374 (2013).

22 COM (2011) 309 final, «Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011»: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FR:PDF>.

23 «Rapport de suivi de phase 3 et recommandations pour la Finlande», OCDE, 2013, p. 3: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/FinlandPhase3WrittenFollowUpReportEN.pdf>.

24 En 2008, un député a révélé avoir sciemment enfreint la loi en omettant de déclarer les auteurs de dons pour sa campagne électorale en 2007. Cet aveu a provoqué une grande controverse politique et d'autres députés, notamment des ministres, ont dû reconnaître avoir agi de même. La réglementation s'appliquant au financement des partis en Finlande impose aux responsables politiques de déclarer la source des dons reçus mais ne prévoit pas de sanctions pour ceux qui ne s'y conformeraient pas.

25 Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO - «Deuxième Rapport de Conformité sur la Finlande», 2011: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)13\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)13_Finland_FR.pdf).

du financement dans le domaine politique.<sup>26</sup> Selon les rapports préparés par le Bureau national d'audit à l'intention du Parlement finlandais au sujet de la surveillance du financement des élections municipales et présidentielles de 2012, le nouveau cadre juridique établit des conditions favorables à la transparence dans le financement des candidats et des partis politiques et ce cadre fonctionne généralement d'une manière satisfaisante. Des inquiétudes ont cependant été exprimées concernant la question de savoir si le Bureau national d'audit dispose de suffisamment de ressources pour vérifier les informations fournies par les partis politiques et les candidats individuels, et s'il a le pouvoir de contrôler que les partis respectent la loi. Par exemple, le Bureau national d'audit n'a pas le pouvoir de demander à des tierces parties des informations d'ordre comptable ou même des informations supplémentaires dans le but de vérifier l'exactitude d'une déclaration. Le Bureau national d'audit estime que cet état de fait limite sa propre capacité à vérifier les déclarations faites.<sup>27</sup>

**Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale.** La loi sur les fonctionnaires de l'État (sections 8a et 18),<sup>28</sup> la loi sur les représentants municipaux (section 18)<sup>29</sup> et la loi sur les collectivités locales (sections 35 et 36)<sup>30</sup> contiennent des dispositions relatives aux conflits d'intérêts.<sup>31</sup> Avant d'être nommés, les fonctionnaires de haut niveau sont tenus de déclarer leur participation à des entreprises, leur détention d'actions ou de parts dans des sociétés, tout emploi «accessoire», etc..<sup>32</sup>; les membres du Parlement sont tenus de remettre une déclaration d'intérêts («déclaration de liens avec l'extérieur») au secrétariat du Parlement au commencement de chaque législature, et les informations ainsi fournies sont publiées sur le site internet du Parlement.<sup>33</sup> Il n'existe cependant pas d'obligation légale pour les députés de déclarer leur situation patrimoniale. Le GRECO a donc recommandé que la Finlande rende la communication des données obligatoire.<sup>34</sup> La prévention des conflits d'intérêts en ce qui concerne les députés est actuellement régie par l'article 32 de la Constitution. Le GRECO estime qu'il y a lieu de clarifier davantage cette règle sur les conflits d'intérêts afin que les députés sachent comment réagir en cas de conflit d'intérêts réel ou potentiel.<sup>35</sup>

---

26 Loi relative au financement des candidats aux élections: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090273.pdf>;

Loi relative aux partis politiques: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1969/en19690010.pdf>.

27 «Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2012»: [http://www.vtv.fi/files/3507/B15\\_2013rd\\_Kommunalvalet\\_2012\\_netti.pdf](http://www.vtv.fi/files/3507/B15_2013rd_Kommunalvalet_2012_netti.pdf); «Rapport du Bureau national d'audit au Parlement concernant la surveillance de la campagne présidentielle de 2012», p. 20 et p. 28: [http://www.vtv.fi/files/3200/Presidential\\_election\\_2012\\_netti.pdf](http://www.vtv.fi/files/3200/Presidential_election_2012_netti.pdf).

