

Bruxelles, le 30.9.2020  
SWD(2020) 325 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Rapport 2020 sur l'état de droit**  
**Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande**

*accompagnant le document:*

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

**Rapport 2020 sur l'état de droit**  
**La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -  
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -  
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -  
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -  
{SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 326 final}

## RÉSUMÉ

Le système de justice finlandais se caractérise par un niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire constamment élevé, tant parmi les entreprises qu'au sein du grand public. La création récente d'une Administration judiciaire nationale indépendante qui, depuis janvier 2020, a repris au ministère de la justice les tâches liées à la gestion des tribunaux, vise à renforcer encore l'indépendance du pouvoir judiciaire. En outre, une restructuration récente du parquet national vise à améliorer l'efficacité et la cohérence de ce dernier en ce qui concerne les pratiques en matière de poursuites. Il subsiste certaines difficultés concernant la numérisation du système de justice.

Selon diverses enquêtes, la Finlande est perçue comme l'un des pays les moins corrompus de l'Union européenne et du monde. Le pays s'appuie sur une culture administrative de la transparence et de l'ouverture afin de lutter contre la corruption. Les institutions publiques finlandaises se sont forgé une réputation de transparence administrative et ont établi un cadre fiable et fonctionnel de prévention de la corruption. La mise en place d'une stratégie gouvernementale dédiée à la lutte contre la corruption est en discussion depuis plusieurs années, mais son adoption se fait toujours attendre. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de règles spécifiques régissant les contacts des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif avec les tiers et les lobbyistes, et aucune obligation de déclaration ou de divulgation ne s'applique à ceux qui cherchent à influencer les actions et les politiques du gouvernement. Toutefois, des travaux sont en cours pour mettre au point des mesures visant à accroître l'éthique et la transparence. La Finlande prend actuellement des mesures pour réglementer le lobbying et limiter le «(rétro)pantouflage». En mars 2020, un groupe de travail parlementaire a été créé, chargé d'établir un registre de transparence relatif au lobbying dans le but de compléter la législation en matière d'ouverture du gouvernement et de renforcer la transparence administrative.

La Finlande affiche un niveau élevé de liberté de la presse, internationalement reconnu. Les missions et compétences de l'autorité de régulation des médias sont garanties par la loi, bien que cette autorité fasse état de certaines difficultés liées aux ressources. Bien qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de règles spécifiques régissant la transparence de la propriété des médias, on constate en pratique un niveau raisonnable de transparence grâce à la divulgation volontaire d'informations et aux règles générales en matière de publicité applicables aux sociétés à responsabilité limitée. Le gouvernement envisage une réforme visant à étendre encore l'accès aux documents garanti par la Constitution. En outre, le gouvernement a commencé à réfléchir à des mesures visant à protéger plus efficacement les journalistes contre les menaces illégales et le ciblage en ligne, phénomène observé au cours des dernières années. Aucune menace physique contre des journalistes n'a été signalée.

Le processus d'adoption de la législation suit plusieurs étapes et prévoit des procédures d'analyse d'impact et de consultation. Pour les réformes récentes concernant le système de justice, un processus inclusif associant le pouvoir judiciaire a été suivi. En outre, un processus de réforme est en cours, en vue de clarifier les missions, qui se chevauchent en partie, du chancelier de la justice et du médiateur, deux autorités indépendantes clés participant à la protection des droits fondamentaux. Une proposition législative à cet égard devrait être présentée au Parlement à l'automne 2020. Un programme national pour la démocratie a été lancé afin d'améliorer encore le cadre applicable à la société civile et à la démocratie participative.

## **I. SYSTÈME DE JUSTICE**

Le système de justice finlandais est composé de la justice ordinaire, avec vingt tribunaux de district<sup>1</sup>, cinq cours d'appel et la Cour suprême, et de la justice administrative, avec six tribunaux administratifs régionaux et la Cour administrative suprême. Il existe trois juridictions spécialisées<sup>2</sup>. L'Administration judiciaire nationale indépendante est chargée de l'administration des tribunaux, y compris de la gestion des budgets, des immeubles et des systèmes TIC (technologies de l'information et de la communication)<sup>3</sup>. Le Comité de nomination des juges<sup>4</sup>, indépendant, prépare les propositions de nomination des juges qu'il adresse au gouvernement, tandis que les propositions concernant les juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême sont effectuées par ces cours elles-mêmes<sup>5</sup>. Les juges sont officiellement nommés par le président de la République<sup>6</sup>. Le Parquet national est une autorité publique indépendante<sup>7</sup>, dirigée par un procureur général qui est nommé par le président sur proposition du ministère de la justice et peut être révoqué ou suspendu par le gouvernement<sup>8</sup>. L'Association des barreaux finlandais est l'organisme public chargé de la supervision professionnelle des avocats<sup>9</sup>.

