



RAPPORT DE PHASE 3 SUR LA MISE EN ŒUVRE PAR LA FINLANDE DE LA CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Octobre 2010

Ce rapport de Phase 3 sur la Finlande par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre par la Finlande de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 2009 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il a été adopté par le Groupe de travail le 15 octobre 2010.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
A. INTRODUCTION	7
1. La mission sur place	7
2. Aperçu du rapport.....	8
3. Affaires de corruption d'agents publics étrangers.....	8
B. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION PAR LA FINLANDE DE LA CONVENTION ET DES RECOMMANDATIONS DE 2009	10
1. Infraction de corruption transnationale.....	11
(a) Définition de l'agent public étranger.....	11
(b) Corruption par des intermédiaires	12
(c) Corruption aggravée – pots-de-vin liés aux actes d'un agent public étranger.....	13
(d) Corruption aggravée – valeur du pot-de-vin	13
(e) Petits paiements de facilitation.....	14
2. Responsabilité des personnes morales.....	15
(a) Régime de responsabilité des personnes morales.....	16
(b) Responsabilité des entreprises finlandaises à l'égard des actes de leurs filiales à l'étranger.....	16
(c) Responsabilité des entreprises détenues ou contrôlées par l'État (entreprises publiques)	17
3. Sanctions.....	18
(a) Personnes physiques.....	18
(b) Personnes morales	18
(c) Prescription des sanctions	19
(d) Sanctions administratives	19
4. Confiscation du pot-de-vin et des produits de la corruption.....	20
5. Enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale	21
(a) Ressources et principes	21
(b) Transaction pénale et renonciation aux poursuites.....	23
(c) Compétence.....	24
(d) Prescription.....	24
6. Blanchiment de capitaux	26
7. Normes comptables, vérification externe, et programmes de conformité et de déontologie des entreprises.....	26
(a) Normes comptables	26
(b) Vérification externe des comptes	27
(c) Contrôles internes, déontologie et programmes de conformité.....	28
8. Mesures fiscales pour lutter contre la corruption	29
(a) Non-déductibilité des pots-de-vin	29
(b) Détection et déclaration des soupçons de corruption transnationale.....	30
(c) Indications données aux contribuables.....	30

(d)	Conventions fiscales bilatérales et échange de renseignements entre autorités fiscales	31
9.	Coopération internationale	31
(a)	Entraide judiciaire	31
(b)	Dialogue avec d'autres pays.....	32
10.	Sensibilisation de la population et signalement des cas de corruption transnationale ..	33
(a)	Réseau de coordination de la lutte contre la corruption	33
(b)	Sensibilisation à la Convention et à l'infraction de corruption transnationale	34
(c)	Obligation de signalement des soupçons de corruption transnationale.....	35
(d)	Protection des dénonciateurs	35
11.	Avantages publics	37
(a)	Aide publique au développement	37
(b)	Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.....	38
(c)	Marchés publics.....	39
C.	RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS DONNANT LIEU À UN SUIVI	40
1.	Recommandations du Groupe de travail	41
2.	Suivi exercé par le Groupe de travail	44
ANNEXE 1 RECOMMANDATIONS DE PHASE 2 PAR LE GROUPE DE TRAVAIL		
ET QUESTIONS A SUIVRE.....		46
ANNEXE 2 LISTE DES PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE		49
ANNEXE 3 LISTE DES ABRÉVIATIONS		51
ANNEXE 4 EXTRAITS DU CODE PÉNAL FINLANDAIS		52

SYNTHÈSE

Le rapport de Phase 3 sur la Finlande établi par le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales évalue l'application et la mise en œuvre, dans ce pays, de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et des instruments qui s'y rattachent et formule des recommandations à cet égard. En plus de s'intéresser à des questions horizontales importantes concernant l'ensemble du Groupe, en particulier la mise en œuvre, le rapport aborde les questions verticales spécifiques au pays soulevées par les progrès accomplis depuis l'évaluation de Phase 2 consacrée à la Finlande, en 2002, ou celles que posent, par exemple, les modifications du dispositif législatif ou institutionnel de ce pays.

Les efforts déployés par la Finlande depuis la Phase 2 pour mettre en œuvre l'infraction de corruption transnationale laissent augurer de bons résultats, principalement grâce au travail d'enquêteurs expérimentés et disposant de ressources appropriées. Le Groupe de travail félicite la Finlande pour son volontarisme en matière de coopération internationale dans le domaine du recouvrement d'avoirs et pour le travail bilatéral de lutte contre la corruption qu'elle a mené avec la Chine et la Fédération de Russie. Le Groupe est toutefois sérieusement préoccupé par le manque général de sensibilisation des secteurs public et privé à l'infraction de corruption transnationale et par leur mauvaise connaissance de ce délit.

Le rapport met en évidence l'insuffisance de l'engagement direct de l'administration publique auprès du secteur privé pour le sensibiliser à la Convention et à certaines caractéristiques importantes de l'infraction de corruption transnationale, notamment à la responsabilité en cas de corruption par des intermédiaires. Le Groupe de travail formule en conséquence plusieurs recommandations concernant la sensibilisation des secteurs public et privé. Le Groupe est également préoccupé par le fait que l'application de l'infraction prévue par le Code pénal soit plus restrictive que celle demandée par l'article premier de la Convention. Le Groupe recommande donc que la Finlande modifie la définition de l'agent public étranger de manière à ce qu'elle couvre les personnes qui détiennent un mandat législatif dans un pays étranger. Le Groupe de travail se déclare enfin préoccupé par le fait que les infractions comptables et de vérification des comptes ne s'appliquent pas aux personnes morales et recommande l'adoption de mesures législatives pour établir la responsabilité de ces dernières pour ces infractions.

S'agissant de la détection et du signalement de la corruption transnationale, le Groupe de travail est préoccupé par l'absence de dispositifs de signalement au sein des principaux organismes publics concernés, notamment FINNVERA, le ministère des Affaires étrangères et l'administration fiscale. Le Groupe recommande que la Finlande introduise des mesures adaptées pour faciliter le signalement de l'infraction aux autorités répressives par les agents publics. Le Groupe note l'absence de protection des dénonciateurs et recommande en outre que la Finlande adopte les mesures nécessaires pour que les employés du secteur public ou privé qui signalent certains faits de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables soient protégés contre toute action discriminatoire ou disciplinaire.

Depuis l'évaluation de Phase 2, six affaires de soupçons de corruption transnationale ont fait l'objet d'une enquête en Finlande et ce, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la législation d'application de la Convention. Les enquêtes ont été conduites par des enquêteurs expérimentés disposant de ressources appropriées et appuyés par des experts spécialisés dans la délinquance économique. Les autorités répressives ont adopté une démarche volontariste pour obtenir la coopération des autorités étrangères compétentes dans le domaine du recouvrement d'avoirs.

Le rapport et ses recommandations reflètent les constatations des experts de la République tchèque et du Luxembourg et ont été adoptés par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. Dans les douze mois suivant l'approbation du rapport par le Groupe de travail, la Finlande fera un rapport de suivi oral sur la mise en œuvre de certaines recommandations. Dans les 24 mois suivant l'approbation, elle présentera un rapport écrit. Le Rapport est fondé sur les textes de nature législative, réglementaire ou autre fournis par la Finlande ainsi que sur les informations obtenues par l'équipe d'évaluation pendant la mission sur place de trois jours qu'elle a effectuée à Helsinki du 7 au 9 juin 2010, à l'occasion de laquelle elle a rencontré des représentants de l'administration publique, du secteur privé et de la société civile.

A. INTRODUCTION

1. La mission sur place

1. Du 7 au 9 juin 2010, une équipe du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) a effectué une mission sur place à Helsinki dans le cadre de l'évaluation mutuelle, au titre de la Phase 3, de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention) ; de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption) ; et de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption). Cette mission avait pour but d'évaluer l'application et la mise en œuvre par la Finlande de la Convention et des Recommandations de 2009.

2. L'équipe d'évaluation était composée d'examineurs principaux provenant de la République tchèque et du Luxembourg ainsi que de membres du Secrétariat de l'OCDE¹. Avant la mission, la Finlande a répondu au questionnaire et aux questions complémentaires de Phase 3 et fourni des traductions de documents pertinents de nature législative, jurisprudentielle ou autre. De plus, l'équipe d'évaluation a consulté les rapports sur la Finlande établis par le Groupe d'États contre la corruption (le GRECO) et le Groupe d'action financière (le GAFI). Au cours de la mission sur place, l'équipe d'évaluation a rencontré des représentants des secteurs public et privé et de la société civile². Les responsables finlandais ont de manière générale été nombreux à participer à la mission sur place et l'équipe d'évaluation remercie le ministre de la Justice et le Secrétaire permanent du ministère de la Justice d'avoir pris le temps de rencontrer ses membres. L'équipe est toutefois déçue de l'absence de certaines personnes qui avaient été conviées à participer, à savoir les représentants du Conseil de la police, des Douanes et du ministère des Finances (tous trois membres du Réseau de coordination de la lutte contre la corruption, un organisme interministériel), ou encore ceux des autorités publiques chargées de la surveillance, des politiques et de la législation en matière de comptabilité et de vérification des comptes. L'équipe d'évaluation est également déçue de la faible participation du secteur privé et de la société civile et a noté l'absence de représentants des médias, malgré les efforts des autorités finlandaises. L'équipe se félicite en revanche de la coopération de la Finlande tout au long du processus d'évaluation et note que les fonctionnaires finlandais se sont abstenus de prendre part aux panels organisés avec les représentants des milieux d'affaires et de la société civile ainsi

¹ La République tchèque était représentée par : Tomáš Hudeček, ministère de la Justice ; et Adam Bašný, Bureau du Procureur régional d'Usti. Le Luxembourg était représenté par : Laurent Thyès, ministère de la Justice ; Christian Steichen, Police grand-ducale ; et Fernand Muller, administration fiscale centrale. Le Secrétariat de l'OCDE était représenté par : Alex Conte et Leah Ambler, respectivement analyste juridique principal et analyste anti-corruption, Division de lutte contre la corruption, Direction des affaires financières et des entreprises.

² Voir la liste des participants à l'annexe 2.

qu'avec des juristes et des universitaires³. L'équipe d'évaluation exprime sa gratitude à tous les participants à la mission sur place pour leur coopération et leur attitude d'ouverture au cours des discussions.

2. Aperçu du rapport

3. Le présent rapport est structuré comme suit : la partie B examine les efforts déployés par les autorités finlandaises pour appliquer et mettre en œuvre la Convention et les Recommandations de 2009, s'agissant des questions horizontales concernant l'ensemble du Groupe et qui font l'objet de l'évaluation de Phase 3, et s'attache en particulier aux efforts de mise en œuvre et aux résultats obtenus ; il s'intéresse également aux questions verticales spécifiques au pays soulevées par les progrès accomplis pour remédier aux lacunes recensées lors de la Phase 2, ou encore, aux questions que posent les modifications du dispositif législatif ou institutionnel interne ; la partie C énonce les recommandations du Groupe de travail et précise les questions qui donnent lieu à un suivi.

3. Affaires de corruption d'agents publics étrangers

4. Les exportations de biens et services réalisées par les entreprises finlandaises représentent 36.1 % du PIB du pays et concernent principalement les produits électriques et électroniques (20.6 % du total des exportations) ; les produits forestiers (19.3 % du total) ; et les produits chimiques (17.3 % du total⁴). Les importations de biens et de services représentent quant à elles 33.4 % du PIB et consistent principalement en produits chimiques. Entre 2007 et 2010, la Finlande a eu pour principaux partenaires commerciaux l'Allemagne, la Suède et la Fédération de Russie et a renforcé ses liens commerciaux avec l'Australie, la Chine, l'Indonésie et le Pakistan. En 2008, les sorties d'investissement direct étranger ont eu pour principales destinations les États-Unis, la Belgique, l'Allemagne et la Fédération de Russie⁵. Au cours des dernières années, les investissements finlandais en Fédération de Russie ont augmenté pour atteindre 3.4 milliards USD de stocks d'IDE fin 2008, année où les flux d'investissement ont presque triplé. La Chine, l'Indonésie, le Pakistan et la Fédération de Russie occupent un rang peu élevé dans le classement de l'Indice de perception de la corruption⁶. Les représentants des secteurs public et privé et de la société civile reconnaissent que les

³ Voir le paragraphe 26 du document intitulé « La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption – Sources d'information sur la Phase 3 de la procédure d'évaluation », qui prévoit qu'un pays évalué peut assister aux panels organisés avec des représentants non gouvernementaux, mais en s'abstenant d'y intervenir.

⁴ Il s'agit des chiffres pour 2009 communiqués par Statistics Finland et mis à jour le 5 mai 2010. Ils sont consultables sur le site suivant : http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_kotimaankauppa_en.html#imports.

⁵ Base de données OECD.StatExtracts, flux d'IDE par pays. La Suède a longtemps été le principal partenaire de la Finlande, tant pour l'IDE entrant que pour l'IDE sortant. Fin 2008, le stock d'IDE suédois s'établissait à 43 milliards USD, soit 22 % du PIB (le stock d'IDE sortant représentait 20 milliards USD, soit 10 % du PIB). Avec le temps, l'IDE réalisé en Finlande s'est déplacé du secteur manufacturier vers celui des services, une évolution analogue à celle observée dans les autres pays européens. Fin 2008, le stock d'IDE dans le secteur des services atteignait 53 milliards USD (soit 27 % du PIB du pays) et se répartissait comme suit : 22 milliards USD dans le secteur financier, 10 milliards USD dans les télécommunications et 8 milliards USD dans le commerce et la réparation. Parmi les industries manufacturières, secteur où le stock d'IDE atteignait 22 milliards USD fin 2008, l'investissement le plus important concernait les produits métalliques et mécaniques (fin 2008, il atteignait 6.3 milliards USD dans ce secteur).

⁶ Sur 180 pays, la Chine, l'Indonésie, le Pakistan et la Russie se classent respectivement au 79^e, 111^e, 139^e et 146^e rang de l'Indice de perception de la corruption de *Transparency International* pour 2009.

entreprises finlandaises sont exposées à des risques importants de sollicitation de pots-de-vin en Russie et en Chine, de même qu'en Estonie, en Lettonie et en Lituanie⁷.

5. Au cours de la mission sur place de Phase 2, les représentants du ministère public ont expliqué que deux affaires de corruption transnationale (l'une datant du début des années 1990 et l'autre de 1998) ont été traitées sous l'angle de la fraude fiscale et révélées par des rapports d'inspecteurs des impôts. Depuis 2002, six affaires de soupçons de corruption transnationale ont fait l'objet d'une enquête en Finlande. Il s'agit des premières affaires de ce type examinées depuis l'entrée en vigueur de la législation mettant en œuvre la Convention. Toutes les affaires de corruption transnationale ont donné lieu à une enquête du Bureau national d'enquête (le BNE – voir partie B(5)(a) ci-dessous).

6. L'une de ces affaires a d'abord abouti à un acquittement fondé sur une décision du tribunal de première instance quant à la date de commission de l'infraction alléguée. Le tribunal de district a en effet conclu que l'infraction avait été commise à la signature du contrat en cause (mai 1997), c'est-à-dire avant que la Finlande n'attribue la qualification pénale à la corruption d'agents publics étrangers (l'infraction de corruption transnationale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 dans ce pays). Le Bureau du Procureur général a fait appel de cette décision au motif principal que sur des paiements allégués de pots-de-vin d'environ 3.1 millions GBP, seulement 900 000GBP ont été versés avant le 1^{er} janvier 1999 et qu'en conséquence, l'infraction alléguée a pris fin seulement après que la Finlande se fut dotée d'une infraction de corruption transnationale. L'appel a été déclaré recevable et l'affaire est revenue devant le tribunal de district pour être de nouveau jugée.

7. Trois affaires concernent des allégations portées contre une entreprise publique du secteur de la défense et ses filiales. En juin 2010, des accusations de fraude comptable (fraude comptable et fraude comptable aggravée) et de corruption aggravée d'agent public étranger ont été portées contre cinq salariés de la filiale Patria Vammats Oy en rapport avec un projet de construction d'obusiers en Égypte entre 1999 et 2007⁸. Dans cette affaire, d'autres personnes ont fait l'objet d'une enquête à l'issue de laquelle : (i) il a été conclu à l'insuffisance de preuves pour porter des accusations formelles contre trois personnes ; (ii) dans un cas, il n'a pas été possible de porter des accusations en raison de l'expiration du délai de prescription (la personne en cause avait cessé de travailler au projet en février 2000) ; et (iii) il n'a pas été possible de porter des accusations contre deux ressortissants étrangers parce que l'Égypte a refusé d'accéder à la demande d'entraide judiciaire. L'affaire du projet d'obusiers en Égypte suit son cours pour ce qui est des autres suspects. Des enquêtes préliminaires sont également menées dans les deux autres affaires, pour lesquelles des équipes communes d'enquête ont été formées. L'une de ces enquêtes porte sur un contrat conclu en 2006 relativement à la fourniture à la Slovénie de 135 véhicules blindés de transport de troupes⁹. Dans cette affaire, l'enquête préliminaire officielle (précédée de mesures de collecte de renseignements) a débuté en Finlande en mai 2008 et devrait se terminer en octobre 2010. L'autre enquête préliminaire, qui a commencé au début de 2010,

⁷ Ces risques sont également mentionnés dans les documents suivants : ministère de la Justice, *Corruption and the Prevention of Corruption in Finland* (2009), p. 8 ; et Aromaa et coll., *Corruption on the Finnish – Russian Border. Experiences and observations of Finnish and Russian civil servants and businesspersons on corruption on the border between Finland and Russia* (Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, 2009).

⁸ « Finnish defence firm in Egypt bribery case », 23 juin 2010. Adresse : http://www.business.maktoob.com/20090000483502/Finnish_defence_firm_in_Egypt_bribery_case/Article.htm.

⁹ Defence Talk, « Patria Starts Armoured Vehicle Deliveries to Slovenia », 22 juin 2009. Adresse : <http://www.defencetalk.com/patria-starts-armoured-vehicle-deliveries-to-slovenia-19983/>.

concerne des allégations relatives à un contrat conclu en 2007 portant sur la vente à la Croatie de 126 véhicules blindés de transport de troupes¹⁰.

8. La cinquième affaire qui fait actuellement l'objet d'une enquête préliminaire en Finlande concerne des allégations de corruption portées contre le consortium finlandais Medko Medical Instrumentarium dans le cadre d'un contrat de fourniture de matériel médical conclu en 2001¹¹. L'enquête préliminaire a commencé en 2008 et on peut espérer qu'elle se terminera début 2011. Dans la sixième affaire, des allégations ont été portées contre un homme d'affaires finlandais qui aurait versé des pots-de-vin à des salariés des services sociaux norvégiens, entre 1999 et 2001, dans le but d'obtenir des contrats de cours de langue¹². Les enquêtes préliminaires sur cette affaire n'ont pas permis de recueillir d'éléments de preuves quant au paiement de pots-de-vin, mais la personne en cause a fait l'objet de poursuites couronnées de succès pour fraude fiscale aggravée, fraude à l'encontre de créanciers et infraction comptable.

9. Les examinateurs principaux ont apprécié les informations fournies par les représentants du Bureau national d'enquête sur l'ensemble de ces affaires et leur empressement à discuter de leurs enquêtes et à leur faire part ainsi de leurs expériences, des difficultés rencontrées et des moyens utilisés pour les surmonter (la description des affaires mentionnées ci-dessus repose seulement sur des informations librement accessibles). Les examinateurs principaux ont estimé que les enquêtes préliminaires du BNE ont été menées par des enquêteurs expérimentés disposant de moyens suffisants, avec l'appui de spécialistes du Service de la délinquance économique ayant les compétences nécessaires pour analyser des documents financiers complexes. Les allégations sont fondées sur des informations diffusées dans les médias, des renseignements transmis par des autorités répressives étrangères et la détection de possibles irrégularités lors d'enquêtes douanières et d'enquêtes sur des affaires de fraude et de blanchiment de capitaux menées en Finlande.

B. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION PAR LA FINLANDE DE LA CONVENTION ET DES RECOMMANDATIONS DE 2009

10. Cette partie du rapport examine la démarche adoptée par la Finlande à l'égard des questions horizontales essentielles concernant l'ensemble du Groupe. Sont également abordées, le cas échéant, certaines questions verticales spécifiques au pays soulevées par les progrès accomplis pour remédier aux lacunes recensées au cours de la Phase 2, ou les questions que posent, par exemple, les modifications du dispositif législatif ou institutionnel interne. En ce qui concerne les lacunes relevées lors de la Phase 2, le rapport d'évaluation de Phase 2 de la Finlande a été adopté par le Groupe de travail en mai 2002. Les recommandations de Phase 2 et les questions donnant lieu à un suivi figurent

¹⁰ Defence-aerospace.com, « Finnish and Croatian Authorities Cooperate in Patria Probe », 17 juin 2010. Adresse : <http://www.defence-aerospace.com/article-view/release/115757/finland,-croatia-launch-joint-probe-into-patria-amv-deal.html>.

¹¹ Ticotimes.net, « Calderón Convicted », 9 octobre 2009. Adresse : http://www.ticotimes.net/topstoryarchive/2009_10/100909.htm.

¹² Økokrim (Autorité nationale norvégienne chargée des enquêtes et des poursuites en matière de délinquance économique et environnementale), rapport annuel 2008, p. 16.

en annexe 1 du présent rapport. Le rapport de suivi écrit de la Finlande au titre de la Phase 2 a été examiné par le Groupe de travail en février 2006. Le Groupe est alors parvenu à la conclusion que les recommandations 1, 2, 4 et 9 avaient été appliquées ou traitées de manière satisfaisante ; que les recommandations 6, 7 et 8 avaient été partiellement appliquées ; et que les recommandations 3 et 5 n'avaient pas été appliquées¹³.

1. Infraction de corruption transnationale

11. Depuis l'évaluation de Phase 2, le Code pénal de la Finlande a été révisé et les dispositions d'application de l'article premier de la Convention ont été modifiées. Ces dispositions sont maintenant définies aux articles 13 et 14 du chapitre 16 du Code pénal¹⁴. Les infractions prévues par les nouvelles dispositions sont formulées de manière similaire à celles que le Groupe de travail avait examinées lors de l'évaluation de Phase 1. À la suite de la réforme complète dont il a fait l'objet et qui a introduit une distinction entre infraction mineure, infraction ordinaire et infraction aggravée, le Code pénal distingue désormais entre corruption aggravée et corruption non aggravée. La corruption non aggravée interdite par l'article 13 du chapitre 16 est passible d'une peine maximale d'emprisonnement de deux ans, et un délai de prescription de cinq ans est applicable. La corruption aggravée prévue par l'article 14 est passible d'une peine maximale d'emprisonnement de quatre ans et le délai de prescription est de dix ans.

12. Après la mission sur place, les autorités finlandaises ont présenté un projet de loi portant modification du Code pénal de manière à ce qu'il comprenne les infractions de corruption de parlementaires et de corruption dans les transactions commerciales. Le projet de loi ne propose pas de modifier les dispositions relatives à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers.

(a) Définition de l'agent public étranger

13. Il existe une différence notable entre l'ancienne et la nouvelle version du Code pénal, puisque l'article 13 du chapitre 16 évoque maintenant la corruption d'un « agent public », alors que l'ancienne version mentionnait expressément un « agent public étranger ». L'article 20, paragraphe 3, du chapitre 16 dispose toutefois qu'est assimilée à un agent public « une personne élue à une charge publique, un salarié d'une entreprise publique, un agent public étranger, une personne exerçant une autorité publique et un militaire mentionné à l'article 11 du chapitre 40¹⁵ ». L'article 11, paragraphe 4, du chapitre 40 dispose à son tour que :

« un *agent public étranger* désigne toute personne nommée ou élue qui détient un mandat administratif ou judiciaire ou exerce une fonction dans un organisme ou un tribunal dans un État étranger ou une organisation internationale publique, ou qui exerce une fonction publique pour un organisme ou un tribunal d'un État étranger ou une organisation internationale publique. »

14. Cette définition n'englobe pas les personnes détenant un mandat législatif dans un pays étranger (contrairement à la définition de l'article 20, paragraphe 3 du chapitre 16 de l'ancienne version (1998), qui comprenait les personnes nommées ou élues qui détiennent un mandat législatif)

¹³ S'agissant des recommandations de la Phase 2, l'annexe 1 comporte une note sur les conclusions auxquelles est parvenu le Groupe de travail après la présentation du rapport de suivi écrit de la Finlande.

¹⁴ Voir en annexe 4 les articles 13 et 14 du chapitre 16 du Code pénal.

¹⁵ Voir en annexe 4 le texte de l'article 20, paragraphe 3, du chapitre 16 du Code pénal.

et, sur ce point, elle n'est pas conforme à la définition de l'agent public étranger énoncée à l'article premier, paragraphe 4, alinéa a) de la Convention. Depuis la mission sur place, les autorités finlandaises ont expliqué que la corruption d'un agent public étranger détenant un mandat législatif peut encore donner lieu à des poursuites, en vertu de la nouvelle infraction de corruption d'un membre du Parlement (article 14a du chapitre 16 du Code pénal) lorsque celle-ci est combinée aux définitions énoncées aux articles 20, paragraphe 4, du chapitre 16 et 11, paragraphe 6, du chapitre 40. Le Groupe de travail estime que cela n'est pas suffisamment clair pour sensibiliser les entreprises finlandaises au fait que cette forme de corruption est interdite. Qui plus est, l'article 14a du chapitre 16 donne lieu à une application restrictive de l'infraction couverte par la Convention. L'article premier, paragraphe premier, de la Convention porte sur la conduite adoptée « en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu » et comme le précise son paragraphe 4, alinéa c), il comprend la corruption découlant de toute utilisation qui est faite de la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent. L'article 14a du chapitre 16 du Code pénal finlandais est toutefois restreint aux pots-de-vin qui inciteraient un membre du Parlement à agir « afin qu'une décision particulière soit prise en ce qui concerne une affaire examinée ou devant être examinée par le Parlement ».

(b) Corruption par des intermédiaires

15. Comme sa version antérieure, l'infraction de corruption active en vigueur actuellement en Finlande ne mentionne pas expressément la corruption par des intermédiaires. Lors de la Phase 2, les représentants du ministère public ont fait savoir que cette absence n'empêcherait sans doute pas de poursuivre les actes de corruption commis au moyen d'un intermédiaire, mais ils ont admis que leur tâche serait facilitée si cet élément était expressément visé dans la définition de l'infraction. Un représentant du ministère public a réaffirmé ce point de vue au cours de la mission sur place de Phase 3. Un représentant du Bureau national d'enquête a également déclaré qu'il serait « très utile » que l'article 13 du chapitre 16 mentionne expressément la corruption par un intermédiaire et en donne une définition. Des responsables du ministère de la Justice ont expliqué que même si elle n'est pas mentionnée expressément, la corruption par un intermédiaire est couverte aux termes des articles 5 et 6 du chapitre 5 du Code pénal, respectivement consacrés à l'instigation et à l'assistance.

16. Au moment de l'évaluation de Phase 2, aucune affaire de corruption nationale par des intermédiaires ne s'était encore présentée. Tel est encore le cas, bien que dans deux (et peut-être trois) affaires de corruption transnationale actuellement visées par une enquête en Finlande, des allégations de corruption par des intermédiaires aient été portées.

17. Lors de leurs entretiens avec les représentants du secteur des entreprises, les examinateurs principaux ont eu l'impression que les entreprises finlandaises, et en particulier les PME, ne sont pas bien sensibilisées à l'infraction de corruption transnationale, en particulier à ses incidences extraterritoriales et à l'importance des intermédiaires. On pouvait s'attendre à relever cette lacune, compte tenu du faible engagement direct du secteur public auprès du secteur privé dans le cadre d'actions de sensibilisation (voir partie B(10)(b) ci-dessous). Il est particulièrement préoccupant que certains représentants du secteur des entreprises ne saisissent pas bien que les paiements effectués par le biais d'agents locaux à l'étranger peuvent constituer des actes de corruption transnationale selon le Code pénal finlandais, ou présentent tout au moins des risques de conduite illicite. Les représentants de la société civile ont expliqué aux examinateurs principaux que cela tenait peut-être au fait que l'article 13 du chapitre 16 ne mentionne pas expressément la corruption par des intermédiaires. Cela est d'autant plus préoccupant que les entreprises finlandaises mènent des activités dans des pays ayant un rang médiocre dans le classement de l'Indice de perception de la corruption et que, comme le reconnaissent les représentants des secteurs public et privé, les entreprises finlandaises sont exposées à des risques importants de sollicitation de pots-de-vin dans certains des pays où elles font des affaires.

(c) Corruption aggravée – pots-de-vin liés aux actes d'un agent public étranger

18. L'une des caractéristiques de la corruption aggravée est que le pot-de-vin a pour objet d'inciter l'agent public à agir à l'encontre de ses obligations de service, en procurant un avantage important au corrupteur ou à un tiers ou en entraînant, pour un tiers, une perte ou un préjudice importants (article 14, paragraphe premier, du chapitre 16). Lors des Phases 1 et 2, il a été noté que comme il est de ce fait nécessaire de prouver que le pot-de-vin avait pour but d'inciter l'agent public à « agir, dans l'exercice de ses fonctions, à l'encontre de ses obligations de service », l'engagement de poursuites pour corruption transnationale aggravée (s'il s'agit de cette forme de corruption) exigerait d'établir la preuve que selon le droit de son pays, l'agent public étranger a agi en violation de ses obligations professionnelles. Il s'agit donc là d'un élément non autonome de la corruption aggravée selon l'article 14, paragraphe premier, du chapitre 16. Il convient de souligner deux points au sujet de cet élément non autonome : le premier concerne son lien avec l'article premier, paragraphe 4, alinéa c) de la Convention ; et le second, le fait qu'il suppose que les autorités finlandaises s'en remettent à l'établissement de la preuve dans un autre pays.

19. En ce qui concerne le premier point, l'article premier, paragraphe 4, alinéa c), de la Convention demande qu'une infraction de corruption transnationale soit constituée sans égard au fait que l'acte de l'agent public étranger relève ou non des compétences conférées à cet agent. L'article 14, paragraphe premier, du chapitre 16 du Code pénal fait état d'un don ou d'un avantage qui vise à inciter l'agent public à agir, dans l'exercice de ses fonctions, à l'encontre de ses obligations de service. Les autorités finlandaises expliquent toutefois que l'article premier, paragraphe 4, alinéa c) de la Convention est respecté parce que le fait d'agir en violation de ses obligations de service n'équivaut pas à outrepasser sa compétence. Si le fait d'outrepasser sa compétence suppose dans tous les cas que l'on agit en contravention avec ses obligations de service, il est également possible d'agir en contravention avec ses obligations de service sans outrepasser sa compétence.

20. En ce qui concerne la nécessité que la preuve soit établie hors de Finlande, un représentant du ministère de la Justice a déclaré au cours de la mission sur place de Phase 3 que cela ne serait pas nécessaire advenant des poursuites aux termes de l'article 14, paragraphe premier, du chapitre 16, et qu'il suffirait de prendre en compte l'autorité manifeste détenue par l'agent public étranger pour décider s'il a agi en violation de ses obligations de service. Cependant, lors d'un entretien avec un procureur spécialisé¹⁶ chargé des poursuites relatives aux infractions économiques, notamment des actes de corruption, l'équipe d'évaluation a appris que dans une affaire relevant de l'article 14, paragraphe premier, du chapitre 16, il se pourrait qu'il soit nécessaire de présenter une demande d'entraide judiciaire au pays de l'agent public étranger afin d'obtenir un exemplaire certifié du texte de loi ou de l'ordonnance administrative concernant la compétence qui lui est conférée, ou encore une déclaration officielle des autorités du pays en cause concernant leur position à cet égard. Ce procureur a expliqué qu'il serait par conséquent très difficile d'engager des poursuites en cas de refus d'entraide judiciaire.

(d) Corruption aggravée – valeur du pot-de-vin

21. La deuxième caractéristique de la corruption « aggravée » tient à la valeur importante du pot-de-vin lorsque l'acte de corruption est apprécié dans sa globalité (article 14, paragraphe 2, du chapitre 16). Pendant la Phase 2, les autorités finlandaises n'ont pas été en mesure de fournir de jurisprudence à l'appui de l'interprétation de ce principe mais ont néanmoins mentionné que le Code pénal fait des distinctions similaires en ce qui concerne le vol, le détournement de fonds, la fraude, la

¹⁶ Les procureurs spécialisés (par exemple dans le domaine de la délinquance économique) remplissent un mandat officiel de cinq ans renouvelable au Service du procureur général.

fraude fiscale, la faillite, le faux et usage de faux et les voies de fait. Le Groupe de travail toutefois a estimé qu'il était ressorti clairement de la mission sur place de Phase 2 que ce principe n'était pas interprété uniformément par les Services de police et le ministère public. Le rapport de Phase 2 estimait en conséquence que la Finlande devait envisager de donner des orientations aux autorités répressives et au ministère public en ce qui concerne la différenciation entre la corruption aggravée et la corruption non aggravée (recommandation 7 de la Phase 2). Le rapport de Phase 2 prévoyait que le Groupe de travail exercerait un suivi des décisions des autorités compétentes, y compris des tribunaux, en ce qui concerne la différenciation entre corruption aggravée et corruption non aggravée (question a) appelée à faire l'objet d'un suivi).

22. Bien que la Finlande n'ait pas établi de directives concernant la différenciation entre corruption aggravée et corruption non aggravée, les représentants du Bureau national d'enquête et du Bureau du Procureur général ont mentionné pendant la mission sur place de Phase 3 qu'enquêteurs et procureurs s'accordaient à dire qu'un pot-de-vin compris entre 10 000 EUR et 20 000 EUR, ou davantage serait considéré comme suffisant pour constituer un pot-de-vin « important ». Un représentant du ministère de la Justice a laissé entendre qu'un pot-de-vin de moindre valeur offert ou octroyé à un haut fonctionnaire et/ou qui procure un avantage très important peut également relever d'un acte de corruption aggravée lorsqu'il est « apprécié dans sa globalité ». Les autorités finlandaises n'ont pu citer de jurisprudence à l'appui.

(e) ***Petits paiements de facilitation***

23. Même si les infractions de corruption active prévues par le Code pénal ne font pas d'exception pour les petits paiements de facilitation, il est possible en Finlande de renoncer aux poursuites au motif que l'acte a une « importance mineure » (voir partie B(5)(b) ci-dessous). Il n'existe pas non plus de limite maximale quant à la valeur des dons et des frais de réception fiscalement déductibles (voir partie B(8)(c) ci-dessous).

Commentaire

Les examinateurs principaux jugent décevante la décision des autorités finlandaises de ne pas mentionner expressément les agents publics étrangers dans les infractions de corruption active prévues par le Code pénal révisé. Les examinateurs estiment que cela risque d'amoindrir la sensibilisation des autorités finlandaises à l'infraction de corruption transnationale (cette question est abordée dans la partie B(10)(b) ci-dessous). Conjuguée à l'absence d'obligations ou de directives en matière de signalement (voir partie B(10)(c) ci-dessous), cette faible sensibilisation pourrait également affecter la détection et le signalement, par le secteur public, des infractions de corruption transnationale commises par des ressortissants et des entreprises finlandais.

Les examinateurs principaux notent également que la définition de l'agent public étranger énoncée à l'article 11, paragraphe 4, du chapitre 40 du Code pénal n'inclut pas les personnes qui détiennent un mandat législatif dans un pays étranger (comme le demande l'article premier, paragraphe 4, alinéa a), de la Convention). Bien que la responsabilité au titre de la corruption d'agents publics étrangers détenant un mandat législatif puisse être engagée (par l'application combinée des articles 14a et 20, paragraphe 4, du chapitre 16 et de l'article 11, paragraphe 6, du chapitre 40), cette approche donne lieu à une application restrictive de l'infraction de corruption transnationale qui est contraire à l'article premier, paragraphe premier, et paragraphe 4, alinéa c), de la Convention. Les examinateurs principaux sont également préoccupés par le fait qu'elle n'est pas suffisamment claire pour sensibiliser les entreprises finlandaises à l'interdiction de la corruption d'agents

publics étrangers détenant un mandat législatif. Les examinateurs recommandent que la définition de l'agent public étranger énoncée à l'article 11, paragraphe 4, du chapitre 40 du Code pénal soit modifiée afin d'englober les personnes nommées ou élues qui détiennent un mandat législatif dans un pays étranger.

Les infractions de corruption inscrites au chapitre 16 du Code pénal ne mentionnent pas expressément la corruption par un intermédiaire. Bien que les autorités n'y voient pas une entrave à l'engagement de poursuites, il semble que certains acteurs du secteur privé ne saisissent pas bien les risques que représentent les paiements effectués par le biais d'agents locaux à l'étranger, ni la possibilité que ces paiements constituent un acte de corruption transnationale. Parmi les principaux partenaires de la Finlande figurent des pays occupant un rang peu élevé dans le classement de l'Indice de perception de la corruption et certains représentants des secteurs public et privé et de la société civile reconnaissent que dans certains pays, les entreprises finlandaises sont exposées à des risques non négligeables de sollicitation de pots-de-vin. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que les autorités finlandaises adoptent des mesures concrètes pour mieux sensibiliser les secteurs public et privé au fait que la corruption par un intermédiaire, y compris par une personne morale liée, constitue une infraction au titre des articles 13 et 14 du chapitre 16 du Code pénal.

Aux termes de l'article 14, paragraphe premier, du chapitre 16 du Code pénal, la corruption aggravée comporte un pot-de-vin qui vise à inciter l'agent public à « agir, dans l'exercice de ses fonctions, à l'encontre de ses obligations de service ». Les examinateurs principaux sont d'avis que cela risque de nuire à la capacité des autorités finlandaises d'enquêter et d'engager des poursuites dans les affaires de corruption transnationale aux termes de l'article 14, paragraphe premier, du chapitre 16, étant donné que le refus du pays de l'agent public étranger d'accorder l'entraide judiciaire relative à cet élément non autonome de l'infraction empêcherait l'engagement de poursuites efficaces. Ce possible problème est accentué par le fait que les autorités finlandaises s'appuient de plus en plus sur la forme aggravée de l'infraction de corruption, en raison de la brièveté du délai de prescription applicable à l'infraction de corruption non aggravée (cette question est abordée dans la partie B(5)(d) ci-dessous). En ce qui concerne les deux formes de corruption aggravée, à savoir celle qui englobe les pots-de-vin versés dans le but d'inciter quelqu'un à commettre un acte interdit (article 14, paragraphe premier, du chapitre 16) et celle qui consiste en pots-de-vin « importants » (article 14, paragraphe 2, du chapitre 16), les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail continue d'exercer un suivi de la jurisprudence concernant la différenciation entre corruption aggravée et corruption non aggravée.