28 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19940750#L4P18>.

29 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030304#L4P18>.

30 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365>.

31 Deuxième Cycle d'Évaluation du GRECO, 2004, p. 11:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)3\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)3_Finland_FR.pdf).

32 Deuxième Cycle d'Évaluation du GRECO, 2004, p. 11:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)3\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)3_Finland_FR.pdf).

33 <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm>; voir également le quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO - «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs», 2013, p. 17:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_FR.pdf)

34 Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO - «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs», 2013, p. 17:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_FR.pdf).

35 L'article 32 de la Constitution de la Finlande énonce: «Un(e) Représentant(e) n'est pas autorisé(e) à participer à l'élaboration ou à la prise de décisions sur des sujets qui le ou la concernent personnellement. Il ou elle peut néanmoins participer aux débats portant sur ces sujets lorsque ceux-ci sont à l'ordre du jour d'une session plénière du Parlement. En outre, un(e) Représentant(e) ne peut être nommé(e) comme membre d'un comité qui aurait pour tâche d'examiner la manière dont il ou elle remplit ses devoirs de fonction.». Constitution de la Finlande, 11 juin 1999:

<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>; voir également le quatrième Cycle d'Évaluation du

GRECO - «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs», 2013, p. 13:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6\\_Finland\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_FR.pdf).

**Le dispositif d'alerte.** Il n'existe pas de mécanisme spécifique de protection des donneurs d'alerte en Finlande. Les employés des secteurs public ou privé qui informent en toute bonne foi et pour des motifs raisonnables les autorités compétentes d'actes pour lesquels ils ont des soupçons ne bénéficient pas d'une protection expressément prévue contre des mesures de nature discriminatoire ou d'ordre disciplinaire. Au lieu de cela, les autorités finlandaises s'en remettent aux dispositions relatives à la protection des victimes et des témoins et aux dispositions pertinentes du droit administratif et du droit du travail. Pourtant, le mécanisme de protection des témoins n'apporte qu'un degré limité de protection, et, par ailleurs, si le droit du travail protège en principe les employés contre le licenciement, il ne couvre pas les autres formes de traitement discriminatoire qui peuvent faire suite au dépôt d'une déclaration par un donneur d'alerte.<sup>36</sup> La convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), l'OCDE, le GRECO et Transparency International ont donc encouragé la Finlande à examiner la possibilité de mettre en place un vaste système de protection des donneurs d'alerte.

**Transparence des activités de lobbying.** En Finlande, les activités de lobbying ne sont pas réglementées. Il n'existe aucune obligation particulière concernant l'enregistrement volontaire des représentants d'intérêts ou concernant la déclaration de contact entre ces représentants et des agents publics. En réponse aux recommandations formulées par le GRECO, le Parlement finlandais a créé un groupe de travail en vue d'élaborer des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, y compris en ce qui concerne le lobbying des parlementaires.

## 2. PROBLÈMES MIS EN LUMIÈRE

### *Corruption au niveau local*

Des études montrent qu'il n'existe pratiquement pas de petite corruption en Finlande et que les citoyens ne sont presque jamais confrontés à des demandes de paiements illicites dans leurs relations quotidiennes avec l'administration publique.<sup>37</sup> Les raisons expliquant le faible niveau de corruption de l'administration publique en Finlande sont d'ordre structurel et systémique; les fondamentaux de l'administration publique du pays se sont constitués sur une longue période, et dans certains cas, sur des siècles. Selon les autorités finlandaises, la bonne réputation dont jouissent leurs administrations repose sur les principes suivants:<sup>38</sup>

#### ***Bonnes pratiques: pour la bonne réputation de l'administration publique***

- *un sens aigu de l'État de droit: les agents publics et les citoyens considèrent qu'il va de soi que la loi peut et doit être respectée;*
- *la prévention des conflits d'intérêts: le respect de la règle générale et absolue qui énonce qu'aucun agent public (ou magistrat) n'est autorisé à participer à un processus décisionnel dans lequel il ou elle (ou ses parents ou des personnes qui dépendent de lui ou d'elle) a un intérêt personnel;*
- *le système référendaire: toutes les décisions doivent obtenir l'aval d'au moins deux agents publics;*

36 Évaluation du rapport de mise en œuvre - Cycle 2010-2011, CNUCC, p. 43:  
<http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.