### **Indépendance**

**Le système de justice finlandais se caractérise par un niveau de perception de l'indépendance très élevé.** La perception de l'indépendance des tribunaux et des juges affiche des niveaux constamment très élevés, 84 % de l'opinion publique et 85 % des entreprises percevant celle-ci comme «plutôt ou très satisfaisante». Ces chiffres sont stables, et se sont même légèrement améliorés depuis 2016, pour l'opinion publique. Pour les entreprises, ils se maintiennent à un niveau élevé depuis 2010<sup>10</sup>. En dépit de ces niveaux élevés de perception de l'indépendance du système judiciaire, la Finlande a récemment entrepris des réformes pour renforcer davantage les garanties structurelles de l'indépendance de la justice.

**Un nouvel organisme indépendant a été mis en place pour garantir l'indépendance de la justice.** L'Administration judiciaire nationale, qui a entamé ses travaux en janvier 2020, est

---

<sup>1</sup> Le nombre de tribunaux de district a été ramené de 27 à 20 en 2019, afin de permettre une répartition plus équilibrée de la charge de travail et des ressources entre ces tribunaux.

<sup>2</sup> Le tribunal des affaires économiques, le tribunal du travail et le tribunal des assurances. CEPEJ, Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, 2020.

<sup>3</sup> Loi sur les tribunaux, chapitre 19 *bis*, Administration judiciaire nationale.

<sup>4</sup> Il est composé de douze membres, à savoir neuf juges issus de différentes juridictions, proposés par le pouvoir judiciaire, et trois membres autres que des juges (un avocat, un procureur et un membre représentant la recherche et l'enseignement dans le domaine du droit). Tous les membres sont nommés par le gouvernement pour un mandat de cinq ans.

<sup>5</sup> Tous les juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême participent à la sélection. Loi sur les tribunaux, chapitre 11, article 7.

<sup>6</sup> Un seul candidat est proposé par poste vacant. Si la proposition n'est pas contraignante, dans la pratique, elle est presque toujours suivie, avec une seule exception pour les juges des tribunaux ordinaires (en 2000, année où le Comité de nomination des juges a été mis en place) et une autre pour les juges de la Cour suprême (dans les années 1970).

<sup>7</sup> Loi sur le Parquet national (32/2019), chapitre 1, article 2.

<sup>8</sup> La décision de révocation peut faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative suprême.

<sup>9</sup> Loi sur les avocats (496/1958).

<sup>10</sup> Graphiques 44, 46 et 48, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est classé comme suit: très faible (moins de 30 % des répondants perçoivent l'indépendance de la justice comme plutôt ou très satisfaisante), faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %) et très élevé (plus de 75 %).

une agence indépendante chargée de l'administration des tribunaux; elle a repris des fonctions précédemment exercées par le ministère de la justice. Instituée par des modifications apportées à la loi sur les tribunaux, adoptées en février 2019<sup>11</sup>, elle est indépendante du ministère de la justice. L'objectif de la réforme, qui a été menée en étroite concertation avec le pouvoir judiciaire<sup>12</sup>, est de renforcer l'autonomie et l'indépendance structurelles des tribunaux, d'améliorer la qualité de l'administration de la justice et de permettre aux tribunaux de se concentrer sur leurs fonctions essentielles plutôt que sur des tâches administratives<sup>13</sup>. Les compétences de l'Administration judiciaire nationale comprennent la soumission au ministère de la justice de propositions relatives à l'allocation du budget des tribunaux et la prise de décision concernant l'allocation de ce budget aux différentes juridictions, la surveillance des performances des tribunaux, la gestion des bâtiments des tribunaux et des systèmes TIC, ainsi que l'organisation de formations destinées aux juges et à d'autres membres du personnel judiciaire (en collaboration avec le Conseil de formation judiciaire<sup>14</sup>). Elle est également chargée de créer des postes au sein des tribunaux, tant pour les juges que pour les autres membres du personnel. L'organe de décision de l'Administration des tribunaux est le conseil d'administration; il est composé de huit membres (six juges issus de tous les degrés d'instance et deux membres autres que des juges<sup>15</sup>), nommés par le gouvernement sur proposition du pouvoir judiciaire (pour les membres juges), ce qui signifie que la majorité des membres sont des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire, ce qui est conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe<sup>16</sup>. L'Administration judiciaire nationale a également été acceptée en tant que membre à part entière du Réseau européen des Conseils de la justice en juin 2020<sup>17</sup>.