2. Responsabilité des personnes morales

24. Lors de l'évaluation de Phase 2 de la Finlande, le Groupe de travail s'est déclaré préoccupé par le fait que les dispositions relatives à la responsabilité des entreprises, énoncées à l'époque au chapitre 9 du Code pénal, ne soient pas suffisamment claires en ce qui concerne certains aspects fondamentaux de la responsabilité, notamment le pouvoir discrétionnaire d'engager des poursuites, la prescription et l'applicabilité de la responsabilité pénale aux entreprises publiques. Dans son rapport de suivi écrit, la Finlande n'a pas abordé expressément ces questions mais a fait observer qu'une nouvelle disposition du Code pénal relative à la responsabilité des personnes morales est entrée en vigueur en janvier 2003. Les dispositions relatives à l'application de l'article 2 de la Convention sont maintenant énoncées à l'article 9 du chapitre premier, à l'article 7 du chapitre 8 de même qu'au

chapitre 9 du Code pénal¹⁷. Bien que le régime de la responsabilité pénale applicable en Finlande n'ait pas été sensiblement modifié, la présente évaluation est la première occasion donnée au Groupe de travail d'examiner en détail les nouvelles dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales.

(a) Régime de responsabilité des personnes morales

25. En ce qui concerne le champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales selon le Code pénal, la nouvelle disposition de l'article 2, paragraphe premier, du chapitre 9, fait état du lien exigé entre la personne physique qui commet l'infraction et la personne morale (« une personne qui fait partie de son organe de surveillance ou d'un autre organe de direction ou qui y exerce de fait un pouvoir de décision »). On ignore au juste quel est le rapport entre ces conditions préalables à l'engagement de la responsabilité et les autres dispositions du même chapitre consacrées au champ d'application (article premier du chapitre 9) et au lien entre l'auteur de l'infraction et la société (article 3 du chapitre 9), lesquelles sont de portée beaucoup plus large et demandent seulement que l'auteur de l'infraction « [fasse] partie de [l']équipe dirigeante [de la société] ou travaille à son service ou [soit] employé par elle, ou encore [qu'il ait agi] sur instruction d'un représentant de la société ». Selon les réponses de la Finlande au questionnaire de Phase 3, la responsabilité des personnes morales est déterminée par les actes ou omissions des personnes agissant pour leur compte ou à leur profit¹⁸. Les responsables présents lors de la mission sur place ont également affirmé que les actes commis par des agents et des salariés de rang hiérarchique inférieur peuvent engager la responsabilité d'une entreprise.

26. La disposition énoncée à l'article 2, paragraphe 2, du chapitre 9 selon laquelle une amende peut être imposée à une entreprise, même s'il n'est pas possible de désigner ou sanctionner l'auteur de l'infraction, est conforme à la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, en particulier à son annexe I, selon laquelle il ne faut pas restreindre la responsabilité des personnes morales aux affaires dans lesquelles la personne physique qui a commis l'infraction est poursuivie ou reconnue coupable.

(b) Responsabilité des entreprises finlandaises à l'égard des actes de leurs filiales à l'étranger

27. La question de la responsabilité des entreprises pour les actes de leurs filiales à l'étranger est abordée en annexe I à la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, selon laquelle « une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée, pour offrir, promettre ou octroyer en son nom un pot-de-vin à un agent public étranger (c'est nous qui mettons en italique – en ce qui concerne les intermédiaires, voir également la partie B(1)(b) ci-dessus). En Finlande, la compétence vis-à-vis des personnes morales est établie dans le nouvel article 9 du chapitre premier du Code pénal, qui prévoit que lorsque le droit finlandais s'applique à une infraction, il s'applique également à la détermination de la responsabilité pénale des personnes morales pour cette infraction. Ce seul article ne permet pas de savoir clairement ce qui serait nécessaire pour invoquer la responsabilité des entreprises finlandaises à l'égard des activités de leurs filiales à l'étranger. On ne voit pas bien non plus si une filiale détenue ou contrôlée à l'étranger par une entreprise finlandaise répondrait à la définition « d'une société, d'une fondation ou de toute autre personne morale » mentionnée à l'article premier du

¹⁷ Les articles 9 du chapitre premier, 7 du chapitre 8 et 1 à 3 du chapitre 9 du Code pénal sont reproduits à l'annexe 4.

¹⁸ Réponses de la Finlande au questionnaire de Phase 3 et aux questions complémentaires [DAF/INV/BR/WD(2010)12], paragraphe 124.

chapitre 9. Au cours de la mission sur place de Phase 3, un représentant du ministère de la Justice a posé comme principe que le ministère public essaierait de démontrer que la société-mère finlandaise exerçait un contrôle de fait.

(c) ***Responsabilité des entreprises détenues ou contrôlées par l'État (entreprises publiques)***

28. Dans le rapport de Phase 2 sur la Finlande, le Groupe de travail a fait état du rôle non négligeable joué par les entreprises publiques dans l'économie finlandaise et, sur la base de ce constat, s'est déclaré préoccupé par l'applicabilité de la responsabilité pénale à ces entreprises. Le Groupe a encouragé la Finlande à envisager de donner des orientations aux autorités répressives et au ministère public en ce qui concerne l'application de la responsabilité pénale aux entreprises publiques (recommandation 7 de la Phase 2). Cet aspect de la recommandation 7 n'est pas traité expressément dans le rapport de suivi écrit de la Finlande au titre de la Phase 2.

29. La Finlande a depuis adopté, début 2008, la Loi d'orientation sur les participations de l'État, dans le but de veiller à ce que les entreprises détenues en tout ou partie par l'État relèvent du même régime que les entreprises finlandaises ayant une structure capitalistique différente¹⁹. Le Bureau du Premier ministre a mis en place le Service de coordination des participations de l'État, qui, dans son Rapport annuel 2009, affirme que le rendement boursier moyen des entreprises composant le portefeuille de l'État est supérieur à celui des sociétés inscrites sur la liste principale de la bourse d'Helsinki. À l'heure actuelle, l'État finlandais détient une participation de contrôle dans 61 entreprises. Si les allégations de corruption d'agents publics étrangers portées à l'encontre de la société Patria (détenue à hauteur de 73.2 % par l'État finlandais) aboutissent à un procès (voir partie A(3) ci-dessus), ce sera la première fois que les tribunaux finlandais devront trancher sur la responsabilité d'une entreprise publique à l'égard d'une infraction de corruption transnationale.

30. Dans le rapport de Phase 1 sur la Finlande, le Groupe de travail a constaté que l'article premier, paragraphe 2, du chapitre 9 prévoit une exception concernant la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions commises dans l'exercice de l'autorité publique. La Finlande a expliqué que cette disposition s'applique aux entreprises privées comme aux entreprises publiques. Le Groupe de travail se félicite de cette précision, mais estime qu'il faudrait s'efforcer davantage de sensibiliser les autorités publiques compétentes et les entreprises publiques au fait que la responsabilité pénale s'applique aux actes des entreprises publiques dans les transactions commerciales internationales.

¹⁹ 2009 Annual Report of the Ownership Steering Department in the Prime Minister's Office (<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/o0110-vuosikertomus-2009-rsberaettelse-annual-report/pdf/en.pdf>), p. 10.

Commentaire

Les modifications récentes du Code pénal concernant les conditions préalables à l'établissement de la responsabilité pénale des entreprises risquent dans la pratique de créer une confusion avec d'autres dispositions du Code pénal s'agissant du champ d'application de ce dernier aux personnes morales et du lien entre la personne physique qui a commis l'infraction et la personne morale et ce, même lorsque ces dispositions sont lues en regard les unes des autres. Les examinateurs principaux estiment que le lien est suffisamment général pour être conforme aux normes énoncées en annexe I à la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, mais réitèrent cependant la recommandation 7 de Phase 2, à savoir que le Bureau national d'enquête et le Bureau du Procureur général publient des directives internes afin de préciser le champ d'application des dispositions du Code pénal. Les examinateurs recommandent que ces informations soient également communiquées aux entreprises.

La question de la responsabilité des entreprises finlandaises à raison des actes de leurs filiales à l'étranger demande également des éclaircissements. Cela est particulièrement important au vu de la pratique habituelle des entreprises, qui créent (ou auxquelles il est souvent demandé de créer) des coentreprises ou des filiales locales lorsqu'elles font des affaires à l'étranger.

La responsabilité pénale des entreprises publiques revêt une importance particulière compte tenu du rôle non négligeable joué par celles-ci dans l'économie finlandaise et du fait que la majorité d'entre elles sont engagées dans des transactions commerciales internationales. Il faudrait également que le nouveau Service de coordination des participations de l'État s'emploie activement à sensibiliser les entreprises publiques et leurs vérificateurs des comptes (voir partie B(7)(b) ci-dessous) au fait que l'infraction de la corruption transnationale s'applique aux entreprises publiques.

3. Sanctions

(a) Personnes physiques

31. Depuis l'évaluation de Phase 2, aucune modification n'a été apportée aux sanctions applicables aux personnes physiques pour infraction de corruption transnationale et aucune décision n'a été rendue dans une affaire de corruption transnationale.

32. La recommandation 8 formulée à l'issue de la Phase 2 (recommandation jugée partiellement appliquée dans le rapport de suivi écrit sur la Finlande) demandait que la Finlande fournisse des informations statistiques au Groupe de travail sur l'application des sanctions en vertu de la législation d'application de la Convention, notamment en ce qui concerne les infractions comptables et de blanchiment de capitaux, afin d'apprécier si ces sanctions sont efficaces, proportionnées et dissuasives. On a vu dans la partie A(3) ci-dessus que les examinateurs principaux ont apprécié les informations fournies par les autorités finlandaises au cours de la mission sur place, de même que la publication de statistiques, et estiment que la recommandation 8 est mise en œuvre de façon satisfaisante. Le Groupe de travail encourage la Finlande à maintenir ce cap à l'avenir.

(b) Personnes morales

33. La présente évaluation est la première occasion offerte au Groupe de travail d'examiner de manière détaillée les nouvelles dispositions du chapitre 9 du Code pénal relatives aux sanctions

applicables aux entreprises reconnues coupables de corruption transnationale²⁰. Les sanctions applicables sous forme d'amende forfaitaire sont comprises entre 850 et 850 000 EUR (article 5 du chapitre 9). Compte tenu du fait que la valeur des pots-de-vin, des marchés et des bénéficiaires associés à la corruption transnationale est souvent considérable, le faible seuil fixé pour les sanctions pécuniaires risque à lui seul de ne pas être conforme à l'exigence de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Lors de la mission sur place, un procureur spécialisé a affirmé que dans le cas des grandes entreprises, l'amende maximale de 850 000 EUR n'était pas dissuasive. Il importe donc que la Finlande soit dotée d'un régime efficace permettant également la confiscation des pots-de-vin ou des produits de la corruption (voir partie B(4) ci-dessous), et d'un dispositif approprié pour l'imposition de sanctions civiles ou administratives complémentaires (voir partie d) ci-dessous).

34. La Finlande a fourni des informations concernant deux affaires dans le cadre desquelles des amendes ont été demandées à l'encontre d'entreprises. Dans la première affaire, une amende de 400 000 EUR était demandée à l'encontre d'une entreprise qui aurait payé un pot-de-vin d'un million EUR à un ressortissant suédois. Le tribunal n'a pas retenu les chefs d'accusation et a acquitté l'entreprise. Dans la deuxième affaire, une amende de 500 000 EUR était demandée pour corruption aggravée avec paiement de 3.4 millions EUR à un agent public étranger. Le tribunal de district a estimé que rien ne prouvait la culpabilité de l'entreprise pour les chefs d'accusation qui pesaient contre elle. Dans cette affaire, le procureur a fait appel du jugement de première instance et un nouveau procès se tiendra devant le tribunal de district.

(c) Prescription des sanctions

35. Lors de la Phase 2, le Groupe de travail s'est déclaré préoccupé par le fait que certaines dispositions du chapitre 8 du Code pénal (concernant la prescription de certaines sanctions) puissent empêcher l'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives²¹. La Finlande n'aborde cet aspect ni dans son rapport de suivi écrit de Phase 2, ni dans ses réponses au questionnaire de Phase 3. Comme aucune sanction n'a encore été prononcée pour une infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail n'est toujours pas en mesure de déterminer si ces dispositions empêchent la mise en œuvre efficace de la Convention.

(d) Sanctions administratives

36. Une condamnation pour corruption aggravée ou corruption non aggravée (qui comprendrait une condamnation pour corruption d'agent public étranger) fait partie des critères qui doivent être réunis pour pouvoir exclure un soumissionnaire d'un appel d'offres public (voir partie B(11)(c) ci-dessous). La Loi sur les marchés publics ne contient toutefois aucune disposition concernant la suspension ou la dénonciation d'un marché public s'il est constaté que le soumissionnaire a fourni de fausses informations (notamment sur les condamnations dont il a fait l'objet) ou s'il est constaté qu'un adjudicataire s'est livré à la corruption pendant l'exécution du contrat.

37. Une autre forme de sanction administrative est prévue par la Loi sur l'interdiction d'exercer des activités commerciales, qui autorise le tribunal à imposer et appliquer à l'encontre de personnes physiques, à la demande du ministère public, une interdiction d'exercer une activité commerciale en

²⁰ Le chapitre 9 consacre à cet aspect les articles 5, 6 et 8, qui portent respectivement sur l'imposition d'amendes ; le mode de calcul des amendes ; et le cumul d'amendes.

²¹ Rapport de Phase 2 sur la Finlande, p. 23. Voir les articles 9 et 10 du chapitre 8 du Code pénal de la Finlande, qui portent respectivement sur la prescription des peines de confiscation et la prescription des peines d'emprisonnement.

Finlande. Cette interdiction peut être imposée au plus deux fois à titre de mesure temporaire avant le procès, pendant une période maximale de six mois. En outre, au cours du procès pénal, le ministère public peut demander une interdiction pendant une période comprise entre trois et sept ans lorsqu'une personne : (i) ne s'est pas conformée à ses obligations réglementaires dans le cadre de ses activités commerciales ; ou (ii) a commis, dans le cadre de ses activités commerciales, un acte délictueux qui ne peut être qualifié de mineur et qui, lorsqu'il est apprécié dans sa globalité, est de nature à entraîner un préjudice pour les créanciers, les parties à un contrat, ainsi que pour les finances publiques ou l'exercice d'une concurrence économique saine et fonctionnelle. La violation d'une interdiction d'exercer des activités commerciales est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans. Une personne qui sert d'intermédiaire à une autre personne pour lui permettre de se soustraire à une interdiction d'exercer une activité commerciale peut être sanctionnée. Il n'y a eu à ce jour aucune interdiction d'exercer des activités commerciales dans des affaires de corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent des progrès accomplis par la Finlande en matière de collecte et de fourniture d'informations concernant les enquêtes et les poursuites relatives aux affaires de corruption transnationale et jugent que dans cette mesure la recommandation 8 de la Phase 2 est appliquée de façon satisfaisante. Cependant, comme le Groupe de travail classe le traitement des sanctions parmi les questions horizontales, les examinateurs principaux estiment qu'il n'est pas possible de déterminer de manière appropriée si le régime de sanctions de la Finlande est efficace, proportionné et dissuasif, étant donné qu'aucune affaire concrète ne s'est présentée. Les examinateurs principaux recommandent donc que le Groupe de travail exerce un suivi de l'application des sanctions lorsque se présenteront des affaires de corruption transnationale en Finlande, en particulier en ce qui concerne : (i) la prescription des sanctions ; (ii) le recours aux dispositions relatives à l'exclusion de la participation aux marchés publics ; et (iii) l'interdiction d'exercer des activités commerciales.

4. Confiscation du pot-de-vin et des produits de la corruption

38. Lors de la Phase 2, le Groupe de travail s'est déclaré préoccupé par le régime de confiscation, et en particulier par le fait qu'il ne soit pas possible, en Finlande, de confisquer les pots-de-vin et les produits de la corruption lorsqu'ils sont en possession de tiers et lorsqu'une victime peut prétendre à un dédommagement. Il a été noté que cette question ferait l'objet d'un suivi. Depuis la Phase 2, le Code pénal a été révisé et les dispositions concernant la mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 3, de la Convention sont maintenant énoncées au chapitre 10 du Code pénal²².

39. La confiscation peut s'appliquer aux personnes morales et une entreprise peut faire l'objet d'une ordonnance de confiscation même lorsque la personne physique qui a commis l'infraction ne peut être désignée (article premier, paragraphes 2 et 3, du chapitre 10). Les dispositions concernant la confiscation prévoient la confiscation de l'instrument (ou de son équivalent) et des produits de la corruption transnationale (articles 2 à 5 du chapitre 10 ; article 8 du chapitre 10 ; et article 14 du chapitre 40) ou encore la confiscation de la valeur estimée des produits (article 2, paragraphe 2, du chapitre 10). Il est toutefois préoccupant de constater, d'après les réponses fournies par les autorités finlandaises au questionnaire de la Phase 3, que selon la jurisprudence, la confiscation d'un pot-de-vin

²²

Voir en annexe 4 le libellé des articles 1 à 5 du chapitre 10 du Code pénal.

s'applique seulement à son destinataire²³. Cela rend plus complexe encore le processus de saisie et de confiscation du pot-de-vin et de ses produits lorsqu'ils sont situés dans des pays étrangers, surtout lorsque ces derniers sont peu disposés à coopérer. Il se peut que l'une des affaires de corruption transnationale actuellement visées par une enquête permette, pour la première fois, d'apprécier la question de la confiscation dans les affaires de corruption transnationale.

40. Les autorités finlandaises n'ont pu fournir d'exemples de mesures de saisie ou de confiscation prises avant un procès dans des affaires de corruption transnationale, mais ont néanmoins expliqué que celles-ci seraient possibles si la police ou les autorités chargées des poursuites en font la demande. Dans les affaires de corruption transnationale, l'efficacité de ces mesures dépendrait largement de la coopération des autorités étrangères, étant donné que la confiscation ne peut s'appliquer qu'au(x) destinataire(s) d'un pot-de-vin.

41. En ce qui concerne le recouvrement d'avoirs, les examinateurs principaux ont appris pendant la mission sur place qu'au cours d'enquêtes sur des infractions de corruption transnationale, la Finlande a connu des expériences diverses en matière de localisation et, enfin, de recouvrement d'avoirs. Les autorités finlandaises ont expliqué que la recherche des pots-de-vin et des avoirs générés par la commission de l'infraction de corruption transnationale nécessite une enquête approfondie avant le procès. L'une des difficultés rencontrées tenait au fait que la législation des pays étrangers avec lesquels les autorités finlandaises ont traité permettait uniquement la localisation des produits en possession de l'auteur présumé de l'infraction. Pour ce qui est du recouvrement des produits de la corruption, les autorités finlandaises ont indiqué que les pays étrangers concernés ont rarement consenti à exécuter une ordonnance de confiscation. Le Groupe de travail se félicite du volontarisme manifesté par la Finlande pour obtenir la coopération des autorités étrangères compétentes, notamment en utilisant le Groupe de travail comme instance pour faire valoir ses demandes.

Commentaire

En l'absence d'affaires concrètes dans ce domaine, les examinateurs estiment qu'il n'est pas possible d'apprécier correctement le dispositif dont la Finlande est dotée en matière de confiscation et de recouvrement d'avoirs. Les examinateurs recommandent que le Groupe de travail exerce un suivi de cette question dans le contexte élargi de l'utilisation de sanctions à mesure que se présenteront des affaires de corruption transnationale et d'infractions connexes en Finlande.

5. Enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale

(a) Ressources et principes

42. Les principes qui régissent les enquêtes et les poursuites en Finlande n'ont pas changé depuis la Phase 2, encore qu'une restructuration soit intervenue très récemment au sein du ministère de l'Intérieur et des Services de police. La Finlande a créé un Conseil de la police afin de rendre plus distincts les rôles respectifs des trois organismes responsables²⁴. Le Bureau national d'enquête (BNE) reste chargé des enquêtes sur des sujets complexes comme la criminalité organisée et la criminalité

²³ Réponses de la Finlande au questionnaire de Phase 3 et aux questions complémentaires [DAF/INV/BR/WD(2010)12] paragraphe 134.