37 M. Joutsen et J. Keränen, 2009, «Corruption and the prevention of corruption in Finland» (Corruption et prévention de la corruption en Finlande), ministère de la justice, p. 22. A. Salminen et autres (2012), Transparency International, «National Integrity System Finland» (Le système national d'intégrité en Finlande); cette étude peut être consultée à l'adresse suivante: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national\\_integrity\\_system\\_finland](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_finland).

38 M. Joutsen and J. Keränen (2009), Corruption et prévention de la corruption en Finlande, ministère de la justice, p. 7 à 13.

- *un système administratif et judiciaire caractérisé par sa simplicité et sa transparence: toutes les parties ayant un intérêt dans une décision ont le droit d'être auditionnées par l'autorité compétente en la matière; toutes les décisions administratives et judiciaires prises sont enregistrées par écrit et elles doivent indiquer clairement les motifs de fond et les motifs juridiques sur lesquels elles reposent, et comporter des instructions sur la procédure d'appel;*
- *le contrôle par les citoyens des tâches effectuées par les agents publics: n'importe qui, n'importe où, peut demander d'obtenir une information concernant tout document détenu par les autorités publiques, à moins que la loi ne prévoie une dérogation spécifique;*
- *en ce qui concerne la formation et la connaissance de la législation: les citoyens sont généralement bien informés de leurs droits et bien renseignés au sujet des lois; ils tiennent particulièrement à ce que les problèmes soient résolus de manière satisfaisante;*
- *une démocratie innovante en ligne: il est possible, dans une large mesure, d'introduire électroniquement les demandes et requêtes destinées aux autorités;*
- *les personnes qui estiment que leurs droits ont été lésés peuvent saisir une juridiction en utilisant une procédure simple et d'un coût abordable.*

Les rares délits de corruption signalés concernaient des délits mineurs de corruption de bas niveau, lorsqu'un avantage non justifié, généralement une somme d'argent, est proposé à un fonctionnaire pour qu'il renonce à prendre une mesure particulière.<sup>39</sup> Le Bureau national d'enquête a toutefois remarqué un changement dans le type de délits de corruption signalés. Tandis que le nombre de délits de bas niveau a décliné ces dernières années, on a assisté à une augmentation du nombre de délits de corruption impliquant des responsables politiques et agents publics de haut niveau.<sup>40</sup>

Les quelques études consacrées à la corruption en Finlande font état d'une forme de corruption «institutionnalisée», à savoir les «réseaux de vieux amis».<sup>41</sup> Dans un rapport de 2009, le ministère de la justice définit ainsi les «réseaux de vieux amis»: «il s'agit d'échanges de faveurs entre des personnes appartenant à une administration publique et des personnes travaillant dans des entreprises, au titre des relations personnelles qu'elles

39 Les cas de corruption les plus fréquemment signalés portent sur la corruption mineure («corruption de rue») impliquant un agent de l'État et un simple particulier. Ainsi, par exemple, un conducteur interpellé par un agent de police pour excès de vitesse ou pour conduite en état d'intoxication lui offre une somme d'argent afin que l'infraction ne soit pas punie. En général, dans les cas de ce type, un pot-de-vin est proposé mais il n'est pas accepté. Leppänen et Muttilainen, 2012, Délits de corruption signalés à la police en Finlande entre 2007 et 2010. Élaboration d'une méthode de suivi et caractéristiques des délits présumés. p. 107:

[http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/\\$file/Raportteja100\\_web.pdf](http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/$file/Raportteja100_web.pdf). Voir également: Bureau national d'enquête, Délits de corruption.