## Qualité

**La structure du parquet a été réformée afin d'en améliorer l'efficacité.** À compter de septembre 2019, le bureau du procureur général et onze parquets locaux ont été fusionnés pour former un parquet national unique<sup>18</sup>. Cette réforme vise à permettre au procureur général de surveiller de manière plus cohérente l'uniformité des pratiques en matière de poursuites et de centraliser les fonctions administratives ainsi que certaines procédures pénales<sup>19</sup>. En outre, elle facilite les transferts d'affaires entre districts pour équilibrer la charge de travail. La réforme a également instauré un mandat fixe pour les premiers procureurs de districts

---

<sup>11</sup> Loi sur les tribunaux, chapitre 19 *bis*, Administration judiciaire nationale.

<sup>12</sup> Le processus de préparation, qui a débuté en 2013, comprenait une commission préparatoire et un exercice de consultation exhaustif; Ministère de la justice, Project for the establishment of a judicial office.

<sup>13</sup> Contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 6.

<sup>14</sup> Le Conseil de formation judiciaire est responsable de l'organisation de la formation judiciaire. Il se compose de six juges, d'un procureur, d'un avocat, d'un membre représentant la recherche et l'enseignement dans le domaine du droit et d'un membre représentant l'Administration judiciaire nationale. Loi sur les tribunaux, chapitre 21.

<sup>15</sup> Un juge de la Cour suprême nommé par la Cour suprême, un juge de la Cour administrative suprême nommé par la Cour administrative suprême, un juge issu des cours d'appel, un juge issu des tribunaux de district, un juge issu des tribunaux administratifs et un juge issu des juridictions spécialisées (nommés par les présidents de ces juridictions à la suite d'une procédure de manifestation d'intérêt); un membre représentant le reste du personnel judiciaire, nommé par les présidents de juridiction après consultation des organisations de travailleurs, et un membre disposant d'une expertise particulière dans le domaine de la gestion de l'administration publique. Loi sur les tribunaux, chapitre 19 *bis*, article 8.

<sup>16</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, points 26 et 27.

<sup>17</sup> RE CJ, National Court Administration of Finland joins ENCJ.

<sup>18</sup> Loi sur le Parquet national (32/2019).

<sup>19</sup> Informations obtenues dans le cadre de la visite effectuée en Finlande et contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 7.

(cinq ans), ainsi que le nouveau titre de «procureur spécialisé». Elle n'a pas eu d'incidence sur le nombre de procureurs ni sur leurs missions et compétences, notamment celles du procureur général<sup>20</sup>.

**Il subsiste certaines difficultés concernant la numérisation du système de justice.** La disponibilité en ligne des jugements reste limitée, en particulier s'agissant des jugements rendus en première instance<sup>21</sup>. En outre, les mesures permettant d'assurer la publication des décisions dans un format lisible par machine sont limitées<sup>22</sup>. Si la jurisprudence de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême et, dans une moindre mesure, des cours d'appel et des juridictions spécialisées est publiée sur un site internet du gouvernement, ce n'est pas le cas des tribunaux de district. En outre, s'il est possible de soumettre un dossier et de transmettre une citation à comparaître en ligne, il n'est pas possible de suivre les étapes de la procédure en ligne<sup>23</sup>. Il existe des systèmes de gestion des dossiers, en cours de modernisation, dans toutes les juridictions, notamment pour améliorer la collecte de données<sup>24</sup>. Toutefois, il n'existe actuellement d'outils de production de statistiques sur les activités des juridictions que pour la moitié environ des juridictions<sup>25</sup>.

**Les services offerts par les bureaux d'aide juridictionnelle de l'État ont été étendus et il est désormais possible de bénéficier de certains services à distance.** Certains services, tels que les services de conseil en matière financière et d'endettement, qui étaient précédemment traités au niveau municipal, sont à présent assurés par les bureaux d'aide juridictionnelle de l'État, l'objectif étant de contribuer à une prestation cohérente des services dans l'ensemble du pays<sup>26</sup>. En outre, les préparatifs en vue d'un service d'aide juridictionnelle de garde ont commencé au ministère de la justice en juin 2019. Ce projet vise à mettre en place un système électronique capable de fournir une aide juridictionnelle à distance de manière efficace. Grâce à ce système, un suspect ou une partie lésée pourra obtenir un conseil juridique en dehors des heures normales d'activité également<sup>27</sup>.

**La nouvelle Administration judiciaire nationale a joué un rôle important pour soutenir les tribunaux au cours de la pandémie de COVID-19.** Si les tribunaux finlandais n'ont pas été entièrement fermés pendant la pandémie de COVID-19, leur activité en a cependant été affectée<sup>28</sup>. Dans cette situation, l'Administration judiciaire nationale a fourni un soutien aux tribunaux, en élaborant des lignes directrices sur l'utilisation de la téléconférence pour remplacer les audiences physiques, sur les circonstances dans lesquelles les audiences

---

<sup>20</sup> Le procureur général dispose de vastes pouvoirs, dont ceux de transfert sans consentement, de décision en matière de mesures disciplinaires et de retrait d'une affaire particulière ayant été assignée à un procureur. Graphique 56, Tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE.