²⁴ Le ministère de l'Intérieur est chargé de définir les grandes orientations ; le Conseil de la police est responsable de l'élaboration des objectifs opérationnels en vue de la mise en œuvre des politiques et de la répartition des ressources nécessaires au respect des objectifs ; enfin, les Services de police sont responsables de la réalisation des objectifs opérationnels.

internationale, y compris la délinquance économique, et plus précisément, l'infraction de corruption transnationale. Une restructuration est récemment intervenue au sein du BNE : une distinction a été faite entre les fonctions de renseignement et d'enquête, et la cellule de renseignement financier a été intégrée dans la fonction renseignement. Il semble que ces changements améliorent la capacité opérationnelle de détection et d'enquête en matière de corruption transnationale sans mettre à mal l'indépendance de la police.

43. L'un des thèmes de préoccupation recensés par le Groupe de travail au cours de la Phase 2 était la nécessité de doter les autorités répressives de pouvoirs d'enquête élargis²⁵. Après l'évaluation, une réforme en profondeur de la Loi sur les mesures de contrainte a été adoptée, en 2003. La Loi s'applique au travail d'enquête effectué par la police avant un procès et renferme des dispositions sur les restrictions applicables dans les cas suivants : déplacements ; saisie conservatoire ; confiscation ; mise sur écoute ; surveillance électronique ; et utilisation de moyens techniques aux fins de surveillance et de localisation. En 2009, la Loi sur les mesures de contrainte a de nouveau été modifiée de manière à englober la possibilité d'enregistrer des communications électroniques lors des enquêtes relatives aux infractions économiques, y compris celles de corruption aggravée aux termes de l'article 14 du chapitre 16 du Code pénal. Les représentants du BNE ont affirmé aux examinateurs principaux qu'ils disposent de très bons moyens d'enquête et que les seuils applicables en permettent une utilisation efficace. Il est notamment possible de consulter des informations bancaires sans devoir obtenir une ordonnance du tribunal.

44. La police conserve la responsabilité des enquêtes préalables à un procès. Les examinateurs principaux ont appris au cours de leurs entretiens qu'il existe une coopération efficace au sein des services de police (par exemple entre les responsables du renseignement et des enquêtes, et entre le BNE et les services de police locaux) et que la coopération entre la police et le ministère public se déroule dans le respect de l'indépendance de la police (comme le prévoit la Loi sur les enquêtes préalables à un procès). Lorsque débute une enquête préalable à un procès dans une affaire grave (infraction aggravée), le Bureau du Procureur général en est informé et un procureur (issu selon le cas du Bureau du Procureur général ou d'un service local des poursuites) est désigné pour suivre le déroulement de l'enquête et prêter assistance aux enquêteurs le cas échéant. Dans les affaires de corruption transnationale, c'est le BNE qui a informé le Bureau du Procureur général et un procureur spécialisé du Bureau a été désigné. À l'issue de l'enquête préparatoire au procès, un rapport est remis au procureur désigné, qui est habilité à demander à la police de conduire d'autres enquêtes au besoin et qui détermine ensuite si des accusations pénales doivent être portées devant le tribunal. Dans les affaires complexes, par exemple, les enquêtes de corruption transnationale, il existe une assez bonne coopération entre la police et le ministère public.

45. Le ministère public ne demande pas d'autorisation pour engager des poursuites en cas de corruption transnationale. Il ne reçoit pas non plus d'instructions concernant la conduite d'affaires particulières ou la manière d'exercer des poursuites en général. Pendant la mission sur place, les examinateurs principaux ont appris qu'il y a environ cinq ans, un ministre qui avait critiqué le déroulement d'une affaire devant le tribunal a lui-même été sévèrement blâmé par les médias pour s'être exprimé de la sorte.

46. Les formations régulièrement dispensées aux membres des services de police et du ministère public ne comportent pas de volet particulier consacré aux enquêtes et aux poursuites relatives aux affaires de corruption. Un représentant du Bureau national d'enquête a souligné l'absence de volonté politique d'accorder la priorité à ce type de formation au sein de la police. Au sein du ministère public,

²⁵ Rapport de Phase 2 sur la Finlande, p. 14-15.

les procureurs spécialisés réagissent sur une base ponctuelle aux demandes d'assistance dans leur domaine de spécialité plutôt que de rédiger des manuels d'orientation technique ou des documents similaires.

(b) Transaction pénale et renonciation aux poursuites

47. Pendant la mission sur place, les examinateurs principaux ont appris que les autorités finlandaises envisagent l'introduction d'un système de transaction pénale. Cette manière d'administrer la justice est inédite en Finlande, mais nombreux sont ceux que préoccupe fortement la saturation du système judiciaire, ainsi que les critiques et décisions de rejet de la Cour européenne des droits de l'homme occasionnées par les retards dans la conduite des poursuites judiciaires. Le ministère de la Justice examine activement la question de la saturation du système judiciaire et mène des consultations à ce propos.

48. Aux termes de la Loi sur la procédure pénale, il est possible de renoncer aux poursuites au motif que (i) l'acte en cause est de faible importance (article 7, paragraphe premier, du chapitre premier), ou (ii) il n'aurait pas été justifié de porter des accusations contre le prévenu pour infraction (article 8, paragraphe premier, du chapitre premier).

1. Le premier motif de renonciation aux poursuites est expliqué dans les Directives adressées au ministère public relativement à la préparation et au contenu des décisions de ne pas poursuivre (VKS:2007:4) : un procureur peut renoncer à poursuivre lorsque « l'infraction ne donnera pas lieu à une peine plus lourde qu'une peine pécuniaire et lorsque l'infraction est réputée être peu importante si l'on considère les effets préjudiciables qu'elle peut avoir et la culpabilité de l'auteur » (c'est nous qui soulignons).
2. Deuxièmement, il peut être envisagé de renoncer à poursuivre « lorsque le jugement et la sanction paraissent excessifs ou injustifiés au regard de l'arrangement conclu par l'auteur de l'infraction et le plaignant, des mesures prises par ailleurs par l'auteur de l'infraction pour corriger ou neutraliser les effets de son délit, de la situation personnelle de l'auteur de l'infraction, des autres conséquences de l'infraction pour l'auteur de l'infraction, des mesures sociales ou sanitaires qui ont été prises ou de tout autre facteur ou circonstance » sauf si un intérêt supérieur public ou privé exige de procéder autrement » (c'est nous qui soulignons)²⁶.

49. La possibilité de renoncer à engager des poursuites est renforcée en cas de responsabilité des personnes morales au titre de laquelle l'article 7, paragraphe premier, du chapitre 9 du Code pénal prévoit qu'un procureur peut renoncer à engager des poursuites contre une société si l'acte en cause est d'une « importance mineure » ou si « le préjudice ou le risque induit par l'infraction commise dans le cadre des activités de la société est mineur » et que « la société a pris de sa propre initiative les mesures nécessaires pour prévenir de nouvelles infractions²⁷ ».

50. En se fondant sur les déclarations des représentants du Bureau du Procureur, les examinateurs principaux ont estimé qu'il ne serait sans doute pas envisagé de renoncer aux poursuites dans les affaires de corruption transnationale parce que comme l'indique la Loi sur la procédure pénale, cette infraction n'est pas considérée comme ayant une « importance mineure » (article 7,

²⁶ Directives adressées au ministère public relativement à la préparation et au contenu des décisions de ne pas poursuivre (VKS:2007:4).

²⁷ L'article 7, paragraphe premier, du chapitre 9 du Code pénal est reproduit en annexe.

paragraphe premier, du chapitre premier) et que l'enquête et les poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale sont considérées comme présentant « un intérêt supérieur public » (article 8, paragraphe premier, du chapitre premier) qui justifie des poursuites. La Finlande a pourtant indiqué dans ses réponses au questionnaire de Phase 3 que les deux motifs de renonciation aux poursuites « peuvent en principe s'appliquer aux affaires où le montant du pot-de-vin est faible »²⁸.

(c) Compétence

51. Lors de l'évaluation de Phase 2, la Finlande demandait la double incrimination pour établir la compétence fondée sur la nationalité vis-à-vis des entreprises et des ressortissants finlandais à raison des infractions commises à l'étranger. En 2004, des modifications ont été apportées au Code pénal afin que la double incrimination ne soit plus une condition de l'application de la législation finlandaise aux infractions de corruption transnationale prévues par le Code pénal (article 11, paragraphe 2, alinéa 4, du chapitre premier).

(d) Prescription

52. Depuis l'évaluation de Phase 2, le Code pénal a été révisé et les dispositions relatives à la prescription sont maintenant énoncées au chapitre 8. Il y a prescription des enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale lorsque des poursuites n'ont pas été engagées dans un délai de cinq ans (pour des affaires de corruption non aggravée) ou de dix ans (en cas de corruption aggravée) – article premier, paragraphe 2, du chapitre 8 ; ce délai est calculé à compter du jour de la commission de l'infraction – article 2 du chapitre 8 ; il s'interrompt lorsque le prévenu a été dûment informé de la citation à comparaître – article 3 du chapitre 8. Le délai de prescription applicable à l'étape de l'enquête préalable au procès peut être prorogé d'un an si l'enquête nécessite des mesures spéciales qui demandent du temps, si le prévenu se soustrait à l'interpellation pour éviter de se voir remettre une citation à comparaître, ou si l'enquête préalable au procès intervient très tardivement et qu'« un intérêt supérieur public nécessite la prolongation du délai de prescription » – article 4 du chapitre 8. Le Code pénal ne prévoit pas l'interruption du délai de prescription pour permettre la conduite de certaines mesures d'enquête, afin d'obtenir l'entraide judiciaire par exemple. Cela signifie qu'à compter de la date de la commission de l'infraction de corruption transnationale *non aggravée*, les autorités disposent d'une période maximale possible de six ans (dont une année de prolongation si celle-ci est accordée) pour inculper l'auteur de l'infraction (sur la base d'un motif raisonnable) et le faire assigner en justice.

53. L'article 6 de la Convention demande que le régime de prescription de l'infraction ménage un délai « suffisant » pour des enquêtes et des poursuites efficaces concernant l'infraction de corruption transnationale. Le Groupe de travail n'a cependant pas encore défini le délai de prescription « suffisant », qui fait toutefois partie des questions horizontales concernant l'ensemble des Parties à la Convention.

54. Même si des enquêteurs expérimentés et dotés de ressources et de moyens d'enquête appréciables sont affectés aux enquêtes relatives à des allégations de corruption transnationale, le Groupe de travail ignore si le délai de prescription pour porter des accusations de corruption non aggravée, qui est de cinq ans à compter de la date de l'infraction, est suffisant pour les besoins des enquêtes de corruption transnationale. Compte tenu du caractère dissimulé des infractions de corruption, du fait qu'elles sont difficiles à détecter, de leur complexité et du besoin fréquent de recourir à l'entraide judiciaire, on peut se demander si la limitation du délai de prescription pour porter

²⁸ Réponses de la Finlande au questionnaire de Phase 3 et aux questions complémentaires DAF/INV/BR/WD(2010)12), paragraphe 109.

des accusations à cinq ans seulement après la commission de l'infraction ne risque pas d'empêcher le traitement efficace de ces affaires, même s'il peut être prolongé une fois d'un an. Cependant, comme aucune décision n'a été encore rendue dans des affaires de corruption transnationale en Finlande, le Groupe de travail n'a pas été en mesure de parvenir à une conclusion quant au caractère approprié du délai de prescription applicable à l'infraction de corruption non aggravée.

Commentaire

Les restructurations intervenues au sein de la police, en particulier au Bureau national d'enquête, semblent améliorer la capacité opérationnelle des autorités d'enquête pour ce qui est de la détection et des enquêtes relatives aux allégations de corruption transnationale et ne semblent pas mettre à mal l'indépendance de la police. Depuis la Phase 2, la police dispose de nouveaux moyens d'enquête et les seuils applicables en permettent une utilisation efficace. Il existe une bonne coopération au sein des services de police ainsi qu'entre ceux-ci et le ministère public. Les examinateurs principaux sont toutefois déçus de constater l'absence de formation spécialisée et d'orientations normalisées concernant les enquêtes et poursuites relatives à la corruption.

Les examinateurs principaux notent que la Finlande en est aux premiers stades des discussions sur la possibilité d'introduire un système de transaction pénale. Les examinateurs recommandent que le Groupe de travail exerce un suivi sur cette question et sur les conséquences que ce système pourrait avoir sur les enquêtes et poursuites relatives à la corruption transnationale en Finlande.

Les examinateurs principaux se félicitent d'apprendre que le Code pénal a été modifié afin de supprimer la condition de double incrimination posée à l'application de la législation finlandaise aux infractions de corruption active prévues par le Code pénal, et que désormais, la double incrimination n'est plus une condition préalable à la compétence fondée sur la nationalité vis-à-vis des entreprises et des ressortissants finlandais qui commettent des infractions de corruption transnationale à l'étranger.

Même si les affaires de corruption transnationale sont confiées à des enquêteurs expérimentés dotés de ressources appropriées et de bons moyens d'enquête, les examinateurs principaux ignorent si le délai de prescription de cinq ans applicable à l'infraction non aggravée de corruption active est suffisant pour permettre des enquêtes efficaces dans ces affaires. Bien qu'ils ne soient pas en mesure de parvenir à une conclusion quant au caractère approprié du délai de prescription applicable à l'infraction de corruption non aggravée, les examinateurs recommandent que la Finlande veille à ce que la globalité du délai de prescription applicable à l'infraction de corruption transnationale, en particulier sous sa forme non aggravée, soit suffisant pour l'enquête et les poursuites et que les dispositifs de prolongation du délai de prescription soient suffisants et raisonnablement accessibles. Les examinateurs recommandent également que le fait de savoir si le régime de prescription ménage un délai suffisant soit classé parmi les questions horizontales qui seront examinées en priorité par le Groupe de travail.

6. Blanchiment de capitaux

55. Il faut se féliciter des mesures prises par la Finlande pour réformer certains aspects de sa législation et de ses pratiques en matière de blanchiment de capitaux²⁹. Depuis la Phase 2, la Finlande a institué des infractions spécifiques de blanchiment et ne s'en remet plus aux infractions de recel (articles 6 à 10 du chapitre 32 du Code pénal) ; sa législation couvre expressément les tentatives de blanchiment de capitaux, de conspiration en vue de se livrer au blanchiment de capitaux et de blanchiment de capitaux par négligence (article 6, paragraphe 2, et articles 8 et 9 du chapitre 32) ; les infractions principales comprennent toute infraction prévue par le Code pénal, y compris les infractions commises à l'étranger (article 6, paragraphes premier et 2 du chapitre 32) ; la condition de double incrimination ne s'applique plus aux infractions principales ; il existe maintenant une obligation de déclaration d'opérations suspectes à la Centrale de renseignement sur le blanchiment de capitaux (voir la Loi sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme) ; enfin, les agents immobiliers sont expressément couverts par les activités de supervision de l'autorité administrative régionale de la Finlande méridionale.

56. Au cours de la Phase 2, le Groupe de travail a recommandé à la Finlande de s'assurer que, dans la pratique, le fait que la loi n'oblige pas expressément les bureaux de change à déclarer les opérations suspectes à la Centrale de renseignement sur le blanchiment de capitaux ne nuise pas à l'application efficace de la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, et adopte une démarche cohérente et efficace de suivi quant au respect par les agences immobilières de leurs obligations de déclaration auprès de la Centrale de renseignement sur le blanchiment de capitaux (recommandation 6 de la Phase 2). Lors de la présentation du rapport de suivi écrit de Phase 2 de la Finlande, le Groupe de travail a estimé que la recommandation 6 était partiellement appliquée. À la suite des réformes mentionnées au paragraphe précédent, le Groupe conclut que cette recommandation est désormais pleinement appliquée. Il convient toutefois de noter qu'il n'y a pas eu, en Finlande, d'enquêtes ou de condamnations relatives à des activités de blanchiment de capitaux relevant d'une infraction principale de corruption (nationale ou transnationale).

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les mesures concrètes prises par la Finlande pour réformer différents aspects de sa législation et de ses pratiques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Toutefois, en raison de l'absence d'enquêtes et de poursuites relatives à des activités de blanchiment de capitaux relevant d'une infraction principale de corruption, les examinateurs recommandent que le Groupe de travail exerce un suivi de l'application de l'infraction de blanchiment de capitaux dans ces affaires.

7. Normes comptables, vérification externe, et programmes de conformité et de déontologie des entreprises

(a) Normes comptables

57. L'une des principales préoccupations exprimées dans le rapport de Phase 2 sur la Finlande tenait au fait que la responsabilité des personnes morales n'était pas reconnue au titre des infractions comptables énoncées dans le Code pénal et dans la Loi comptable. Cela empêchait également, pensait-on, la mise en œuvre efficace des obligations de la Finlande en matière de lutte contre le blanchiment

²⁹ Troisième rapport d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière, 12 octobre 2007 (annexe 2 aux réponses de la Finlande au questionnaire de Phase 3) ; id., rapport de suivi de la Finlande (annexe 3 aux réponses de la Finlande au questionnaire de Phase 3).

de capitaux. Toujours au cours de la Phase 2, le Groupe de travail s'est déclaré préoccupé par le fait que les personnes chargées de la tenue des comptes des entreprises ne soient pas obligées de signaler les opérations suspectes aux autorités compétentes. Lors de la présentation du rapport de suivi écrit de la Finlande au titre de la Phase 2, il a été considéré que ce pays avait appliqué de façon satisfaisante la recommandation correspondante, à savoir vérifié si l'instauration d'une telle obligation améliorerait la prévention et la détection des affaires de corruption transnationale (recommandation 4 de la Phase 2).

58. Depuis la Phase 2, les dispositions se rapportant aux infractions comptables et aux infractions en matière de vérification des comptes ont été modifiées à l'occasion de la révision du chapitre 30 du Code pénal (articles 9, 9a, 10 et 10a). Les sanctions applicables sont maintenant plus sévères. La nouvelle infraction comptable aggravée est prévue par l'article 9a du chapitre 30 et le champ d'application de l'infraction de base a été élargi. En outre, l'article 13 a été ajouté au chapitre 30 afin d'étendre la responsabilité des personnes morales à l'égard d'un éventail d'infractions qualifiées d'« infractions commises dans le cadre d'activités commerciales » encore que cet article exclue expressément les infractions comptables et les infractions en matière de vérification des comptes déjà mentionnées. Dans ses réponses au questionnaire de la Phase 3, la Finlande a reconnu que le Code pénal devrait prévoir expressément la responsabilité des personnes morales à l'égard des infractions comptables³⁰. La Finlande a proposé que les sanctions administratives mentionnées dans la partie B(3)(d) ci-dessus soient utilisées pour combler cette lacune. Toutefois, on ignore si l'interdiction d'exercer une activité commerciale et l'exclusion des marchés publics remplacent efficacement la responsabilité pénale pour les infractions de falsification comptable.

(b) Vérification externe des comptes

59. Lors de la Phase 2, le Groupe de travail a recommandé que la Finlande demande aux vérificateurs des comptes d'informer la direction de l'entreprise et, le cas échéant, ses organes de contrôle, des indices d'éventuels actes de corruption transnationale et qu'elle envisage de faire obligation aux organes de contrôle eux-mêmes de signaler leurs soupçons aux autorités chargées des enquêtes (recommandation 5). Les informations fournies par la Finlande dans son rapport de suivi écrit ont conduit à considérer que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le principal obstacle juridique à la mise en œuvre est l'article 25 du chapitre 5 de la Loi sur la vérification des comptes, qui interdit au vérificateur de divulguer des informations sur une société dont il contrôle les comptes à une « personne extérieure », sauf si la loi l'y oblige. Le Groupe de travail conclut que la recommandation 5 de la Phase 2 n'est toujours pas mise en œuvre pour les raisons exposées ci-après.