<http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

40 Sur les 469 délits de corruption signalés à la police finlandaise entre 2007 et 2010, ceux qui ont fait l'objet d'une enquête pour corruption présumée ne représentaient que 29 cas. Les délits les plus fréquemment signalés étaient les détournements de fonds (145 cas signalés, soit 31 % des cas) et l'usage abusif de données pour des motifs financiers (90 cas signalés, soit 19 % des cas). Bureau national d'enquête, Délits de corruption:

<http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

41 Des exemples sont fournis notamment dans les études suivantes: Centralkriminalpolisen, «Korruptionsrapport 2008», RTP 9408/213/07, Projet n° 490092; ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante:

[http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptionsrapport08/\\$file/Korruptionsrapport08.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptionsrapport08/$file/Korruptionsrapport08.pdf); A. Salminen et autres (2012), Transparency International, «National Integrity System Finland» (Le système national d'intégrité en Finlande); cette étude peut être consultée à l'adresse suivante:  
[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national\\_integrity\\_system\\_finland](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_finland).

entretiennent.»<sup>42</sup>. Ces «réseaux» apparaissent comme une source de problèmes au niveau national mais surtout au niveau des autorités locales, étant donné que celles-ci sont de petite taille et que des liens étroits sont susceptibles de se tisser entre les décideurs du secteur public et des personnes du secteur privé.<sup>43</sup> Ces réseaux informels ne donnent pas forcément lieu à des versements de sommes d'argent pour services rendus, mais bien plutôt à des échanges de faveurs, d'informations ou d'autres avantages.

Les secteurs public et privé ont fait face à des changements fondamentaux au cours des dernières décennies et les municipalités ont de plus en plus eu recours au transfert d'éléments de leurs services publics à des sociétés détenues par la municipalité ou privées. Le transfert de responsabilités de services publics relevant des autorités publiques à des sociétés privées nécessite un recours accru à des procédures de passation de marchés publics. En attendant, le libre accès aux informations publiques inscrit dans la Constitution finlandaise<sup>44</sup> ne concerne que le secteur public et pas le secteur privé.<sup>45</sup> Du fait des activités présumées des «réseaux de vieux amis», surtout dans les municipalités, la transparence limitée de la passation des contrats municipaux avec des sociétés privées accroît la difficulté d'un contrôle par les citoyens<sup>46</sup> et rend également le mécanisme de révision des décisions moins efficace.<sup>47</sup>

### *Poursuites en matière de corruption*

Le Bureau national d'enquête est un service de police qui intervient sur l'ensemble du territoire finlandais; il est chargé des enquêtes concernant des cas complexes relevant de la criminalité internationale organisée, y compris la criminalité économique et la corruption. Depuis 2007, le Bureau national d'enquête dispose d'une unité de lutte contre la corruption, dont la fonction principale est de détecter les délits de nature économique. Les ressources allouées à cette unité anti-corruption sont toutefois limitées.<sup>48</sup> En pratique, un seul agent est en poste à cet effet au Bureau national d'enquête. Le rôle principal de cet agent est de gérer et de tenir à jour un tableau d'ensemble de la situation en matière de corruption en Finlande, et d'apporter un soutien aux enquêteurs et à la détection des délits liés à la corruption. Cet agent assure également la coordination des procédures anti-corruption des différents organismes publics et contribue à la coopération nationale et internationale avec les autorités compétentes et les parties prenantes.<sup>49</sup>

Le Bureau national d'enquête a fait remarquer que le nombre très faible de présomptions de délits de corruption en Finlande pouvait être le signe de l'absence de mécanismes satisfaisants de surveillance et de signalement, tant pour les administrations publiques que pour le monde