<sup>21</sup> Graphique 28, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>22</sup> Graphiques 28 et 29, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>23</sup> Graphique 27, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>24</sup> Deux projets de développement destinés aux juridictions générales et aux juridictions administratives sont en cours, lesquels visent également à fournir de meilleures données, pour permettre de cibler l'allocation des ressources et de trouver des objectifs d'amélioration. Contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 10.

<sup>25</sup> Graphique 40, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>26</sup> Oikeus, Financial and debt counselling, et informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande.

<sup>27</sup> Ministère de la justice, Emergency system: Project to define a legal aid on-call system (Système d'urgence: projet de définition d'un système d'aide juridictionnelle de garde).

<sup>28</sup> Selon les statistiques sur le nombre d'affaires suspendues communiquées régulièrement par l'Administration judiciaire nationale, on comptait, en juin 2020, environ 6 000 affaires pénales, 1 300 affaires civiles et 300 affaires en appel suspendues. Administration judiciaire nationale, Suspension statistics (statistiques en matière de suspensions).

devaient être annulées ou reportées et sur les modalités de distanciation sociale à l'intérieur des tribunaux<sup>29</sup>. L'importance de ce soutien a également été soulignée par le pouvoir judiciaire<sup>30</sup>.

## **Efficienne**

**Le système de justice gère son volume d'affaires de manière efficiente.** Le système de justice enregistre des résultats moyens en ce qui concerne le temps nécessaire estimé pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses et les affaires administratives. Pour la première catégorie, le taux de variation du stock d'affaires pendantes a quelque peu baissé depuis 2016, mais reste supérieur à 100 %, tandis que pour les affaires administratives, ce taux s'est nettement amélioré, passant de 79 % en 2016 à 112 % en 2018. Le nombre d'affaires pendantes est particulièrement faible pour les affaires civiles et commerciales contentieuses et moyen pour les affaires administratives, ce qui montre que, dans l'ensemble, le système de justice parvient à traiter son volume d'affaires de manière satisfaisante<sup>31</sup>.

## **II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Bien que la Finlande ne dispose pas d'une agence spécifique chargée de la lutte contre la corruption, plusieurs autorités et organismes différents sont conjointement responsables de cette lutte. Le département des politiques et de la législation pénales du ministère de la justice supervise les efforts de prévention, est responsable de la coopération internationale et gère le réseau national de coopération dans la lutte contre la corruption. La police dispose de compétences lui permettant d'enquêter sur les affaires de corruption et jouit généralement de la confiance de la population. Des mesures visant à accroître l'éthique et la transparence, ainsi qu'à réglementer le lobbying et le «(rétro)pantouflage» sont en cours.

**La Finlande obtient un score de 86/100 selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International et se classe au 2<sup>e</sup> rang dans l'Union européenne et au 3<sup>e</sup> rang mondial<sup>32</sup>.** 22 % des répondants à l'enquête Eurobaromètre spéciale de 2020 sur la corruption estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 71 %) et seulement 8 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %)<sup>33</sup>. En ce qui concerne les entreprises, 37 % d'entre elles considèrent que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %) et 13 % que la corruption constitue un problème pour leur activité (moyenne de l'UE: 37 %). 38 % des répondants estiment que les poursuites sont suffisamment efficaces pour décourager les pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %) tandis que 53 % des entreprises pensent que les personnes et les entreprises qui se font prendre pour avoir versé des pots-de-vin à un haut fonctionnaire sont punies de manière appropriée (moyenne de l'UE: 31 %)<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Administration judiciaire nationale, Courts to remain open subject to new guidelines for protecting customers and staff.

<sup>30</sup> Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande et déclaration de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême du 14 avril 2020, A strong rule of law bears over the crisis.

<sup>31</sup> Graphiques 5 à 15, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>32</sup> Transparency International, Indice 2019 de perception de la corruption, 2020.

<sup>33</sup> Rapport Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

<sup>34</sup> Rapport Eurobaromètre Flash 482, Attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE, 2019.

