



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

Adoption/Publication :
23 juin 2017

Public
GrecoRC4(2017)11

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

FINLANDE

Adopté par le GRECO lors de sa 76^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités finlandaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Quatrième Rapport d'Évaluation sur la Finlande (voir paragraphe 2), traitant de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Quatrième Rapport d'Évaluation sur la Finlande a été adopté lors de la 59^e Réunion Plénière du GRECO (22 mars 2013) et rendu public le 27 mars 2013 ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 6F](#)), suite à l'autorisation de la Finlande.
3. Le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 67^e Réunion Plénière (27 mars 2015) et rendu public le même jour, suite à l'autorisation de la Finlande. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités finlandaises ont soumis un Rapport de Situation sur les nouvelles mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 30 septembre 2016 et a servi, avec les informations fournies par la suite, de base au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Pologne et la Suède de désigner les Rapporteurs de la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés pour le présent rapport sont Mme Alicja KLAMCZYNSKA, au titre de la Pologne, et M. Mats JANSSON, au titre de la Suède. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé huit recommandations à la Finlande. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que la Finlande avait mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des huit recommandations (ii, iii, iv et v). La conformité avec les recommandations en suspens (i, vi, vii et viii) est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit adopté et rendu facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés.*
8. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre car le premier volet de la recommandation (adoption d'un code de conduite des parlementaires) avait été mis en œuvre, tandis que le deuxième volet de la recommandation (formation et conseils) restait à traiter.
9. Les autorités finlandaises indiquent maintenant que les parlementaires reçoivent une formation étendue sur différents sujets au début de chaque mandat électoral. S'agissant des règles, principes et dispositions légales concernant la déclaration des intérêts privés et des cadeaux, des normes relatives aux conflits d'intérêts et de la

législation sur la corruption, les parlementaires ont reçu une formation au début de la session parlementaire (5 mai 2015) et leurs assistants et d'autres fonctionnaires du parlement le 11 juin 2015. Les autorités fournissent aussi des précisions sur les méthodes de formation et les matériaux élaborés à cette fin. Cette formation sera offerte à l'avenir à tous les nouveaux parlementaires au début de chaque mandat.

10. Outre les sessions de formation, le Bureau central du Parlement fournit de manière continue des conseils sur les questions susmentionnées. Les sept personnes chargées de cette fonction sont pour la plupart des juristes. Les conseils portent à la fois sur les aspects juridiques et sur des questions pratiques comme la manière de remplir les formulaires de déclaration. Ils peuvent être obtenus par téléphone, par courrier électronique ou en personne. Des informations sont également accessibles en ligne, accompagnées d'instructions et des coordonnées des personnes à contacter (sur le réseau intranet du Parlement) et, sous une forme légèrement plus succincte, sur le réseau extranet (en finnois, en suédois et en anglais). Les autorités déclarent que les changements ont été bien accueillis et que les parlementaires se sont conformés à leurs nouvelles obligations de déclaration.
11. Le GRECO se félicite une nouvelle fois de l'adoption d'un code de conduite des parlementaires ainsi que d'autres règles nouvelles, comme l'obligation pour les parlementaires de déclarer leurs intérêts privés (déjà notée dans le Rapport de Conformité). Il se félicite également de la mise en place par le Parlement, sur une base permanente, de mesures de formation et de conseils pour assurer le respect des obligations découlant du nouveau cadre réglementaire s'appliquant aux parlementaires, à leurs assistants et à d'autres membres du personnel du Parlement.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vi.

13. *Le GRECO avait recommandé i) que les « Principes de déontologie pour les juges » adoptés par l'Association des juges finlandais soient communiqués de manière effective à tous les juges non professionnels et aux experts membres des tribunaux ; et ii) qu'ils soient complétés par de nouvelles mesures, y compris des mesures de formation spécialisée, visant à fournir des orientations pertinentes sur l'application des principes de déontologie et sur les conflits d'intérêts et les questions connexes.*
14. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO notait, entre autres, que certains éléments de la recommandation (principalement la formation consacrée aux « Principes de déontologie pour les juges ») avaient été pris en compte dans une certaine mesure dans le cadre ordinaire de formation des juges, des juges non professionnels et d'autres « parties prenantes » du système judiciaire. Néanmoins, il appelait à l'adoption de mesures complémentaires à cet égard, par exemple, des lignes directrices/indications écrites ou une formation régulière axée sur les aspects pratiques de ces sujets qui viendraient compléter la formation ordinaire.
15. Les autorités indiquent maintenant que le service de la formation du ministère de la Justice a développé à l'intention de tous les nouveaux juges des formations consacrées aux principes de déontologie. En outre, les programmes de formation des nouveaux présidents de tribunal abordent ce sujet en s'appuyant sur différents

types d'études de cas (en sus de l'approche théorique qui était déjà en place). Certaines composantes des sessions de formation pour juges abordent les questions éthiques qui apparaissent généralement dans le travail quotidien des juges sur la base d'exemples concrets. Environ quarante juges de tribunaux d'arrondissement et de cours d'appel participent chaque année à ces activités de formation.