60. Depuis la Phase 2, la Loi sur la vérification des comptes a été révisée pour être mise en conformité avec les normes internationales en matière de vérification. Les seuils requis pour qu'il soit procédé à une vérification externe des comptes, qui ont été relevés, sont énoncés à l'article 4 du chapitre 2 de la Loi³¹. Les vérificateurs des comptes rencontrés lors de la mission sur place ont indiqué qu'à la suite du relèvement des seuils, 53 000 sociétés à responsabilité limitée ont été dispensées de l'*obligation* de procéder à une vérification externe de leurs comptes, bien que beaucoup d'entre elles aient continué de se soumettre à cet exercice de leur propre initiative. Selon les représentants du

³⁰ Réponses de la Finlande au questionnaire de Phase 3 et aux questions complémentaires [DAF/INV/BR/WD(2010)12] paragraphe 233.

³¹ Les entreprises ne sont pas tenues de nommer un vérificateur externe des comptes sauf si une ou plusieurs des conditions suivantes ont été remplies au cours des dernier et avant-dernier exercices : (i) total du bilan supérieur à 100 000 EUR ; (ii) chiffre d'affaires net ou comparable supérieur à 200 000 EUR ; ou (iii) effectif moyen de plus de trois personnes.

secteur des entreprises, près de la moitié des 236 000 entreprises finlandaises recensées sont des entreprises unipersonnelles et 99 %, des micro-entreprises.

61. Les obligations relatives à la réalisation de rapports d'audit, qui sont énoncées aux articles 15 et 16 du chapitre 3 de la Loi, reflètent largement les dispositions en vigueur lors de l'évaluation de la Finlande au titre de la Phase 2. Les rapports d'audit doivent formuler des observations lorsque la direction a commis un acte de négligence pouvant engager la responsabilité de l'entreprise ou a enfreint une loi applicable à l'entreprise. Les vérificateurs des comptes peuvent présenter à la direction une note contenant des observations sur des questions qui ne sont pas abordées dans le rapport d'audit. Il n'y a pas d'obligation expresse de signalement des soupçons de corruption transnationale. Il existe toutefois une obligation de déclaration d'opérations suspectes dans le cadre du blanchiment de capitaux.

62. L'obligation de confidentialité, qui avait préoccupé les examinateurs principaux lors de la Phase 2, est maintenue à l'article 26 du chapitre 4 de la Loi. Les professionnels de la vérification des comptes rencontrés lors de la mission sur place ont précisé que la confidentialité n'était pas absolue lors d'une enquête active de police, et qu'une divulgation serait donc possible. Cependant, ni le secteur public, ni le Conseil de la vérification des comptes n'ont publié d'orientations ou mené des actions de sensibilisation à la corruption à l'intention des professionnels de la vérification des comptes.

(c) *Contrôles internes, déontologie et programmes de conformité*

63. Afin de promouvoir le Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité qui figure en annexe II à la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, la Finlande a publié un communiqué de presse et un article d'une page sur le site Internet du ministère de la Justice après l'adoption de l'annexe II, en février 2010. Lors de la mission sur place, les missions finlandaises à l'étranger n'avaient encore pris aucune initiative pour promouvoir le Guide de bonnes pratiques auprès des entreprises finlandaises menant des activités à l'étranger. À l'automne 2009, le ministère de la Justice a réalisé un dépliant en anglais intitulé *Corruption and the Prevention of Corruption in Finland*, mais celui-ci porte surtout sur la corruption nationale. Les autorités finlandaises ont confirmé que ce dépliant avait été remis aux entreprises finlandaises et à d'autres autorités publiques afin d'expliquer en partie pourquoi les entreprises finlandaises sont régulièrement très bien placées dans le classement de l'Indice de perception de la corruption, avec un faible degré de corruption perçue.

64. En 2008, l'Association finlandaise du marché des valeurs mobilières a publié un code de gouvernance destiné aux entreprises cotées. Ce document contient des recommandations relatives au contrôle interne, à la gestion des risques et à l'audit interne, mais ne fait pas état expressément de la nécessité de prévenir et détecter la corruption. Les déontologues présents lors de la mission sur place ont indiqué que les autorités publiques n'avaient pas pris d'initiatives en faveur de l'adhésion au code mais que l'Association du marché des valeurs mobilières a une influence suffisante pour convaincre l'ensemble des entreprises cotées de le faire. Les examinateurs principaux ont appris l'existence d'un code de gouvernance destiné aux PME mais ne sont pas parvenus à savoir dans quelle mesure les intéressées le respectent. Certains représentants du secteur privé se sont déclarés préoccupés par la perspective de voir l'État intervenir dans les aspects opérationnels de leurs activités et fait valoir que les entreprises devraient régler cette question en interne.

Commentaire

La question de la responsabilité des personnes morales à l'égard des infractions comptables et des infractions en matière de vérification des comptes fait partie des

préoccupations exprimées au cours de la Phase 2 en ce qui concerne la Finlande. Cette question continue de faire obstacle à la mise en œuvre efficace de la Convention et des nouvelles normes comptables et de vérification des comptes contenues dans la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption. Les examinateurs principaux se félicitent de l'introduction de sanctions plus sévères mais recommandent néanmoins que la Finlande apporte d'autres modifications au Code pénal et à la Loi comptable afin que les infractions comptables et les infractions en matière de vérification des comptes s'appliquent aux personnes morales.

Le fait que les modifications apportées à la Loi sur la vérification des comptes n'aient pas réussi à dissiper les inquiétudes exprimées lors de l'évaluation de la Finlande au titre de la Phase 2, ainsi que le relèvement du seuil fixé pour la soumission à une vérification externe des comptes, qui a eu pour effet d'exempter 53 000 entreprises de leurs obligations en matière de vérification externe, préoccupent fortement les examinateurs principaux. Cette évolution est en contradiction avec les dispositions élargies concernant les activités comptables et de vérification des comptes contenues dans la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption. La situation est aggravée par l'absence de mesures d'atténuation consistant par exemple à fournir des orientations aux professionnels de la vérification comptable ou à mener des actions de sensibilisation à leur intention. Les examinateurs principaux estiment en conséquence que la Finlande n'a toujours pas mis en œuvre la recommandation 5 de la Phase 2 et pressent les autorités finlandaises de le faire sans délai.

En ce qui concerne les obligations des PME en matière de vérification des comptes, les examinateurs principaux recommandent que la Finlande traite la question en tenant compte de leur recommandation de faire en sorte que le nouveau Service de coordination des participations de l'État déploie activement des efforts en matière de sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale et à ses effets sur les PME et leurs vérificateurs (voir le commentaire de la partie B(2) ci-dessus).

Les examinateurs principaux n'ignorent pas la difficulté de convaincre une partie du secteur privé qui souhaite échapper à la réglementation de l'État, mais encouragent néanmoins la Finlande à intensifier ses efforts afin de promouvoir auprès de l'ensemble des entreprises finlandaises le Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité adopté récemment et qui figure en annexe II à la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption.

8. Mesures fiscales pour lutter contre la corruption

(a) Non-déductibilité des pots-de-vin

65. L'article 16, paragraphe 8, de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés, dont la modification a pris effet après l'évaluation de la Finlande au titre de la Phase 2, interdit expressément la déduction des « pots-de-vin ou des avantages assimilables à des pots-de-vin ». La non-déductibilité des pots-de-vin et autres paiements reposait auparavant sur la jurisprudence de la Cour suprême administrative. L'article 16, paragraphe 8, ne fait pas état expressément des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers même si la mention « pots-de-vin » serait sans doute suffisante pour être conforme à l'article premier, paragraphe i), de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption (et de l'article VIII, paragraphe i), de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption) parce que la corruption transnationale est une infraction relevant des infractions générales de corruption active prévues par le chapitre 16 du Code pénal. Le Groupe de

travail estime toutefois que la sensibilisation des fonctionnaires de l'administration fiscale au fait que la corruption *transnationale* relève du champ d'application de l'article 16 de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés (comme le préconise l'article premier, paragraphe i), de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à lutter contre la corruption) encouragerait la détection par l'administration fiscale finlandaise des « dépenses » pour lesquelles une déduction est demandée mais qui constituent en réalité des paiements relevant de la corruption transnationale. Cela est particulièrement vrai compte tenu du degré manifestement faible de sensibilisation à la corruption nationale et transnationale parmi les effectifs de l'administration fiscale, confirmé par un fonctionnaire qui a déclaré au cours de la mission que « la question de la corruption ne s'impose pas aux contrôleurs des impôts ».

(b) Détection et déclaration des soupçons de corruption transnationale

66. Les articles premier, paragraphe ii), et II de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption (et l'article VIII, paragraphe i) de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption) concernent la détection et le signalement efficaces, par les autorités fiscales, des soupçons de corruption transnationale. À cet égard, l'article 18 de la Loi sur l'administration fiscale confère à cette dernière le *droit* de signaler à la police les soupçons de « délit fiscal ou apparenté » mais non l'*obligation* de le faire. La Loi et les Lignes directrices relatives à la coopération entre les autorités policières et fiscales ne précisent pas ce qui est entendu par « délit fiscal ou apparenté » ni si l'existence d'un soupçon de corruption transnationale confère le droit de signaler ce soupçon aux autorités répressives. Au cours de la mission sur place, les représentants de l'administration fiscale ont indiqué qu'ils n'avaient pas envisagé cette possibilité et qu'ils n'avaient jamais effectué de signalement.

67. Depuis la Phase 2, l'administration fiscale finlandaise n'a pas reçu d'informations concernant des allégations de corruption (nationale ou transnationale) même si les examinateurs principaux ont appris d'un représentant du Bureau national d'enquête que l'administration fiscale représente une source très précieuse de renseignements dans le cadre de la lutte contre la corruption. Il convient de noter à cet égard que les deux affaires de corruption transnationale intervenues avant l'évaluation de la Finlande au titre de la Phase 2, qui ont été traitées sous l'angle de la fraude fiscale, ont été révélées par des rapports d'inspecteurs des impôts. Les examinateurs principaux ont aussi appris que même si le BNE n'a encore reçu de l'administration fiscale aucun signalement concernant des soupçons de corruption apparus dans le cadre de ses activités, cette dernière répond convenablement aux demandes d'information que lui adressent les services de police.

68. Le Groupe de travail note que l'administration fiscale envisage de fournir des directives sur la manière de conduire des enquêtes de blanchiment de capitaux. L'administration fiscale examine l'opportunité d'aborder dans le même temps les questions relatives aux enquêtes de corruption, ou s'il vaut mieux le faire séparément, mais aucun calendrier n'a encore été adopté. L'absence de clarté et de sensibilisation dans ce domaine est préoccupante, en particulier du point de vue de la recommandation 3 de Phase 2 (considérée comme n'ayant pas été mise en œuvre à la suite du rapport de suivi écrit de la Finlande) visant à établir des directives claires obligeant les inspecteurs des impôts à signaler les soupçons de corruption transnationale aux autorités chargées des enquêtes. Le Groupe de travail estime par conséquent que la Finlande n'a toujours pas mis en œuvre la recommandation 3 de la Phase 2.

(c) Indications données aux contribuables

69. L'article premier, paragraphe ii) de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption demande aux Parties à la Convention de déterminer « si

des indications adéquates sont fournies aux contribuables et aux autorités fiscales concernant le type de dépenses réputées constituer des pots-de-vin à des agents publics étrangers ». L'administration fiscale ne donne pas d'instructions aux contribuables à ce sujet, mais les autorités finlandaises ont annoncé après la mission sur place qu'elle le fera. Le Groupe de travail constate qu'aucun plafond n'a été fixé pour le montant des cadeaux et frais de réception déductibles, mais que l'administration fiscale possède des profils de risque confidentiels régulièrement revus et actualisés (notamment des facteurs comme la taille des entreprises et la valeur des cadeaux ou frais de réception) qui peuvent déclencher une enquête plus poussée des demandes de déduction de la part des inspecteurs des impôts.

(d) Conventions fiscales bilatérales et échange de renseignements entre autorités fiscales

70. Depuis la révision de l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE en 2005, le texte optionnel prévu au paragraphe 12.3 du Commentaire (concernant l'échange de renseignements fiscaux entre autorités fiscales si certaines conditions sont réunies) est utilisé dans les nouvelles conventions fiscales bilatérales conclues par la Finlande³². La Finlande est également partie à la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale dont l'article 22, paragraphe 4, prévoit l'échange de renseignements entre autorités fiscales. La Finlande respecte en conséquence l'article premier, paragraphe iii), de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à lutter contre la corruption.

Commentaire

Pour sensibiliser les inspecteurs des impôts et améliorer l'efficacité des dispositifs de détection et de signalement, par les autorités fiscales, des affaires de corruption transnationale, les examinateurs principaux recommandent que la Finlande apporte des éclaircissements, au moyen de directives internes adressées aux fonctionnaires de l'administration fiscale, sur l'application de l'article 16 de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés aux pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, qui sont une forme de dépenses non déductibles.

Réitérant la recommandation 3 de la Phase 2, les examinateurs principaux recommandent que la Finlande établisse des directives claires obligeant les inspecteurs des impôts à signaler les soupçons de corruption transnationale aux autorités chargées des enquêtes. La Finlande devrait également fournir des indications appropriées aux contribuables quant aux types de dépenses qui sont réputées constituer des pots-de-vin à des agents publics étrangers.

9. Coopération internationale

(a) Entraide judiciaire

71. L'autorité centrale chargée de l'entraide judiciaire en Finlande est le ministère de la Justice. Les décisions relatives à l'entraide judiciaire sont prises par le ministre de la Justice. Les procédures et modalités d'exécution de l'entraide judiciaire, inchangées depuis la Phase 2, sont traitées par les autorités qui demandent ou qui accordent l'entraide. Dans les affaires de corruption transnationale, l'entraide judiciaire relève en conséquence du Bureau national d'enquête.

72. Le système d'information de la Finlande ne fournit pas de données sur l'origine ou la destination des demandes d'entraide judiciaire, non plus que sur les infractions au titre desquelles les

³² Le texte optionnel a été utilisé dans les protocoles modifiés signés avec la Belgique et la Suisse.

demandes sont faites ou reçues. Cependant, dans ses réponses au questionnaire de Phase 3, la Finlande indique ce qui suit au sujet des affaires de corruption transnationale survenues dans ce pays :

- Les demandes adressées à des Parties à la Convention (l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, le Royaume-Uni et la Slovénie) ont été traitées dans un délai raisonnable (compris entre un et trois mois) ;
- Les demandes faites à d'autres pays en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) ont été traitées dans la plupart des cas dans un délai compris entre un et cinq mois (il s'agit des demandes adressées à Chypre, au Costa Rica, au Liechtenstein et au Panama) à l'exception des demandes à la Thaïlande (aucune réponse n'a été faite depuis janvier 2010) et à l'Égypte (qui a refusé d'accorder l'entraide judiciaire en invoquant l'article 46, paragraphe 21, alinéa b), de la CNUCC³³) ;
- Dans un cas, une équipe commune d'enquête a été mise en place avec deux Parties à la Convention, ce qui a rendu inutile le recours au mécanisme d'entraide judiciaire par les trois pays concernés ;
- Deux autres affaires concernant des allégations de corruption transnationale en sont encore au stade préliminaire de l'enquête et n'ont pas encore nécessité le recours à l'entraide judiciaire.

73. Le Groupe de travail n'a pas été en mesure d'évaluer la fourniture d'entraide judiciaire par la Finlande elle-même. Cela s'explique non seulement par l'absence d'informations sur ce point en Finlande, mais également par l'absence de dispositif qui aurait permis à l'équipe d'évaluation d'obtenir des informations auprès d'autres Parties à la Convention sur le traitement réservé par la Finlande à leur demande d'entraide judiciaire. Il s'agit d'une question transversale sur laquelle le Groupe de travail devra se pencher plus attentivement.

74. La Finlande n'a pas eu d'expérience directe de coopération avec des autorités compétentes d'autres pays en ce qui concerne le dépistage, le gel, la saisie, la confiscation ou le recouvrement de pots-de-vin versés à des agents publics étrangers ainsi que des produits de la corruption. On a vu cependant dans la partie B(4) ci-dessus que la Finlande avait reçu différentes réponses relatives aux demandes de coopération qu'elle a adressées à des autorités étrangères en rapport avec la localisation d'actifs et, enfin, leur recouvrement dans des affaires de corruption transnationale.

(b) Dialogue avec d'autres pays

75. Au cours des quatre dernières années, les autorités finlandaises ont déployé d'importants efforts bilatéraux avec leurs contreparties russes, dans le cadre de la lutte contre la corruption et des programmes destinés à accroître la coopération entre États à l'avenir³⁴. La Finlande a également cherché à intensifier la lutte anti-corruption qu'elle livre sur une base bilatérale avec la Chine. Compte

³³ En se fondant sur les risques d'atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels.

³⁴ Dans ses réponses au questionnaire de la Phase 3, la Finlande mentionne un séminaire organisé à Helsinki en octobre 2009 en coopération avec les autorités russes de lutte contre la corruption ; un projet de recherche et de formation sur la corruption entrepris conjointement avec la Russie ; et la publication d'un rapport conjoint intitulé *Corruption on the Finnish-Russian Border* (voir note 5 ci-dessus).

tenu des risques associés à l'investissement en Chine et du nombre croissant d'entreprises finlandaises à la recherche de débouchés sur ce marché, les autorités redoutent en effet les affaires de corruption transnationale. Le Groupe de travail félicite la Finlande pour le volontarisme dont elle a fait preuve avec la Russie et la Chine en coopération avec la Chambre de commerce finlandaise.

Commentaire

L'expérience de la Finlande, s'agissant de l'obtention de l'entraide judiciaire dans le cadre d'enquêtes de corruption transnationale, a été relativement encourageante, sauf dans une enquête pour laquelle le pays requis, qui n'est pas Partie à la Convention, lui a opposé un refus pour des raisons apparemment douteuses. Les examinateurs principaux n'ont pas été en mesure d'évaluer les modalités d'octroi de l'entraide judiciaire par la Finlande elle-même pour les raisons suivantes : (i) l'absence d'informations accessibles, en Finlande, sur l'origine des demandes d'entraide judiciaire et les infractions au titre desquelles ces demandes ont été faites ; et (ii) l'absence de dispositif permettant aux examinateurs principaux d'obtenir des informations auprès d'autres Parties à la Convention sur le traitement réservé par la Finlande aux demandes d'entraide judiciaire qui lui sont adressées. Les examinateurs principaux recommandent que la Finlande adapte son système d'information afin de pouvoir recueillir des données sur les demandes d'entraide judiciaire et les infractions au titre desquelles elles sont introduites. Les examinateurs estiment en outre que les modalités d'évaluation du traitement que réservent les Parties aux demandes d'entraide judiciaire qui leurs sont adressées sont une question transversale qui mériterait d'être examinée par le Groupe de travail.

La Finlande n'a pas eu d'expérience de coopération avec des autorités compétentes d'autres pays en ce qui concerne le dépistage, le gel, la saisie, la confiscation ou le recouvrement des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, ainsi que des produits de la corruption. Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail effectue un suivi des expériences dans ce domaine à mesure que la pratique évoluera.

Les examinateurs principaux félicitent la Finlande pour le travail bilatéral d'envergure qu'elle a mené avec de possibles partenaires importants, à savoir la Russie et la Chine, dans le domaine de la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. Les examinateurs rappellent en outre l'importance qu'il y a à centrer les efforts sur les entreprises finlandaises qui sont actives dans ces pays et, au-delà, de les informer sur la gravité, la teneur et les conséquences de l'infraction de corruption transnationale ainsi que sur les outils qui permettent de la combattre, notamment le Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité.