**La Finlande dispose globalement du cadre juridique nécessaire pour lutter contre la corruption.** Le code pénal prévoit l’incrimination de plusieurs pratiques de corruption<sup>35</sup> et plusieurs autres lois contiennent des dispositions relatives à la prévention de la corruption<sup>36</sup>. Toutefois, l’incrimination du trafic d’influence est une question sur laquelle la discussion se poursuit dans le cadre de la réforme du code pénal<sup>37</sup>. Bien que la corruption ne soit pas très répandue, les formes le plus souvent rencontrées sont l’offre ou l’acceptation d’avantages<sup>38</sup>, les conflits d’intérêts et le favoritisme ainsi que les contacts non conformes à l’éthique dans la préparation des décisions<sup>39</sup>. Bien que des préoccupations concernant le taux d’acquiescement des affaires de corruption transnationale aient été soulevées dans le cadre des évaluations internationales, la Finlande a organisé des formations spécialisées et renforcé les campagnes de sensibilisation afin de remédier aux lacunes procédurales constatées dans la police, au parquet et parmi les juges.

**Un projet de stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2017-2021, présenté au ministère de la justice en 2017, doit encore être adopté par le gouvernement.** Après l’échec de l’adoption de la stratégie avant la démission du gouvernement précédent, un groupe de travail ministériel sur l’état de droit et la sécurité intérieure mis en place dans le cadre du nouveau gouvernement a lancé l’élaboration d’une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2020-2023, qui s’appuiera sur le projet précédent et prévoit de préciser les responsabilités des autorités en vue d’accroître la coopération. Le précédent projet de stratégie de lutte contre la corruption, élaboré en 2016, était axé sur six grands thèmes, dont le renforcement des structures de lutte contre la corruption, la sensibilisation, l’amélioration de la transparence, la facilitation de la dénonciation de la corruption, le développement de la législation sur les délits de corruption et la promotion de la recherche sur la corruption. La stratégie à venir vise à prendre en compte les recommandations en matière de lutte contre la corruption adressées à la Finlande par les évaluations internationales. En outre, l’évaluation des modifications législatives relatives à la protection des lanceurs d’alerte est en cours au sein du ministère de la justice<sup>40</sup>.

**Plusieurs autorités différentes sont conjointement responsables des efforts en matière de lutte contre la corruption.** Le département des politiques et de la législation pénales du ministère de la justice supervise les efforts de prévention, est responsable de la coopération internationale et gère le réseau national de coopération dans la lutte contre la corruption<sup>41</sup>. Le réseau coordonne les activités nationales de lutte contre la corruption, promeut les stratégies et les politiques nationales et constitue un forum d’échange d’informations entre les

---

<sup>35</sup> Le code pénal contient des dispositions contre la corruption active et passive, le détournement de fonds, la fraude et les abus de pouvoir, et les personnes et les entreprises peuvent être tenues responsables d’infractions. Les paiements de facilitation sont interdits, tandis que la régularité des cadeaux et des invitations dépend de leur valeur, de l’intention et de l’avantage éventuellement obtenu.

<sup>36</sup> Les fonctionnaires sont en outre soumis aux dispositions plus détaillées de la loi sur les fonctionnaires du gouvernement central (1994/750), de la loi sur les fonctionnaires du Parlement (1197/2003) et de la loi sur les fonctionnaires des collectivités locales (304/2003). Les autres lois pertinentes dans le domaine de la prévention de la corruption sont la loi sur les marchés publics (348/2007), la loi sur la concurrence (948/2011), la loi sur le financement des candidats aux élections (273/2009), la loi sur les partis politiques (10/1969), la loi sur l’imposition des bénéficiaires et des revenus professionnels (360/1968), la loi sur la procédure administrative (808/2019), la loi sur l’égalité entre les femmes et les hommes (609/1986) et la loi sur la non-discrimination (1325/2014).

<sup>37</sup> Cinquième cycle d’évaluation du GRECO – Rapport d’évaluation, point 12.

<sup>38</sup> Qui n’atteignent pas nécessairement le seuil de corruption.

<sup>39</sup> Contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l’état de droit.

<sup>40</sup> Contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l’état de droit, p. 18.

<sup>41</sup> Cinquième cycle d’évaluation du GRECO – Rapport d’évaluation, point 37.

ministères et les parties prenantes concernés<sup>42</sup>. Le ministère des finances est la principale autorité de coordination en matière d'éthique de la fonction publique. Il a publié des lignes directrices à l'intention des fonctionnaires sur les invitations, les avantages et les cadeaux, y compris les voyages et les activités accessoires. Le Bureau national d'audit contrôle les finances du gouvernement central, assure le suivi de la politique budgétaire et supervise le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

**Le Bureau national d'enquête (BNE) dispose de compétences lui permettant d'enquêter sur les affaires de corruption.** Les brigades de la police chargées de la criminalité financière et le BNE ont le pouvoir d'enquêter sur les affaires de corruption, et un réseau national de spécialistes de la lutte contre la corruption permet de renforcer la coopération et la coordination. En mars 2020, on comptait 459 enquêteurs chargés de la criminalité financière et 60 postes de soutien à la prévention de la criminalité financière au sein du BNE. Le parquet national ne dispose pas d'unités spécialisées au niveau national, mais tous les parquets de district ont des procureurs spécialisés dans la criminalité financière pour enquêter sur les délits de corruption. Différents districts disposent également de procureurs spécialisés dans les délits commis par les personnes occupant un poste au sein de la fonction publique. Les statistiques officielles montrent que le nombre de délits liés à la corruption signalés en Finlande est faible.