16. En sus de la formation mise en place depuis 2013 (comme indiqué dans le Rapport de Conformité), le service de la formation du ministère de la Justice a lancé en 2015 un programme de formation à l'intention des juges stagiaires dans les tribunaux d'arrondissement : quatre sessions de formation de sept jours sont organisées tous les ans, notamment sur des questions comme la récusation, la conduite et l'éthique des juges. En 2016, les thèmes de ces formations ont donné lieu à la production de vidéos pédagogiques et de contenus en ligne, afin d'atteindre l'ensemble des tribunaux généralistes.
17. Les autorités indiquent également que le Bureau du procureur général, le ministère de la Justice et l'Administration nationale chargée de l'exécution des décisions de justice ont conçu des formations spécialisées, qui débiteront en 2017, pour sensibiliser les acteurs du système judiciaire à la lutte contre la corruption et améliorer leurs connaissances et compétences en ce domaine. Enfin, les questions de déontologie des juges ont aussi été abordées dans divers rapports produits notamment par la Cour d'appel d'Helsinki.
18. Le GRECO se félicite des nombreuses mesures adoptées pour renforcer la sensibilisation et les connaissances relatives aux « Principes de déontologie pour les juges ». Il se réjouit d'apprendre que la formation notée dans le Rapport de Conformité a maintenant été complétée par un programme de formation permanent à l'intention des diverses catégories de juges : juges stagiaires, nouvelles recrues et juges occupant des postes plus élevés. Les juges de tous les tribunaux et les juges professionnels ont aussi accès à la formation en ligne. Le GRECO approuve l'approche concrète reposant sur des exemples pratiques qui complète de façon importante les orientations générales incluses dans les « Principes de déontologie pour les juges ».
19. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

20. *Le GRECO avait recommandé que les règles relatives aux activités accessoires des juges, y compris les activités d'arbitrage en particulier, soient développées de sorte à renforcer la transparence et à introduire des procédures et des critères – ainsi que des limites appropriées – uniformes en matière d'octroi d'une autorisation d'exercer les activités en question.*
21. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre, car un projet de législation encadrant les activités extérieures des juges se trouvait à un stade avancé de préparation et avait été présenté au Parlement.
22. Les autorités indiquent maintenant que la *Loi sur la fonction publique* a été amendée grâce à la Loi 566/2015, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015. La nouvelle loi, qui a été communiquée au GRECO, dispose à l'article 18a :

« Les juges et les arbitres judiciaires ne peuvent accepter ou occuper de fonctions extrajudiciaires, telles que décrites à l'article 18, sauf autorisation délivrée sur

demande par un tribunal. Une autorisation d'activité secondaire ne peut être accordée aux fins d'agir comme arbitre désigné par une partie dans une procédure d'arbitrage de différend. Nonobstant les dispositions de l'article 18(5), le demandeur est tenu de fournir au juge principal du tribunal des informations sur les parties à une procédure d'arbitrage.

Les juges et les arbitres judiciaires sont tenus de déclarer chaque année au tribunal les sommes perçues pour leurs activités extrajudiciaires lorsque le montant total des revenus qu'ils tirent d'activités extrajudiciaires est supérieur à 10.000 EUR. La déclaration doit indiquer les activités extrajudiciaires qui ont été rémunérées. Lorsqu'il s'agit d'activités extrajudiciaires autres que des activités d'arbitrage, la personne ou l'entité ayant versé une rémunération doit également être indiquée. Nonobstant les dispositions de l'article 24(1)(23) de la Loi sur la transparence des activités gouvernementales, les informations fournies par les juges dans ces déclarations de revenus sont confidentielles. Les juges et les arbitres judiciaires doivent également notifier le tribunal de la cessation de leurs activités extrajudiciaires. »

23. Les autorités mentionnent également la Loi sur le registre des intérêts privés et des activités extrajudiciaires des juges (Loi 565/2015), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, qui vise à permettre l'accès du public aux informations concernant les intérêts privés et les activités extrajudiciaires des juges. En vertu de cette loi, les juges sont tenus de communiquer les informations pertinentes à ce registre qui est accessible au public via un réseau d'information public en ligne.
24. Le GRECO prend note des informations fournies et se félicite que la nouvelle législation régit les activités accessoires des juges, en les soumettant à certaines conditions, et instaure l'obligation pour les juges d'obtenir l'autorisation d'exercer de telles activités et de déclarer et divulguer ces activités. La nouvelle législation assure également la transparence publique de cette information.
25. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation viii.