---

42 M. Joutsen et J. Keränen, Corruption et prévention de la corruption en Finlande, ministère de la justice, 2009, p. 1.

43 La notion de «réseau de vieux amis» est bien connue en Finlande et l'existence de ces réseaux s'explique notamment par le fait que de nombreuses municipalités sont de petite taille (ne comptant que quelque 20 000 à 30 000 habitants) et que les décisions sont prises par un petit groupe de personnes actives qui résident et travaillent sur place depuis de nombreuses années. Il n'est donc pas anormal que les décideurs au niveau local et des personnes travaillant dans le secteur privé et souhaitant que certaines décisions soient prises, se connaissent et se rencontrent aussi en dehors de leur travail. M. Joutsen et J. Keränen, Corruption et prévention de la corruption en Finlande, ministère de la justice, 2009, p. 5.

44 Article 12, paragraphe 2, de la Constitution finlandaise: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

45 (1999/621) <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990621#L3>.

46 Les arrêtés municipaux ne contiennent aucune disposition spécifique visant à assurer la transparence dans la passation de contrats publics avec des entrepreneurs privés. <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365>.

47 J. Peurala (2011), «Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisations in the Finnish Anti-Corruption Framework.» (Évaluation des mesures de prévention de la corruption et incrimination de la corruption dans le cadre anti-corruption finlandais), Département de droit et de procédure pénale, Université de Helsinki, Finlande, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 319-361, p. 329.

48 A. Salminen, R. Ikola-Norrbacka, et V. Mäntysalo, (2011), Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi, Perusraportti. Vaasa, Vaasan yliopisto, p. 11.

49 UNCAC «Review of Implementation Report» (Évaluation du rapport de mise en œuvre, CNUCC), Finlande, Cycle 2010-2011, p. 43. <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.

des affaires. Ce service a signalé que cela pouvait également donner à penser que les méthodes employées par les autorités chargées des enquêtes pénales dans la lutte contre la corruption et la détection des délits de corruption étaient inadaptées.<sup>50</sup>

En réponse aux recommandations du GRECO, le ministère de la justice finlandais a créé un réseau d'experts qui se réunissent chaque année à quelques reprises en vue d'examiner et d'échanger des informations. Cependant la détection de la corruption nécessite des connaissances et des ressources particulières, et certaines formes de criminalité continueront dans une large mesure d'échapper à l'attention des enquêteurs tant que des efforts ne seront pas faits pour rechercher les actes suspects associés à ces types de délits.<sup>51</sup>

### 3. PROCHAINES ÉTAPES

La Finlande est l'un des pays de l'UE qui a obtenu les meilleurs résultats dans la lutte contre la corruption. Dans leur vie quotidienne, les citoyens finlandais ne se sentent pas confrontés à la corruption. Quelques cas de corruption au plus haut niveau se sont pourtant produits, impliquant des réseaux connus sous le nom de «réseaux de vieux amis»: il s'agissait d'échanges de faveurs dans le cadre de relations personnelles, et d'activités de lobbying effectuées par des opérateurs économiques qui finançaient par ailleurs la campagne électorale de responsables politiques.

Les points suivants requièrent une plus grande attention:

- exiger des **municipalités et des régions** qu'elles assurent un degré de transparence suffisant dans le domaine de la passation de contrats publics avec des entrepreneurs privés.
- permettre à l'**Unité anti-corruption du Bureau national d'enquête** de soutenir de manière efficace les enquêteurs et la détection des délits liés à la corruption, et de coordonner les procédures anti-corruption des différents organismes publics.

---

50 Bureau national d'enquête, «Corruption Crime» (Délits de corruption):

<http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

51 UNCAC, «Review of Implementation Report» (Évaluation du rapport de mise en œuvre, CNUCC), Finlande, Cycle 2010-2011, p. 43: <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.