**Un code de conduite pour les fonctionnaires et les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif est en cours d'élaboration.** En ce qui concerne le cadre déontologique des fonctionnaires, les principes généraux de bonne administration sont définis dans plusieurs actes législatifs<sup>43</sup>. En outre, le ministère des finances prend des mesures pour élaborer un code de conduite destiné aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, conformément à une recommandation du GRECO<sup>44</sup>. Le projet de code de conduite consolide les lignes directrices existantes concernant les valeurs, les obligations générales, les activités accessoires, les cadeaux et les avantages. Il contient un article couvrant spécifiquement les obligations qui incombent aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif en matière de déclaration de situation patrimoniale, de revenus, d'engagements et d'intérêts. La violation du code sera considérée comme une violation des devoirs du fonctionnaire. Des sanctions spécifiques s'appliqueront dans ces cas, tandis que certaines violations pourraient constituer des délits punis par le code pénal<sup>45</sup>. Le nouveau code de conduite est attendu pour la fin de l'année 2020 et sera contraignant à l'égard de tous les fonctionnaires, y compris les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Toutefois, les ministres ne relèveront pas de son champ d'application, le cabinet du Premier ministre restant chargé de la réglementation des questions éthiques pour les membres du gouvernement<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Il dispose de deux collaborateurs à temps plein et est doté d'un budget annuel d'environ 250 000 EUR.

<sup>43</sup> L'actuel code de déontologie consiste en une série de « lignes directrices en matière d'éthique » figurant dans la loi sur les fonctionnaires du gouvernement central, dans la loi sur la procédure administrative, dans la loi sur la transparence des activités du gouvernement et dans le code pénal finlandais.

<sup>44</sup> Rapport de situation de la Finlande sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du cinquième cycle d'évaluation du GRECO. La recommandation du GRECO mentionnait également un code de conduite pour les ministres.

<sup>45</sup> Selon la loi sur les fonctionnaires du gouvernement central, les sanctions applicables sont l'avertissement informel, l'avertissement écrit, la notification et l'annulation de la relation avec le service public (en fonction, bien entendu, de la gravité de la violation).

<sup>46</sup> Rapport de situation de la Finlande sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du cinquième cycle d'évaluation du GRECO, p. 6.

**La législation ne définit pas le conflit d'intérêts de manière explicite.** La Constitution dispose qu'un ministre ne peut exercer aucune autre fonction publique ni entreprendre aucune autre tâche susceptible d'entraver l'exercice de ses fonctions ou de compromettre la crédibilité de ses actions en tant que ministre. La loi sur les fonctionnaires du gouvernement central prévoit qu'un fonctionnaire ne peut exiger, accepter ni recevoir d'avantage financier ou autre si cet avantage affaiblit la confiance à son égard ou à l'égard d'une autorité. La loi sur la procédure administrative (article 27) et la loi sur les fonctionnaires du gouvernement central imposent également des limitations, et le ministère des finances a émis des lignes directrices détaillées concernant les activités accessoires. Néanmoins, en dépit des dispositions existantes, il a été recommandé qu'un système formel de contrôle des formulaires de déclaration et de divulgation des ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit établi ou amélioré<sup>47</sup>.

**La déclaration de situation patrimoniale pour les hauts fonctionnaires est régie par la loi sur les fonctionnaires du gouvernement central<sup>48</sup>.** Cette loi dispose que, avant d'être nommée, la personne concernée doit rendre compte de ses activités économiques, de ses participations dans des sociétés et de ses autres biens, ainsi que d'autres obligations, relations ou engagements pertinents pour déterminer si cette personne remplit les conditions nécessaires pour exercer les tâches requises dans le cadre de ses fonctions<sup>49</sup>. Bien que le ministère des finances ait émis des lignes directrices détaillées sur la déclaration de situation patrimoniale, il a été recommandé que la Finlande standardise les déclarations/divulgations obligatoires<sup>50</sup>. Dans son évaluation, le ministère des finances a énoncé les mesures nécessaires pour donner suite à la recommandation et a précisé la question de savoir s'il convenait d'élargir le périmètre de la déclaration<sup>51</sup>. Les modifications attendues pourraient entrer en vigueur au début de l'année 2021.