10. Sensibilisation de la population et signalement des cas de corruption transnationale

(a) Réseau de coordination de la lutte contre la corruption

76. Le rapport de Phase 2 sur la Finlande recommandait que les autorités finlandaises précisent les responsabilités des autorités de l'État en matière de mise en œuvre de la Convention (recommandation 2). À la suite de cette recommandation, le ministre de la Justice a décidé en 2002 la création du Réseau de coordination de la lutte contre la corruption. La Finlande estimait qu'un organisme autonome ne serait pas efficace dans la structure finlandaise et qu'il serait plus indiqué de réunir les principales autorités au sein d'un réseau de coordination. Lors de l'examen du rapport de suivi écrit de la Finlande au titre de la Phase 2, le Groupe de travail a revu le mandat et les activités du

réseau interministériel alors en place et conclu que la Finlande avait appliqué la recommandation 2 de la Phase 2 de manière satisfaisante.

77. Le ministère de la Justice est le chef de file du Réseau de coordination de la lutte contre la corruption, qui détient un mandat de deux ans sur décision du ministre de la Justice et dont les membres sont choisis dans le cadre d'un accord informel entre les sous-secrétaires des organismes publics participants. Les membres du Réseau, à savoir les organismes publics compétents, la Chambre de commerce et l'antenne locale de *Transparency International*, se réunissent tous les deux ou trois mois. L'une des tâches principales du Réseau consiste à faciliter la mise en œuvre des obligations juridiques internationales de la Finlande en vertu des conventions multilatérales visant à lutter contre la corruption. Les représentants des autorités finlandaises ont cependant indiqué que les activités du Réseau ont principalement porté sur des thèmes locaux comme le financement de campagnes électorales et le réseau dit d'« anciens élèves ». Les examinateurs principaux félicitent la Finlande d'avoir créé le Réseau de coordination de la lutte contre la corruption, une plate-forme utile pour harmoniser les réactions de l'ensemble des pouvoirs publics face aux défis posés par la lutte contre la corruption. Les examinateurs principaux estiment toutefois que le Réseau est sous-utilisé dans certains domaines et pourrait faire davantage d'efforts pour sensibiliser les fonctionnaires des organismes publics compétents, le secteur privé et la population au dispositif de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers mis en place en Finlande.

(b) *Sensibilisation à la Convention et à l'infraction de corruption transnationale*

78. Au cours de la Phase 2, il a été noté que l'action de la Finlande en matière de mise en œuvre de la Convention reposait dans une large mesure sur l'excellence de ses résultats, en d'autres termes sur le faible degré de corruption des pouvoirs publics, et non sur « une évaluation réaliste des occasions et pressions incitant les entreprises à verser des pots-de-vin pour pouvoir conclure des affaires dans certains pays étrangers³⁵ ». Lors de l'examen du rapport de suivi écrit de la Finlande au titre de la Phase 2, le Groupe de travail est donc parvenu à la conclusion générale que la première recommandation formulée au titre de la Phase 2 avait été mise en œuvre de manière satisfaisante mais a noté que certaines entreprises finlandaises continuent d'évoluer sur des marchés où les occasions et les pressions incitant à la corruption transnationale sont beaucoup plus importantes, « d'où la nécessité d'efforts supplémentaires permanents en vue de promouvoir la sensibilisation à la Convention de l'OCDE »³⁶.

79. Depuis la Phase 2, la perception nationale, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, de la pertinence de la sensibilisation à la corruption transnationale dans le cadre finlandais n'a pas évolué de manière sensible en dépit du grand retentissement médiatique d'affaires concernant des allégations de corruption d'agents publics étrangers par des entreprises finlandaises (voir partie A(3) ci-dessus). Même si les autorités finlandaises affirment que le pays est sensibilisé aux risques de corruption transnationale, les représentants du secteur privé ont observé que les pouvoirs publics ne jouaient pas un rôle actif de sensibilisation à la corruption dans les transactions commerciales internationales et que les initiatives prises dans ce domaine s'inscrivaient plutôt dans le cadre des débats publics sur la responsabilité sociale des entreprises. D'autres interlocuteurs, en accord avec les points de vue exprimés par les autorités finlandaises, ont affirmé qu'il n'appartient pas à l'État d'intervenir dans le fonctionnement des entreprises, et que celles-ci devaient plutôt pratiquer l'autoréglementation. Un représentant de l'administration publique a mis en évidence un effet défavorable de cette manière de voir les choses lorsqu'il a précisé que les entreprises finlandaises

³⁵ Rapport de Phase 2 sur la Finlande, p. 3.

³⁶ Rapport de suivi écrit de la Finlande au titre de la Phase 2, paragraphe 4.

savent qu'il leur faut prévoir un budget pour les pots-de-vin lorsqu'elles participent à des appels d'offres dans des pays en développement.

80. On note certains efforts de sensibilisation, en particulier en coopération avec l'antenne finlandaise de *Transparency International*, mais ils sont rares (en 2009, par exemple, deux séminaires ont été consacrés aux conventions sur la lutte contre la corruption et à la dénonciation) et le travail indispensable auprès de secteurs particuliers comme les professions du droit, de la comptabilité et de la vérification des comptes n'a pas été fait. S'agissant des PME, Finpro (organisme d'aide aux PME) a attiré l'attention sur son rôle en matière de filtrage et d'alerte des membres quant aux risques associés à la pénétration de certains marchés, mais a noté l'absence d'attention portée aux besoins particuliers des PME dans les politiques de lutte contre la corruption adoptées par les pouvoirs publics.

81. Il est à l'évidence nécessaire que les pouvoirs publics s'engagent directement auprès du secteur privé pour lutter contre la corruption d'agents publics étrangers. Toutefois, les informations fournies par les autorités finlandaises elles-mêmes montrent que depuis la Phase 2, celles-ci ont mené très peu d'actions de sensibilisation du secteur privé au dispositif de lutte contre la corruption mis en place en Finlande. Les entreprises ne sont toujours pas sensibilisées à la gravité, à la teneur et aux conséquences de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, ainsi qu'aux systèmes de signalement des allégations. De même, les fonctionnaires des principaux organismes concernés comme FINNVERA, le ministère des Affaires étrangères (y compris les agents des missions à l'étranger) et l'administration fiscale ne sont pas informés des modalités d'application de ce dispositif à leur mandat et de leurs responsabilités eu égard à sa mise en œuvre, par exemple de la nécessité de sensibiliser les contribuables, ainsi que les entreprises et les ressortissants finlandais qui font des affaires à l'étranger. Le Groupe de travail conclut en conséquence que la Finlande n'a pas donné la priorité à la sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale.

(c) *Obligation de signalement des soupçons de corruption transnationale*

82. En Finlande, le signalement des soupçons d'infraction peut être fait librement à la police, que ce soit en personne, par téléphone ou sur Internet. Tous les membres des services de police finlandais ont l'obligation générale de signaler les soupçons d'infraction. Cependant, sauf en cas d'infractions très graves comme l'homicide, les fonctionnaires des services compétents n'ont pas d'obligations ou d'instructions particulières concernant le signalement de soupçons, y compris ceux qui portent sur des infractions de corruption transnationale. Les examinateurs principaux ont appris, par exemple, que les autorités fiscales n'ont pas à se plier à de telles instructions, même si la recommandation 3 de la Phase 2 le demande (voir la partie B(8)(b) ci-dessus). Si certaines instances publiques, par exemple les missions finlandaises à l'étranger, peuvent, ce qu'elles font, convenir chaque année de la « conduite à tenir en matière de signalement », l'absence d'obligations et de procédures établies pour le signalement des allégations de corruption transnationale aux autorités nationales soulève de fortes préoccupations, compte tenu en particulier du point IX(ii) de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption qui demande de faciliter le signalement par les agents publics, en particulier ceux qui sont en poste à l'étranger.

(d) *Protection des dénonciateurs*

83. La Finlande n'a pas de système particulier de protection des dénonciateurs visant à préserver de toute mesure discriminatoire ou disciplinaire les employés des secteurs public ou privé qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes. Les autorités finlandaises s'en remettent à l'existence de certains dispositifs restreints de protection des témoins et à la capacité des salariés congédiés abusivement de porter plainte contre leur employeur en vertu du droit du travail finlandais, étant donné

le dynamisme syndical qui existe en Finlande. Les autorités ont ajouté que les codes de conduite des entreprises prévoient habituellement une certaine forme de prise en compte des dénonciateurs. Les examinateurs principaux ont également appris au cours de leurs entretiens avec les représentants de la société civile qu'il n'y a pas de tradition de la dénonciation en Finlande et que l'on préfère régler les problèmes en interne.

84. Malgré ces explications, le Groupe de travail reste préoccupé par le fait que la position de la Finlande diffère de celle des autres Parties. La Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, qui reflète l'élaboration de normes par les Parties à cet égard, demande à celles-ci de veiller à ce que des mesures appropriées soient en place pour protéger contre toute mesure discriminatoire ou disciplinaire les employés des secteurs public ou privé qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales aux autorités compétentes (paragraphe iii) de l'article IX). Une protection restreinte des témoins est assurée, mais dans le seul cadre de poursuites judiciaires. Le droit du travail prévoit une protection contre le licenciement uniquement et ne couvre pas les autres formes de discrimination qui pourraient faire suite à une dénonciation. Les représentants de la société civile ont mentionné à cet égard une affaire très médiatisée dans laquelle une entreprise a voulu tenter des poursuites contre un salarié qui avait divulgué des informations confidentielles concernant des allégations de corruption transnationale. Les codes de conduite des entreprises peuvent se révéler utiles, mais supposent un transfert de responsabilité de la part des autorités finlandaises, qui ne peuvent donc garantir un niveau uniforme et adéquat de protection. À cela s'ajoute que les codes de conduite des entreprises ne couvrent pas la protection des dénonciateurs du secteur public. Compte tenu des difficultés que pose la détection des affaires de corruption transnationale, le Groupe de travail estime qu'il s'agit là d'une lacune importante du dispositif de lutte contre la corruption transnationale établi par la Finlande.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont très préoccupés par la persistance de la perception dont fait état l'évaluation de Phase 2 – selon laquelle il n'y a pas de problème de corruption transnationale en Finlande. Il semble que la Finlande s'en remette à sa réputation de longue date de société transparente et exempte de corruption au lieu de s'employer activement à sensibiliser les secteurs public et privé à l'infraction de corruption transnationale et à leur responsabilité de signaler cette infraction. La nécessité d'un engagement direct auprès du secteur privé et des professions juridique, comptable et de la vérification des comptes pour les sensibiliser aux risques et aux conséquences de la corruption transnationale est démontrée par la forte présence des entreprises finlandaises sur des marchés et dans des pays où le risque de sollicitation de pots-de-vin est élevé et où la corruption est endémique. Il semble que le secteur public ne soit pas suffisamment conscient du fait que si le degré élevé de transparence et d'intégrité qui caractérise la conduite des affaires en Finlande – ce dont les secteurs public et privé s'enorgueillissent à bon droit, au point même que cette particularité fait partie de l'identité nationale –, les difficultés rencontrées par les entreprises finlandaises à l'étranger et leur manière d'y réagir créent des risques véritables de corruption transnationale et concernent divers ministères. Les enquêtes en cours en Finlande concernant des allégations de corruption transnationale ainsi que les études sur les entreprises présentes aux frontières de la Finlande et de la Russie, par exemple, semblent indiquer que des entreprises finlandaises sont effectivement impliquées dans ce type d'actes même si elles ne réalisent pas toujours qu'ils sont illicites (par exemple, lorsqu'elles ont recours à des agents locaux).

La mise en œuvre efficace du dispositif de lutte contre la corruption transnationale passe par une transformation notable de la manière de voir les choses dans les secteurs public et privé finlandais. La sensibilisation a été insuffisante, même si cet aspect figurait au nombre des questions horizontales appelées à être examinées par les membres du Groupe de travail et constitue un élément important de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption (paragraphe i) de l'article III). Les examinateurs principaux pressent la Finlande de prendre des mesures concrètes pour sensibiliser les principaux organismes publics (FINNVERA, le ministère des Affaires étrangères et l'administration fiscale), les secteurs à risque élevé (en particulier celui de la défense), les entreprises publiques, les PME et les professions juridique, comptable et de la vérification des comptes.

L'absence d'obligations ou d'instructions concernant le signalement des soupçons d'infractions de corruption transnationale par les agents publics des organismes compétents contribue à la faiblesse de la sensibilisation générale à la corruption en Finlande. Les examinateurs principaux recommandent que la Finlande introduise des mesures adaptées pour faciliter le signalement aux autorités répressives, par les autorités fiscales, des soupçons d'actes de corruption transnationale apparus dans l'exercice de leurs fonctions.

La Finlande ne possède pas non plus de systèmes de protection des dénonciateurs. Les examinateurs principaux recommandent par conséquent que ce pays se dote de systèmes permettant de protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire les employés des secteurs public et privé qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes. La Finlande devrait adopter des mesures de sensibilisation à ces systèmes lorsqu'ils seront en place.

Les examinateurs principaux félicitent la Finlande d'avoir créé le Réseau de coordination de la lutte contre la corruption afin qu'il serve de plate-forme pour la coordination des mesures prises pour faire face aux difficultés posées par la lutte contre la corruption. Les examinateurs estiment toutefois que le Réseau n'a pas été utilisé autant qu'il aurait dû l'être dans le cadre de la lutte contre la corruption transnationale et recommandent que lui soit conféré un rôle accru dans la coordination des actions d'orientation et de sensibilisation relatives au dispositif de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers.

11. Avantages publics

(a) Aide publique au développement

85. L'aide publique au développement (APD) est administrée par le ministère des Affaires étrangères. Au sein de ce ministère, le service chargé de la société civile, VIRKE (Projet pour le développement de la coopération interorganismes) vérifie les informations fournies par les soumissionnaires. Les contrats financés par l'APD contiennent une clause anticorruption selon laquelle l'adjudicataire ou l'organisme « veille à ce que l'aide finlandaise ne soit entachée d'aucune pratique illicite ou de corruption ». Lors de la mission sur place, en réponse aux préoccupations exprimées par les examinateurs principaux, aux yeux desquels cette clause n'interdit pas le recours à la corruption transnationale, un représentant du ministère des Affaires étrangères a affirmé que les autorités « sont persuadées que les entreprises sont au courant de cette interdiction ». Les autorités finlandaises soutiennent que le ministère des Affaires étrangères a toujours eu pour principe fondamental d'exhorter les entreprises finlandaises à s'abstenir de recourir à la corruption. Cependant,

compte tenu du faible degré d'engagement direct du secteur public auprès du secteur privé pour mener des actions de sensibilisation (voir partie B(10)(b) ci-dessus), le Groupe de travail estime que les contrats financés par l'APD devraient mentionner plus expressément encore le fait qu'il est interdit de recourir à la corruption transnationale.

86. Le Groupe est également préoccupé par l'absence de disposition demandant expressément aux sous-traitants ou aux agents recrutés localement de se soumettre à la même obligation, compte tenu en particulier du fait que certains représentants du secteur des entreprises semblent ignorer que les paiements effectués par l'intermédiaire d'agents locaux à l'étranger pourraient constituer des actes de corruption transnationale, ou du moins qu'ils présentent des risques de conduite illicite (voir la partie B(1)(b) ci-dessus). Cela est compensé dans une certaine mesure par la clause IX(17) insérée dans le modèle de contrat avec des consultants établi par la Finlande, aux termes de laquelle le ministère des Affaires étrangères peut dénoncer un contrat lorsqu'un adjudicataire ou un sous-traitant se livre à des pratiques de corruption. Cette clause imposerait également à l'adjudicataire d'indemniser le ministère des Affaires étrangères en cas de dommages ou de pertes.

87. Le Groupe de travail est également préoccupé par le fait que les agents et les adjudicataires ne soient pas tenus de déclarer des condamnations antérieures pour corruption et que le ministère des Affaires étrangères n'exerce pas sa vigilance en ce qui concerne les casiers judiciaires des soumissionnaires avant d'accorder un contrat financé par l'APD.

(b) Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

88. Depuis 2006, l'organisme responsable des crédits à l'exportation de la Finlande (FINNVERA) se conforme à la Recommandation de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. FINNVERA demande aux exportateurs et aux prêteurs de signer une déclaration anti-corruption, ce qui est conforme à l'article premier, paragraphes a), b), d) et e) de la Recommandation³⁷. Si FINNVERA prend note également du fait que les clients existants et éventuels figurent sur des listes d'exclusion (article premier, paragraphe c), de la Recommandation), il n'a pas énoncé d'orientations formelles sur les mesures de vigilance ou de vigilance renforcée (article premier, paragraphes f), g) et j) de la Recommandation de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public). La Finlande n'a pas non plus établi de procédures formelles de signalement aux autorités répressives des preuves crédibles de corruption (article premier, paragraphes h) et i)). En ce qui concerne ces questions, un représentant de FINNVERA a affirmé que comme l'organisme ne traite qu'avec quelque 200 entreprises (il s'agit des principales entreprises exportatrices finlandaises) et ne réalise qu'un nombre restreint de transactions (environ 150 par année), il connaît ses clients et leurs antécédents et que si des preuves crédibles de corruption étaient portées à sa connaissance, il les signalerait aux autorités répressives. FINNVERA a par la suite précisé que même s'il n'a pas énoncé lui-même de lignes directrices, il a dispensé à son personnel la formation nécessaire pour détecter les indices de corruption lors du tri et du traitement des demandes. Sur son site Internet, FINNVERA demande également aux organismes de crédit à l'exportation de signaler aux autorités répressives l'existence de « preuves crédibles » de corruption. Ces explications concordent avec les informations communiquées par FINNVERA au Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation en réponse à son enquête annuelle de 2006. FINNVERA n'a pas publié de directives sur les conséquences qu'entraînent, pour un client ou un demandeur, des allégations de corruption ou une condamnation pour cette infraction, que ce soit avant ou après l'autorisation de l'aide (article premier, paragraphes j) et k) de la Recommandation de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public).

³⁷ Le modèle de déclaration figure au paragraphe 204 des réponses de la Finlande au questionnaire et aux questions complémentaires de la Phase 3.

89. En ce qui concerne les affaires en cours, les représentants de FINNVERA ont donné un aperçu général de leur intervention dans une affaire d'allégation de corruption transnationale par une entreprise finlandaise ayant reçu une assurance crédit à l'exportation, à l'occasion de laquelle ils ont discuté avec l'entreprise en cause des mesures qu'il lui faudrait mettre en place pour veiller à ce que des faits de corruption ne se reproduisent plus à l'avenir. Les examinateurs principaux ont demandé aux représentants de FINNVERA des informations complémentaires concernant une plainte déposée en 2006 auprès du Point de contact national finlandais pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Cette affaire concernait des allégations de corruption d'agents publics étrangers par une entreprise finlandaise. Les représentants de FINNVERA rencontrés lors de la mission sur place ignoraient si ces allégations avaient été examinées par leur organisme. Les autorités finlandaises ont toutefois précisé après la mission sur place que le dossier avait été transmis (après son évocation dans les médias, puis dans la matrice des affaires établie par le Groupe de travail) au Bureau national d'enquête, qui a exercé un suivi auprès des représentants du pays concerné. Les autorités de ce pays ont répondu qu'il n'y avait pas d'enquête en cours et comme aucun élément d'information n'a ensuite été communiqué, le BNE n'a pas lancé d'enquête.