26. *Le GRECO avait recommandé i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair (y compris de directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes) soit rendu applicable à l'ensemble des procureurs et facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés.*
27. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO se réjouissait que des principes de déontologie pour les procureurs, en service et en dehors du service, étaient en cours d'élaboration à l'aide d'une procédure fédératrice à laquelle l'ensemble des procureurs du pays avaient participé. Il félicitait aussi les autorités pour les projets visant à élaborer des directives supplémentaires relatives à ces principes ainsi que pour les actions de formation.
28. Les autorités indiquent maintenant que le code de déontologie du ministère public a été adopté le 6 octobre 2016. Elles indiquent également que le ministère public a mené parmi l'ensemble de son personnel une enquête – la première de ce type – visant à évaluer les pratiques qui prévalent actuellement sur le plan éthique. Cette enquête, qui a obtenu un taux de réponse élevé, a permis de recueillir un certain

nombre de commentaires écrits. Ces commentaires ont été pris en compte dans l'élaboration du manuel « Éthique et bonnes pratiques du ministère public », qui a été approuvé par la haute hiérarchie (Procureur général et Procureur général adjoint) et est pris en compte dans la restructuration en cours du ministère public. Ce manuel aborde entre autres les questions relatives à l'égalité, l'équité, l'indépendance, l'impartialité et la transparence et fournit des orientations sur les moyens d'éviter les conflits d'intérêts ainsi que sur la réglementation en matière de cadeaux et d'avantages, de compétences professionnelles, de communication et de confiance, par exemple. Il insiste particulièrement sur la responsabilité des instances chargées de surveiller le respect de la déontologie et sur la responsabilité de tous les procureurs en matière de conduite éthique. Des exemples de situations quotidiennes présentant une dimension éthique sont inclus à la fin du manuel pour servir de matériaux de discussion et de formation.

29. Les autorités mentionnent également les nouveaux modules de formation conçus pour servir à la formation initiale de tous les procureurs, ainsi que dans différents contextes de formation permanente. Elles signalent que, suite aux réformes, les normes de déontologie et les pratiques professionnelles seront abordées dans une large mesure au moyen d'études de cas et de discussions pendant les sessions de formation, notamment le programme de formation initiale de six mois à l'intention des nouveaux procureurs, la formation continue à la déontologie sous forme de tutorat dans les bureaux du procureur locaux, le programme de formation de base de quinze jours à l'intention des procureurs et les événements thématiques en matière d'éthique et de déontologie organisés par les bureaux locaux.
30. Le GRECO approuve les nombreuses mesures adoptées eu égard à la présente recommandation. Il se réjouit de l'introduction de principes de déontologie pour les procureurs, en service et en dehors du service, au terme d'une procédure fédératrice à laquelle l'ensemble des procureurs du pays ont participé. Le GRECO félicite également les autorités pour le travail préparatoire détaillé ayant conduit à l'adoption de directives pratiques au sujet du code de déontologie. En outre, le ministère public a inclus les normes éthiques et le code de déontologie dans ses divers programmes de formation, en adoptant une approche pratique à cet égard et en privilégiant les études de cas afin de sensibiliser concrètement les procureurs aux situations complexes pouvant donner lieu, par exemple, à des conflits d'intérêts. La Finlande mérite des éloges pour l'ensemble des mesures spécifiques adoptées.
31. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

32. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Finlande a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante les huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.
33. Plus spécifiquement, les recommandations i et de v à viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii, iii et iv ont été traitées de manière satisfaisante.
34. En ce qui concerne les parlementaires, il convient de noter que, quelques semaines seulement après l'adoption du Rapport d'Évaluation, un groupe de travail parlementaire a été créé pour s'occuper des recommandations et examiner les points soulevés par le GRECO. Des modifications positives du Règlement du Parlement ont permis d'améliorer la transparence au sujet des conflits d'intérêts

éventuels des parlementaires. La déclaration des liens extérieurs est devenue obligatoire et soumise à un contrôle public, et le Bureau du Parlement est chargé de la supervision du mécanisme de déclaration. En outre a été adopté un code de conduite des parlementaires, qui fournit des orientations supplémentaires. Le GRECO se félicite également de la mise en place par le Parlement, sur une base permanente, de moyens de formation et de conseils à l'intention des parlementaires.

35. En ce qui concerne les juges, la nouvelle législation régissant les activités accessoires et les obligations de déclaration des juges est entrée en vigueur. Les « Principes de déontologie pour les juges », qui sont assez généraux, ont été complétés par des programmes de formation pertinents à différents niveaux de fonction et d'ancienneté. Le ministère public a élaboré des principes de déontologie pour les procureurs, et un manuel à ce sujet, au moyen d'une procédure fédératrice à laquelle l'ensemble des procureurs du pays ont participé. Cette importante initiative a été complétée par la mise en place, sur une base permanente, d'activités de formation et de sensibilisation.
36. Le GRECO est ravi de féliciter les autorités finlandaises pour les mesures importantes adoptées afin de mettre en œuvre les recommandations. L'adoption du Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle eu égard à la Finlande.
37. Enfin, le GRECO invite les autorités finlandaises à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans les langues nationales et à rendre ces traductions publiques.