**Les travaux relatifs à l'introduction d'un registre de transparence sont en cours.** Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de règles spécifiques régissant les contacts des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif avec les tiers et les lobbyistes. De plus, aucune obligation de déclaration ou de divulgation ne s'applique à ceux qui cherchent à influencer les actions et les politiques du gouvernement. Toutefois, en mars 2020, un groupe de travail parlementaire a été créé afin d'établir un registre de transparence concernant le lobbying. Le registre, qui complétera la législation en matière d'ouverture du gouvernement et renforcera la transparence administrative, sera mis en place en concertation avec la société civile afin d'améliorer la transparence du processus décisionnel et d'éviter toute influence indue. Il couvrira initialement le processus décisionnel au niveau national, mais pourrait être étendu ultérieurement aux pouvoirs publics municipaux et régionaux. La législation correspondante, attendue d'ici 2023, imposerait une obligation d'enregistrement aux organisations de lobbying et aux particuliers.

**Il existe certaines restrictions visant à limiter le «(rétro)pantouflage» et une extension de ces mesures est en cours de préparation.** Des exigences applicables au terme d'une relation de travail dans la fonction publique ont été introduites par la loi en 2017 pour tous les fonctionnaires, à l'exception des ministres. La loi sur les fonctionnaires du gouvernement

---

<sup>47</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, recommandation iii).

<sup>48</sup> Loi sur les fonctionnaires du gouvernement central, article 8 *bis*.

<sup>49</sup> Loi sur les fonctionnaires du gouvernement central, article 18.

<sup>50</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, recommandation v.

<sup>51</sup> L'option proposée consiste à modifier l'article 8 *bis* de la loi sur les fonctionnaires du gouvernement central et de ce fait à mettre à jour les lignes directrices relatives à la déclaration et le formulaire de déclaration.

central prévoit un délai d'attente au terme d'un emploi public pour les fonctionnaires ayant occupé de hautes fonctions de l'exécutif. Les ministres ne sont actuellement pas visés par cette exigence, mais font l'objet d'une recommandation du Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique concernant la divulgation de leur intention d'assumer de nouvelles responsabilités après avoir été nommés<sup>52</sup>. En outre, en décembre 2019, le gouvernement a adopté une résolution empêchant le «(réto)pantouflage» pour les ministres. Selon cette résolution, les ministres sont tenus d'informer le premier ministre et la commission consultative du gouvernement de toute affectation éventuelle à un autre poste au cours de leur mandat et la commission consultative doit évaluer s'il y a lieu de recommander une période d'attente de 6 mois maximum. L'obligation d'information ne s'applique qu'à un mandat ministériel en cours et prend fin lorsque celui-ci expire. Étant donné qu'il a été jugé que la fixation d'autres types de restrictions nécessitait des mesures législatives, un projet de texte législatif sur ce thème a été entamé. L'objectif est d'établir des procédures en vue de prévenir et d'éviter les conflits d'intérêts pour les membres du gouvernement. La proposition du gouvernement devrait être soumise au printemps 2021. Le ministère des finances se penche actuellement sur la question de savoir s'il est nécessaire de mettre à jour les lignes directrices générales afin de tenir compte de la recommandation du GRECO concernant la définition des normes, des procédures et, le cas échéant, de la législation à suivre, et s'il convient d'étendre à 12 mois les périodes de restriction pour les plus hauts fonctionnaires<sup>53</sup>.

### **III. PLURALISME DES MÉDIAS**

Les missions et compétences de l'Agence finlandaise des transports et des communications (Traficom), l'autorité de régulation des médias, sont garanties par la loi. La Finlande dispose de règles générales en matière de publicité pour les sociétés à responsabilité limitée<sup>54</sup>. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de règles spécifiques concernant la transparence de la propriété des médias. L'accès aux documents publics est garanti par la Constitution. Une nouvelle loi<sup>55</sup> visant à protéger les journalistes contre les menaces et le ciblage illégaux a été proposée l'année dernière<sup>56</sup>.

**À la suite d'une fusion récente, l'Agence finlandaise des transports et des communications (Traficom) agit en tant qu'organe indépendant de régulation des médias.** L'objectif de la fusion de l'Autorité finlandaise de régulation des communications (FICORA) et de l'Autorité finlandaise de la sécurité routière, en janvier 2019, était de créer des synergies avec le ministère des transports et des communications et de fournir davantage de services sous le même toit. Les missions, compétences et procédures de nomination du président et des membres de l'organe collégial de l'autorité sont définies par la loi<sup>57</sup>. Le gouvernement nomme le directeur général pour un mandat de cinq ans<sup>58</sup>. La loi sur les fonctionnaires du gouvernement central contient des dispositions sur la rupture de la relation de travail des fonctionnaires, dispositions qui s'appliquent également au directeur général de

---

<sup>52</sup> Recommandation du Comité consultatif sur l'éthique de la fonction publique du 22 septembre 2014.