(c) *Marchés publics*

90. Le système HILMA créé et administré par le ministère de l'Emploi et de l'Économie est une plateforme électronique gratuite utilisée par les services chargés des marchés publics pour lancer des appels d'offres pour tous les marchés d'une valeur supérieure au seuil fixé en Finlande et dans l'UE. Les entreprises peuvent à leur tour obtenir des informations en temps réel sur les appels d'offres en cours et à venir. Bien que ce système améliore la transparence, l'équipe d'évaluation constate qu'il ne couvre pas les appels d'offres pour les marchés de biens et de services dont le montant est inférieur à 30 000 EUR ni pour les projets de construction dont le montant est inférieur à 150 000 EUR. Selon un représentant du ministère de l'Emploi et de l'Économie, certains s'étaient plaints, en effet, que les appels d'offres annoncés au moyen du système HILMA étaient trop compliqués pour les PME.

91. En juin 2007, conformément aux directives de l'UE, la Finlande a modifié les articles 53 et 54 du chapitre 8 de la Loi sur les marchés publics afin de permettre d'exclure certains entrepreneurs des marchés publics. L'article 53 définit les motifs qui rendent obligatoire l'exclusion d'un soumissionnaire, tandis que l'article 54 définit les motifs discrétionnaires permettant son exclusion. Cependant, les listes d'exclusion établies par les institutions internationales ne sont pas automatiquement consultées et lorsque tel est le cas, l'exclusion de la participation aux appels d'offres a un caractère discrétionnaire, sauf si la liste repose sur la divulgation d'une condamnation au titre d'une infraction mentionnée à l'article 53 de la Loi. Les autorités finlandaises ont expliqué qu'elles adoptent une attitude réservée à l'égard des listes d'exclusion, étant donné qu'il existe des doutes quant à leur exactitude, et aux procédures d'inscription et de suppression des noms sur ces listes. De plus, l'application des articles 53 et 54 est fondée sur des informations divulguées par les soumissionnaires et il n'existe pas de dispositifs permettant de garantir l'exactitude de ces informations ou conduisant à l'exercice d'une vigilance renforcée le cas échéant. Enfin, les contrats de marchés publics ne contiennent pas de clause de dénonciation ou de suspension advenant le cas où les services responsables des marchés publics découvrent qu'un soumissionnaire a fourni de fausses informations ou qu'un adjudicataire a commis un acte de corruption pendant l'exécution du contrat. Les examinateurs principaux ont toutefois appris que le fait de fournir de fausses informations dans le cadre d'un appel d'offres constituerait une infraction au titre de l'article 54 de la Loi sur les marchés publics.

Commentaire

Les mesures de prévention, de détection et de signalement des cas de corruption transnationale prises par les organismes publics finlandais chargés de consentir des avantages publics souffrent de diverses lacunes. En ce qui concerne l'aide publique au développement, les examinateurs principaux recommandent qu'il soit exigé des personnes qui sollicitent des contrats d'APD de déclarer qu'elles n'ont pas été condamnées pour des infractions de corruption et qu'une vigilance soit exercée préalablement à l'octroi de tels contrats. Les contrats d'APD devraient interdire expressément aux adjudicataires et aux organismes avec lesquels ils sont associés de se livrer à la corruption transnationale et cette interdiction devrait également s'appliquer aux agents recrutés localement.

S'agissant des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, les examinateurs principaux recommandent que FINNVERA établisse des directives formelles concernant les mesures de vigilance et de vigilance renforcée ; le signalement de preuves crédibles de corruption aux autorités répressives ; et les conséquences auxquelles s'exposent les clients ou demandeurs faisant l'objet d'allégations de corruption ou condamnés pour corruption avant ou après l'approbation du soutien.

En ce qui concerne les marchés publics, les examinateurs principaux prennent note des mesures d'amélioration de la transparence mises en œuvre par les services responsables des marchés publics dans le cadre du système informatisé HILMA, mais recommandent que la Finlande examine si les seuils déterminant l'application du système aux différents soumissionnaires sont appropriés. Les examinateurs recommandent également que la Finlande publie des directives à l'intention des autorités responsables des marchés publics afin que celles-ci (i) exigent la prise en compte des listes d'exclusion établies par des institutions internationales au cours du processus d'appel d'offres ; (ii) prennent des mesures pour que le fait de figurer sur une liste d'exclusion puisse constituer un motif d'exclusion de la participation à des appels d'offres publics ; (iii) mettent en place des dispositifs afin de vérifier l'exactitude des informations fournies par les soumissionnaires et d'exercer des mesures de vigilance renforcée le cas échéant ; et (iv) insèrent dans les contrats de marchés publics des clauses de dénonciation et de suspension advenant le cas où les services responsables des marchés publics découvrent qu'un soumissionnaire a fourni de fausses informations ou qu'un adjudicataire s'est livré à la corruption pendant l'exécution du contrat.

C. RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS DONNANT LIEU À UN SUIVI

92. Les efforts déployés par la Finlande depuis la Phase 2 pour mettre en œuvre l'infraction de corruption transnationale laissent augurer de bons résultats, principalement grâce au travail d'enquêteurs expérimentés et dotés de ressources appropriées. Le Groupe de travail félicite la Finlande pour son volontarisme en matière de coopération internationale dans le domaine du recouvrement d'avoirs et pour les travaux bilatéraux de lutte contre la corruption qu'elle a menés avec la Chine et la Fédération de Russie. Le Groupe est toutefois sérieusement préoccupé par le manque général de

sensibilisation des secteurs public et privé à l'infraction de corruption transnationale et par leur mauvaise connaissance de ce délit.

93. Le rapport d'évaluation de la Finlande au titre de la Phase 2 adopté en mai 2002 contenait des recommandations et attirait l'attention sur les questions donnant lieu à un suivi (voir l'annexe 1 du présent rapport). En ce qui concerne les recommandations considérées comme ayant été partiellement ou non appliquées lors de la présentation du rapport de suivi écrit de la Finlande en février 2006, le Groupe de travail conclut que les recommandations 6 et 8 l'ont été de manière satisfaisante ; que la recommandation 7 demeure partiellement appliquée ; et enfin, que les recommandations 3 et 5 ne l'ont toujours pas été³⁸.

94. Dans ce cadre, et compte tenu des autres constatations faites dans le présent rapport en ce qui concerne la mise en œuvre par la Finlande de la Convention et des Recommandations de 2009, le Groupe de travail : (1) adresse les recommandations suivantes dans la partie 1 ; et (2) procèdera à un suivi des questions mentionnées dans la partie 2 lorsqu'il pourra s'appuyer sur un nombre suffisant d'exemples pratiques. Le Groupe de travail invite la Finlande à rendre compte oralement de l'application des recommandations 2, 4 et 5a) dans un délai d'un an après l'adoption du présent rapport (c'est-à-dire en octobre 2011). Le Groupe encourage en outre la Finlande à soumettre dans un délai de deux ans (soit en octobre 2012) un rapport de suivi écrit sur l'ensemble des recommandations et des questions donnant lieu à un suivi.

1. Recommandations du Groupe de travail

Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions dans les affaires de corruption transnationale

1. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites relatives aux affaires de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande que la Finlande dispense une formation régulière et établisse des orientations internes à l'intention des autorités répressives et du ministère public en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de corruption transnationale, notamment en ce qui concerne : (i) la distinction entre les formes non aggravée et aggravée des infractions de corruption active prévues par le Code pénal ; et (ii) le champ d'application des infractions de corruption active en ce qui concerne les personnes morales, notamment les facteurs qui déclenchent leur responsabilité pénale (Évaluation de Phase 2, recommandation 7 ; Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article II).

2. En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande que la Finlande modifie la définition de l'agent public étranger énoncée à l'article 11, paragraphe 4, du chapitre 40 du Code pénal afin qu'elle couvre une personne qui détient un mandat législatif dans un pays étranger (Convention, article premier, paragraphe 4, alinéa a)).

3. En ce qui concerne le délai de prescription, le Groupe de travail recommande que la Finlande prenne des mesures pour veiller à ce que l'intégralité du délai de prescription applicable à l'infraction de corruption transnationale soit suffisante pour l'enquête et les poursuites, et à ce que les dispositifs de prolongation du délai de prescription soient suffisants et raisonnablement accessibles (Convention, article 6).

³⁸ Voir l'annexe 1 : Phase 2 : recommandations du Groupe de travail et questions donnant lieu à un suivi.

4. En ce qui concerne la falsification comptable, le Groupe de travail recommande que la Finlande modifie le Code pénal afin que celui-ci prévoie expressément la responsabilité des personnes morales à l'égard des infractions comptables et de vérification des comptes inscrites au chapitre 30, ainsi que des infractions comptables prévues par la Loi comptable (Convention, article 8 ; Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article X.A).

Recommandations visant à prévenir et détecter efficacement la corruption transnationale

5. En ce qui concerne la sensibilisation, le Groupe de travail recommande que la Finlande :

- a) Prenne sans délai des mesures afin de sensibiliser les secteurs public et privé au fait que les infractions de corruption prévues aux articles 13 et 14 du chapitre 16 du Code pénal englobent : (i) la corruption d'un agent public étranger, y compris d'une personne qui détient un mandat législatif dans un pays étranger ; et (ii) la corruption par un intermédiaire, y compris par une personne morale liée à l'étranger (Convention, article premier, paragraphe premier, et paragraphe 4, alinéa a) ; Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article III, paragraphe i)).
- b) Adopte des mesures concrètes afin de sensibiliser les principaux organismes publics, notamment FINNVERA, le ministère des Affaires étrangères et l'administration fiscale, à la Convention et à l'infraction de corruption transnationale (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article III, paragraphe i)).
- c) Prenne des mesures concrètes afin de sensibiliser le secteur privé, notamment ceux qui présentent un risque élevé, comme celui de la défense, ainsi que les entreprises publiques, les PME et les professions juridique, comptable et de la vérification des comptes, au dispositif finlandais de lutte contre la corruption transnationale (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article III, paragraphe i)).
- d) Prenne des mesures concrètes afin de sensibiliser les entreprises, en particulier les entreprises publiques et leurs vérificateurs des comptes, à la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption transnationale (Convention, article 2 ; Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article III, paragraphe i)).
- e) Promouvoir, auprès de l'ensemble des entreprises, des associations d'entreprises et des associations professionnelles, sans oublier les missions finlandaise à l'étranger, le Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité mentionné en annexe II de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article X.C).

6. S'agissant du signalement des actes de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande que la Finlande introduise des mesures adaptées afin de faciliter le signalement aux autorités répressives, par les agents publics, des soupçons d'actes de corruption transnationale détectés dans l'exercice de leurs fonctions (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, articles III, paragraphe iv), et IX, paragraphe ii) ;

7. Pour ce qui est de la protection des dénonciateurs, le Groupe de travail recommande que la Finlande introduise des systèmes visant à protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire

les employés des secteurs public et privé qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes, ainsi que des mesures appropriées de sensibilisation à ces systèmes (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article IX, paragraphe iii)).

8. En ce qui concerne la vérification externe des comptes, le Groupe de travail recommande que la Finlande :

- a) Prenne des mesures pour s'assurer que les nombreuses entreprises dispensées de l'obligation de pratiquer une vérification externe, conformément aux modifications de la Loi comptable, continuent de se soumettre de leur propre initiative à une vérification externe et soient sensibilisées à l'infraction de corruption transnationale et aux infractions connexes en matière de comptabilité et de vérification des comptes (Évaluation de Phase 2, recommandation 5 ; Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article X.B, paragraphe i)) ;
- b) Modifie la Loi comptable afin qu'elle exige que les vérificateurs externes qui découvrent des indices de possibles actes de corruption transnationale en informent les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de l'entreprise (Évaluation de Phase 2, recommandation 3 ; Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article X.B, paragraphe iii)) ;
- c) Envisage d'exiger que les vérificateurs externes qui découvrent des indices d'éventuels actes de corruption transnationale le signalent aux autorités compétentes indépendantes de l'entreprise (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article X.B, paragraphe v)).

9. En ce qui concerne la fiscalité, le Groupe de travail recommande que la Finlande :

- a) Établisse des directives claires à l'intention des inspecteurs des impôts, en particulier en ce qui concerne : (i) le refus de la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, aux termes de l'article 16 de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés ; (ii) les modalités de la prise en compte par l'administration fiscale des enquêtes relatives à des affaires de corruption active ; et (iii) l'obligation faite aux agents de l'administration fiscale de signaler les soupçons de corruption transnationale aux autorités d'enquête (Évaluation de Phase 2, recommandation 3 ; Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article VIII, paragraphe i) ; Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption, articles premier, paragraphe i), et II).
- b) Fournisse aux contribuables des indications sur la non-déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, ainsi que les types de dépenses qui sont réputées constituer des pots-de-vin, notamment les cadeaux et les frais de réception (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article VIII, paragraphe i) ; Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption, article premier, paragraphe ii)).

10. En ce qui concerne l'aide publique au développement (APD), le Groupe de travail recommande que la Finlande prenne des dispositions pour que : (i) les soumissionnaires, dans le cadre des contrats financés par l'APD, soient tenus de déclarer n'avoir jamais été condamnés pour une infraction de corruption ; (ii) des mesures de vigilance soient exercées avant l'attribution des contrats

financés par l'APD ; (iii) les contrats financés par l'APD interdisent expressément aux adjudicataires et aux organismes partenaires de recourir à la corruption transnationale ; et que (iv) cette interdiction s'applique également aux sous-traitants et aux agents recrutés localement (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, article XI).

11. En ce qui concerne les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, le Groupe de travail recommande que FINNVERA, l'organisme finlandais chargé des crédits à l'exportation, établisse des directives formelles concernant : (i) la mise en œuvre de mesures de vigilance et de vigilance renforcée ; (ii) le signalement de preuves crédibles de corruption aux autorités répressives ; et (iii) les conséquences qu'entraîne pour un client ou un demandeur le fait d'avoir été l'objet d'allégations ou de condamnations relatives à des faits de corruption, que ce soit avant ou après l'approbation du soutien (Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, article premier).

12. En ce qui concerne les autres formes d'avantages octroyés par les pouvoirs publics, le Groupe de travail recommande que la Finlande publie, à l'intention des autorités chargées des marchés publics, des orientations exigeant que celles-ci : (i) prennent en compte, au cours du processus d'appel d'offres, les listes d'exclusions établies par les institutions internationales ; (ii) prennent des mesures pour que le fait de figurer sur une liste d'exclusion puisse constituer un motif d'exclusion de la participation à des appels d'offres publics ; (iii) mettent en place des dispositifs afin de vérifier l'exactitude des informations fournies par les soumissionnaires et de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcée le cas échéant ; et (iv) insèrent dans les contrats de marchés publics des clauses de dénonciation et de suspension advenant le cas où les services responsables des marchés publics découvrent que les informations fournies par un soumissionnaire sont fausses ou qu'un adjudicataire s'est livré à la corruption pendant l'exécution du contrat (Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, articles II et XI).

2. Suivi exercé par le Groupe de travail

13. Le Groupe de travail procédera au suivi des questions ci-après à mesure que la jurisprudence et la pratique évolueront :

- a) La jurisprudence concernant la différenciation entre corruption aggravée et non aggravée.
- b) Le fait que la Finlande s'en remette à l'élément concernant le caractère aggravé de l'infraction énoncé à l'article 14, paragraphe premier, du chapitre 16 du Code pénal (pots-de-vin visant à inciter un agent public à agir à l'encontre de ses fonctions), en particulier le fait de savoir si cet aspect non autonome de l'infraction pose des difficultés pour l'enquête et les poursuites relatives à cette infraction.
- c) L'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des personnes physiques et morales, en particulier en ce qui concerne (i) le délai de prescription des sanctions ; (ii) l'utilisation des dispositions relatives à l'exclusion des marchés publics ; et (iii) l'interdiction de se livrer à des activités commerciales en vertu de la Loi sur l'interdiction d'exercer des activités commerciales.
- d) La confiscation de l'instrument de la corruption et de ses produits (ou de leur équivalent), y compris les mesures de saisie et de confiscation avant le procès.

- e) L'expérience acquise en matière de coopération avec les autorités compétentes d'autres pays en ce qui concerne le dépistage, le gel, la saisie, la confiscation ou le recouvrement des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, ainsi que des produits de la corruption.
- f) La proposition d'introduire un système de transaction pénale en Finlande et les effets qu'aurait ce système sur les enquêtes et poursuites dans les affaires de corruption transnationale.
- g) L'application des infractions de blanchiment de capitaux lorsque l'infraction principale est une infraction de corruption transnationale.
- h) L'efficacité des seuils déterminant l'application du système d'information HILMA aux appels d'offres publics.

**ANNEXE 1 RECOMMANDATIONS DE PHASE 2 PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ET
QUESTIONS A SUIVRE**

Recommandations de Phase 2		<i>Suivi écrit*</i>
<i>Recommandation en vue de mettre en place des mesures efficaces de prévention et de détection de la corruption d'agents publics étrangers.</i>		
Le Groupe de travail recommande que la Finlande:		
1.	Entreprene des actions publiques efficaces de sensibilisation en vue de former et de conseiller les secteurs public et privé sur la Convention et qu'elle cherche à s'assurer le concours d'associations professionnelles et d'autres organismes non gouvernementaux dans la réalisation de ces initiatives. (Recommandation révisée, article I)	<i>Mise en œuvre</i>
2.	Définisse clairement sur le plan interne les responsabilités des autorités de l'État en matière de mise en œuvre de la Convention. (Convention, article 5)	<i>Mise en œuvre</i>
En ce qui concerne la déclaration des soupçons de corruption aux autorités compétentes, le Groupe de travail recommande que la Finlande :		
3.	Établisse des directives claires pour que les inspecteurs des impôts soient tenus de déclarer les cas de suspicion de corruption d'agents publics étrangers et de fraude fiscale aux autorités chargées des enquêtes. [Recommandation révisée, articles II (ii) et IV].	<i>Non mise en œuvre</i>
4.	Vérifie si l'instauration d'une obligation aux personnes chargées de tenir les comptes de déclarer leurs soupçons sur l'existence d'opérations entachées de corruption améliorerait la prévention et la détection des affaires de corruption d'agents publics étrangers [Recommandation révisée, article V].	<i>Mise en œuvre</i>
5.	Impose aux vérificateurs des comptes de déclarer les indices d'éventuelle infraction de corruption d'agents publics étrangers à la direction de l'entreprise et, le cas échéant, aux organes de contrôle de la société, et qu'elle envisage d'imposer à ces organes eux-mêmes de déclarer leurs soupçons de corruption aux autorités chargées des enquêtes. (Recommandation révisée, article V B, (iii) et (iv)).	<i>Non mise en œuvre</i>
6.	S'assure que, dans la pratique, l'absence d'obligation expresse dans la loi pour les bureaux de change de déclarer les transactions suspectes à la Centrale de renseignement sur le blanchiment de capitaux ne porte pas préjudice à l'application effective de la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, et que la Finlande adopte une démarche cohérente et efficace de suivi quant au respect par les agences immobilières de leurs obligations de déclaration auprès de la Centrale de renseignement sur le blanchiment de capitaux. (Convention, article 7).	<i>Partiellement Mise en œuvre</i>

* The right-hand column sets out the findings of the Working Group on Bribery on Finland's written follow-up report to Phase 2, considered by the Working Group in February 2006.

<i>Recommandations pour la mise en œuvre de mécanismes adéquats permettant d'engager des poursuites efficaces à l'encontre des infractions de corruption d'agents publics étrangers et des infractions connexes en matière de comptabilité et de blanchiment des capitaux.</i>		
Le Groupe de travail recommande que la Finlande :		
7.	Envisage de donner des directives aux services opérationnels et aux procureurs afin de préciser les conditions d'application des dispositions pertinentes du Code pénal aux personnes morales, pour ce qui est de l'opportunité des poursuites, de la prescription et du champ d'application de la loi en ce qui concerne les entreprises appartenant à l'État ou sous son contrôle. (Convention, articles 2, 5 et 6)	<i>Partiellement mise en œuvre</i>
8.	Fournisse des informations statistiques au Groupe de travail sur l'application des sanctions en vertu de la législation d'application de la Convention (à savoir sur les infractions de corruption d'agents publics étrangers et de blanchiment de capitaux, ainsi que les infractions comptables) afin d'apprécier si les sanctions sont proportionnées, dissuasives et efficaces dans la pratique. (Convention, article 3 paragraphe 1 ; Phase 1 de l'Évaluation, section 4).	<i>Partiellement mise en œuvre</i>
9.	Informe les professionnels de la comptabilité des conséquences pratiques de la récente décision de la Cour suprême prescrivant que quiconque exerce des responsabilités effectives en matière de comptabilité peut être poursuivi à raison d'une infraction comptable, afin de préciser clairement les responsabilités et de sensibiliser l'opinion à cet égard. (Convention, article 8 paragraphe 2).	<i>Mise en œuvre</i>

Follow-up by the Working Group based on the development of litigation

The Working Group will follow up the issues below as litigation of the foreign bribery offences develops:

- a) Les décisions des autorités compétentes, y compris des tribunaux, en ce qui concerne la différenciation entre corruption aggravée et corruption non aggravée (Convention, article 1 paragraphe 1).
- b) Les décisions des autorités compétentes, y compris des tribunaux, en ce qui concerne les affaires de versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers en recourant à des intermédiaires. (Convention, article 1 paragraphe 1).
- c) L'application de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers afin de déterminer s'il est nécessaire de prouver que, en vertu du droit du pays de l'agent public étranger, l'agent public étranger avait exactement les prérogatives pour procéder à l'acte ou à l'omission que le corrupteur entendait obtenir. (Convention, article 1 paragraphe 1 ; commentaire 3).
- d) L'application des sanctions en vertu de la législation d'application de la Convention (à savoir les infractions de corruption d'agents publics étrangers et de blanchiment de capitaux, ainsi que les infractions comptables) et dans le cadre de cette évaluation, le Groupe de travail procédera aussi à :
 - (i) l'examen de l'application de la confiscation compte tenu de l'absence de prérogative des tribunaux d'ordonner des sanctions pécuniaires d'un effet comparable et de la faiblesse apparente des sanctions qui ont été appliquées aux infractions de corruption d'agent public national. (Convention, article 3 paragraphe 3; Phase 1 de l'Évaluation, section 2).

- (ii) l'évaluation de l'impact des dispositions du Code pénal sur la prescription des peines (en matières d'amende, de confiscation et d'emprisonnement) (Convention, article 3 paragraphe 1).
- e) Les conséquences pratiques de l'impossibilité d'appliquer des infractions comptables aux personnes morales afin de déterminer si la Finlande est en mesure de traiter efficacement les infractions comptables liées à la dissimulation d'actes de corruption d'agents publics étrangers. (Convention, article 8 paragraphe 2 ; commentaire 29; Phase 1 de l'Évaluation, section 5).

ANNEXE 2 LISTE DES PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE

Ministères et organismes publics

- Bureau du Procureur de district
- Cellule de renseignements financiers
- Autorité de surveillance financière
- Bureau du Procureur général
- Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Justice
- Bureau national d'enquête
- Autorité administrative régionale de la Finlande méridionale
- Administration fiscale

Organismes financés par l'État

- FINPRO (promotion des échanges)
- FINNVERA (organisme chargé des crédits à l'exportation)

Secteur privé

Entreprises privées

- Konsu
- Nokia Siemens (Finlande)
- Metsä Botnia

Associations d'entreprises

- Chambre de commerce centrale
- Confédération des entreprises finlandaises
- Fédération des services financiers finlandais

Professions juridique et universitaire

- Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance
- Association du Barreau finlandais
- Faculté de droit, Université de Turku
- Faculté de droit, Université d'Helsinki

Professions comptable et de la vérification des comptes

- Conseil de vérification comptable de la Chambre de commerce centrale
- Institut finlandais des experts-comptables agréés (KHT)
- KPMG Finlande
- Price Waterhouse Coopers Oy

Société civile

- Organisation centrale des syndicats finlandais
- Transparency International

ANNEXE 3 LISTE DES ABRÉVIATIONS

APD	Aide publique au développement
BNE	Bureau national d'enquête
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
FINNVERA	(définition)
HILMA	(définition)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises

ANNEXE 4 EXTRAITS DU CODE PÉNAL FINLANDAIS

Chapitre premier – Champ d’application du droit pénal finlandais

Article 9 – Responsabilité pénale des personnes morales

Lorsque le droit finlandais, aux termes du présent chapitre, s’applique à une infraction, il s’applique également à la détermination de la responsabilité pénale des personnes morales pour cette infraction.

Article 11 – Exigence de double incrimination

[...]

(2) Même si l’infraction n’est pas punissable en vertu du droit du pays où elle a été commise, le droit finlandais s’y applique lorsqu’elle a été commise par un ressortissant finlandais ou une personne mentionnée à l’article 6, paragraphe 3, alinéa premier, et que la sanction qu’elle entraîne a été définie :

[...]

(4) aux articles 13, 14 et 14a du chapitre 16, et même si les dispositions sont appliquées en vertu de l’article 20 de ce chapitre, [...]

Chapitre 8 – Prescription

Article 7 – Prescription d’une demande d’amende à l’encontre d’une société

Le délai de prescription applicable à la présentation d’une demande d’amende à l’encontre d’une société est le même que celui qui s’applique à l’engagement de poursuites relatives à l’infraction qui fonde la demande. Le délai de prescription minimum est toutefois de cinq ans.

Article 9 – Prescription de l’imposition d’une confiscation

Une sanction de confiscation ne peut être imposée si l’infraction n’est passible d’aucune sanction en raison de l’expiration du délai de prescription. Cependant, le délai de prescription minimum applicable à une demande de confiscation est de cinq ans. Si toutefois la demande de confiscation concerne l’instrument de l’infraction mentionné à l’article 4 du chapitre 10 ou d’autres biens mentionnés à l’article 5, le droit de demander la confiscation ne s’éteint pas.

Article 10 – Prescription d’une peine d’emprisonnement

(1) Une peine d’emprisonnement à perpétuité et une peine d’emprisonnement d’une durée déterminée imposée pour génocide, crime contre l’humanité, crime aggravé contre l’humanité, crime de guerre ou crime de guerre aggravé ne se prescrivent pas.

(2) Une peine d’emprisonnement d’une durée déterminée se prescrit si son exécution n’a pas commencé dans les délais ci-dessous, qui courent à compter de la date à laquelle la décision est devenue définitive :

(1) vingt ans pour une peine d’emprisonnement d’une durée déterminée de plus de huit ans ;

(2) quinze ans pour une peine d’emprisonnement comprise entre quatre et huit ans ;

(3) dix ans pour une peine d’emprisonnement comprise entre un et quatre ans ;

(4) et cinq ans pour une peine d’emprisonnement d’au plus un an.

(3) Une peine d’emprisonnement prononcée au titre d’une conversion d’amendes se prescrit si son exécution n’a pas débuté dans les trois ans suivant la date à laquelle la décision est devenue définitive.

Chapitre 9 – Responsabilité des personnes morales

Article premier – Champ d’application

(1) Lorsqu’il est constaté qu’une infraction a été commise dans le cadre des activités d’une société, d’une fondation ou de toute autre personne morale, celle-ci peut, à la requête du ministère public, être condamnée à une amende, à condition toutefois que cette sanction soit prévue par le Code pénal.

(2) Les dispositions du présent chapitre ne s’appliquent pas aux infractions commises dans l’exercice de l’autorité publique.

Article 2 – Conditions de la responsabilité

(1) Une amende peut être infligée à une personne morale lorsqu’une personne qui fait partie de son organe de surveillance ou d’un autre organe de direction, ou qui y exerce de fait un pouvoir de décision a été complice d’une infraction ou en a permis la réalisation, ou lorsqu’elle n’a pas observé la prudence et la diligence nécessaires pour prévenir une infraction dans le cadre de ses activités.

(2) Une amende peut être infligée à une personne morale même lorsque l’auteur de l’infraction ne peut pas être désigné ou sanctionné d’une quelconque autre manière. Aucune amende ne peut toutefois être imposée pour une infraction qui n’est pas signalée par la partie lésée afin d’obtenir que des accusations soient portées, sauf si cela revêt un intérêt général très important.

Article 3 – Lien entre l’auteur de l’infraction et la société

(1) L’infraction est réputée avoir été commise dans le cadre des activités d’une société lorsque son auteur a agi pour le compte ou au profit de celle-ci et fait partie de son équipe dirigeante ou travaille à son service ou est employé par elle, ou encore s’il a agi sur instruction d’un représentant de la société.

(2) La société ne peut pas être dédommagée par l’auteur de l’infraction au titre de l’amende qu’elle a payée, sauf si la législation sur les sociétés et les fondations le prévoit.

Article 7 – Renonciation aux poursuites

(1) Le ministère public peut renoncer à poursuivre une société lorsque :

(1) la négligence ou la participation de la direction ou de la personne exerçant de fait un pouvoir de décision dans la société, dans les cas mentionnés à l’article 2, paragraphe premier, est d’une importance mineure dans le cadre de l’infraction ; ou

(2) le préjudice ou le risque induit par l’infraction commise dans le cadre des activités de la société est mineur,

et que la société a pris de sa propre initiative les mesures nécessaires pour prévenir de nouvelles infractions.

Chapitre 10 — Confiscation

Article 1 — Conditions générales

(1) Pour qu’une ordonnance de confiscation soit prononcée, il doit y avoir eu un acte incriminé par la loi (*infraction*).

(2) Une ordonnance de confiscation peut également être fondée sur un acte incriminé par la loi

(1) lorsque l’auteur de l’infraction n’avait pas atteint l’âge de quinze ans lors de la commission de l’infraction ou n’a pas la capacité pénale,

(2) lorsque l’auteur de l’infraction n’a pas la responsabilité pénale aux termes de l’article 2 ; de l’article 4, paragraphe 22 ; de l’article 5, paragraphe 2 ; de l’article 6, paragraphe 3, du chapitre 4, ou de l’article 26b, paragraphe 2, du chapitre 45,

(3) ou lorsqu’une société peut se voir imposer une peine prévue par le chapitre 9 même si l’auteur de l’infraction ne peut être désigné ou, pour une autre raison, n’est pas passible de sanction.

Article 2 — Confiscation des produits d’une infraction

(1) Les produits d'une infraction sont confisqués au profit de l'État. La confiscation est ordonnée à l'encontre de l'auteur de l'infraction, d'une personne qui y a participé ou d'une personne pour le compte ou au profit de laquelle l'infraction a été commise si ces personnes ont tiré avantage de l'infraction.

(2) Lorsqu'aucune preuve du montant des produits de l'infraction ne peut être apportée, sinon avec difficulté, les produits sont évalués en prenant en compte la nature de l'infraction, l'étendue de l'activité délictueuse et les autres conditions en présence.

(3) Aucune ordonnance de confiscation des produits de l'infraction n'est prise lorsque ces produits ont été rendus à la partie lésée ou lorsqu'une ordonnance de remboursement sous forme de dédommagement ou de restitution a été ou sera prise. Lorsqu'aucune demande de dédommagement ou de restitution n'a été présentée ou que la décision concernant une telle demande n'a pas encore été prise au moment où intervient la décision de demander la confiscation, l'ordonnance de confiscation est prise.

Article 3 — Confiscation étendue des produits d'une infraction

(1) La confiscation totale ou partielle de biens au profit de l'État peut être ordonnée

(1) à l'encontre d'une personne reconnue coupable d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement d'au moins quatre ans, d'une tentative de commission d'une telle infraction ou d'une infraction prévue aux articles 1 ou 6 du chapitre 32 ; à l'article 4 du chapitre 46 ; à l'article premier ou 4 du chapitre 50 du présent Code ; ou à l'article 82 de la Loi sur les boissons alcoolisées ;

(2) et à l'encontre d'une personne ayant participé à une infraction mentionnée au paragraphe premier ci-dessus et d'une personne pour le compte ou au profit de laquelle ladite infraction a été commise,

pourvu que l'infraction soit de nature à procurer des produits financiers considérables et qu'il y ait des raisons de croire que le bien est dérivé en tout ou partie d'une activité délictueuse qui n'est pas considérée comme mineure.

(2) En outre, la confiscation totale ou partielle de biens au profit de l'État mentionnée au paragraphe premier peut être ordonnée

(1) à l'encontre d'une personne dont le lien avec une personne mentionnée au paragraphe premier est couvert par l'article 3, paragraphe premier de la Loi sur le recouvrement des avoirs des personnes ayant fait faillite (*un proche*)

(2) et à l'encontre d'un entrepreneur privé, d'une société ou d'une autre entreprise ou fondation dont le lien avec une personne mentionnée au paragraphe premier ou avec un proche est couvert par l'article 3, paragraphe 2, alinéas premier ou 2 de la Loi sur le recouvrement des avoirs des personnes ayant fait faillite,

s'il y a des raisons de croire que le bien leur a été transféré pour éviter la confiscation ou l'engagement de la responsabilité.

(3) La confiscation prévue au paragraphe 2 n'est pas ordonnée si le bien a été transféré plus de cinq ans avant la commission de l'infraction mentionnée au paragraphe premier.

(4) Lorsqu'une ordonnance de confiscation est prise à l'encontre de deux personnes ou davantage, leur responsabilité est conjointe et solidaire.

Article 4 — Confiscation de l'instrument d'une infraction

(1) Les instruments suivants font l'objet d'une ordonnance de confiscation au profit de l'État lorsqu'ils ont servi à la commission d'une infraction :

(1) une arme à feu, une arme blanche ou un autre instrument pouvant donner la mort ;

(2) et tout autre objet ou bien dont la détention est punissable.

(2) Peuvent également faire l'objet d'une ordonnance de confiscation au profit de l'État :

(1) un objet ou un bien qui a servi à la commission d'une infraction intentionnelle,

(2) et un objet ou un bien qui est lié étroitement à une infraction intentionnelle ayant déclenché les poursuites lorsqu'il a été obtenu ou préparé seulement ou principalement en vue de l'infraction intentionnelle ou dont les caractéristiques en font un instrument particulièrement bien adapté à la commission d'une infraction intentionnelle.

(3) Lorsqu'il est procédé à l'évaluation de la nécessité de la confiscation, une attention particulière doit être accordée à la prévention d'infractions futures.

Article 5 — Confiscation de certains autres biens

(1) Une ordonnance de confiscation au profit de l'État est prise relativement à un objet ou un bien dont la possession est punissable s'il a été produit, fabriqué ou apporté par le biais d'une infraction ou qui a été l'objet d'une infraction.

(2) Une ordonnance de confiscation totale ou partielle peut être prise relativement à un objet ou à un bien qui a été produit, fabriqué ou apporté par le biais d'une infraction ou qui a été l'objet d'une infraction, lorsque la confiscation est nécessaire :

(1) parce que l'objet ou le bien présente un danger pour la santé ou l'environnement ;

(2) pour empêcher d'autres infractions lorsque l'objet ou le bien est particulièrement susceptible d'être la cible ou l'instrument d'une infraction ;

(3) afin d'atteindre l'objectif des dispositions ou ordonnances concernant la réglementation économique, les importations, ou les exportations ;

(4) ou afin d'atteindre l'objectif des dispositions ou des ordonnances relatives à la protection de la nature et de l'environnement.

(3) Un contenant, un emballage ou un autre matériel utilisé pour entreposer un objet ou un bien qui doit faire l'objet d'une ordonnance de confiscation peut lui aussi faire l'objet d'une ordonnance de confiscation si la confiscation de l'objet ou du bien ne peut être mise en œuvre autrement sans occasionner des désagréments injustifiés.

Article 8 — Confiscation fondée sur la valeur

(1) Lorsqu'une ordonnance de confiscation ne peut être prise s'agissant d'un objet ou d'un bien mentionné aux articles 4 ou 5 en raison d'une restriction mentionnée à l'article 6, paragraphe premier ou parce que l'objet ou le bien a été caché ou n'est pas accessible par ailleurs, une ordonnance de confiscation totale ou partielle de la valeur de l'objet ou du bien peut être prise à l'encontre de l'auteur de l'infraction, d'une personne qui a participé à sa commission ou d'une personne pour le compte ou avec le consentement de laquelle l'infraction a été commise, plutôt qu'une ordonnance de confiscation de l'objet ou du bien proprement dit. En outre, une ordonnance de confiscation fondée sur la valeur peut être prise à l'encontre d'une personne à laquelle l'objet ou le bien a été transféré alors que cette personne savait ou avait des motifs fondés de soupçonner, au moment de sa réception, que l'objet ou le bien avait un rapport avec l'infraction, ou l'a reçu à titre de don, ou à tout autre titre gratuit.

(2) Aucune ordonnance de confiscation n'est toutefois prise lorsque la personne mentionnée au paragraphe premier démontre que l'objet ou le bien a probablement été détruit ou consommé.

(3) Lorsque l'ordonnance de confiscation de la valeur attribuée à l'objet ou au bien précités vise deux ou plusieurs personnes, leur responsabilité est conjointe et solidaire. Cependant, une personne à l'encontre de laquelle est prise une ordonnance de confiscation fondée sur une valeur partielle n'est responsable qu'à hauteur de la valeur mentionnée dans la décision.

Chapitre 16 – Infractions contre les autorités publiques

Article 13 – Octroi de pots-de-vin

(1) Toute personne qui promet, offre ou octroie à un agent public, en échange d'actes commis dans l'exercice de ses fonctions, un don ou tout autre avantage, à son intention ou au profit d'un tiers, qui influe, a pour objet d'influer ou est de nature à influer sur sa conduite dans l'exercice de ses fonctions, est passible *pour corruption* d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement ne pouvant excéder deux ans.

(2) De même, une personne qui en échange d'actes commis dans l'exercice de ses fonction d'agent public promet, offre ou octroie le don ou l'avantage mentionné au paragraphe premier est passible d'une peine pour corruption.

Article 14 – Corruption aggravée

Lorsque, dans le cadre d'un acte de corruption,

(1) le don ou l'avantage a pour objet d'inciter la personne qui en bénéficie à agir, dans l'exercice de ses fonctions, à l'encontre de ses obligations de service, ces agissements étant de nature à procurer un avantage important au corrupteur ou à un tiers ou à entraîner, pour un tiers, une perte ou un préjudice importants ;

(2) ou si la valeur du don ou de l'avantage est importante et l'acte de corruption est réputé être assorti de circonstances aggravantes lorsqu'il est apprécié dans sa globalité, l'auteur de l'infraction est passible pour *corruption aggravée* d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être inférieure à quatre mois, ni excéder quatre ans.

Article 20 – Dispositions concernant le champ d'application

(3) Dans le cadre de l'application des articles 13 et 14 du présent chapitre, est assimilée à un agent public, aux fins de la commission de l'acte délictueux, une personne élue à une charge publique, un salarié d'une entreprise publique, un agent public étranger, une personne exerçant une autorité publique et un militaire mentionné à l'article 11 du chapitre 40.

Chapitre 40 – Infractions dans l'exercice du service

Article 11 – Définitions

Au titre de la présente loi :

[...]

(4) un agent public étranger désigne toute personne nommée ou élue qui détient un mandat administratif ou judiciaire ou exerce une fonction dans un organisme ou un tribunal dans un État étranger ou une organisation internationale publique, ou qui exerce une fonction publique pour un organisme ou un tribunal d'un État étranger ou une organisation internationale publique [...]