<sup>53</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, recommandation iv.

<sup>54</sup> Osakeyhtiölaki 624/2006.

<sup>55</sup> Lakialoite LA 33 2019 vp [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA\\_33+2019.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_33+2019.aspx).

<sup>56</sup> Depuis sa première publication, en 2002, le classement mondial de la liberté de la presse annuel de Reporters sans frontières a toujours placé la Finlande parmi les cinq premiers pays; elle occupe actuellement la deuxième place.

<sup>57</sup> Loi sur l'Agence des transports et des communications (Laki Liikenne- ja viestintävirastosta 935/2018).

<sup>58</sup> Article 9 bis de la loi sur les fonctionnaires du gouvernement central (Valtion virkamieslaki 750/1994) et point 6 du premier paragraphe de l'article 28 du décret sur les fonctionnaires du gouvernement central (Valtion virkamiesasetus 971/1994).

l'agence. De manière générale, sur la base de l'analyse de la dernière édition de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias (Media Pluralism Monitor - MPM 2020), l'indépendance et l'efficacité de Traficom semblent très élevées. Toutefois, l'agence a indiqué qu'elle n'avait guère de possibilités de contribuer de manière efficace aux activités du groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA) pour le moment, en raison de ressources limitées<sup>59</sup>. La transposition nationale de la directive sur les services de médias audiovisuels (directive SMA)<sup>60</sup> est en cours. Outre Traficom, l'Institut national de l'audiovisuel est un autre organisme public indépendant dans le domaine des médias. Il est chargé de classer les programmes audiovisuels aux fins de la protection des mineurs (loi sur l'Institut national de l'audiovisuel<sup>61</sup>).

**Le Conseil finlandais des médias (*Julkisen sanan neuvosto*) est un comité d'autorégulation mis en place par des éditeurs et des journalistes.** Son objectif est d'interpréter les bonnes pratiques professionnelles et de défendre la liberté d'expression et de publication. Il traite également des méthodes utilisées par les journalistes pour obtenir des informations. Le Conseil est composé de 13 membres et d'un président; il n'a pas de compétence juridictionnelle et n'exerce pas d'autorité publique. La majorité des médias finlandais ont signé l'accord de base du Conseil, qui permet à ce dernier de traiter directement les plaintes les concernant. Dans un nombre limité de cas, le Conseil peut également ouvrir une enquête à titre indépendant<sup>62</sup>.

**Il n'existe pas de règles spécifiques régissant la transparence de la propriété des médias, mais la divulgation volontaire est une pratique courante.** Les règles générales en matière de publicité pour les sociétés à responsabilité limitée s'appliquent aux entreprises de médias. Conformément à la loi sur les sociétés à responsabilité limitée<sup>63</sup>, le registre des actionnaires doit être publiquement accessible au siège de la société. Il n'existe pas de législation spécifique concernant la transparence ou la concentration de la propriété des médias. Toutefois, il ressort des échanges avec les autorités finlandaises que la plupart des entreprises publient d'elles-mêmes sur leur site internet des informations concernant leurs propriétaires. Les autorités finlandaises ont également indiqué être en train de mettre en œuvre la directive SMA révisée, qui encourage les États membres à adopter des mesures législatives prévoyant que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence rendent accessibles des informations relatives à leur structure de propriété. La directive devrait être mise en œuvre par la loi sur les services de communications électroniques à l'automne 2020. Conformément à la proposition du gouvernement, les fournisseurs de services de médias seraient tenus de rendre accessibles au public des informations relatives à leur structure de propriété.

**La Finlande possède une tradition bien ancrée de transparence des pouvoirs publics.** L'accès aux documents publics est garanti par la Constitution et par la loi sur la transparence

---

<sup>59</sup> Il convient de noter à cet égard que la directive révisée sur les services de médias audiovisuels (directive SMA) exige des États membres qu'ils «veillent à ce que les autorités ou organismes de régulation nationaux disposent de ressources financières et humaines et de pouvoirs d'exécution adéquats pour exercer leurs fonctions de manière efficace et contribuer aux activités de l'ERGA». Article 30, paragraphe 4, de la directive SMA (2010/13/UE), modifiée par la directive 2018/1808/UE.

<sup>60</sup> Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE.

<sup>61</sup> Laki Kansallisesta audiovisuaalisesta Instituutista 1434/2007.

<sup>62</sup> Site internet du Conseil des médias: <http://www.jsn.fi/en/>.

<sup>63</sup> Chapitre 3, article 17 (Osakeyhtiölaki 624/2006).

des activités du gouvernement<sup>64</sup>. Tout citoyen finlandais est autorisé à accéder aux documents du gouvernement sauf si, pour des raisons impérieuses, leur publication a été spécifiquement restreinte par une loi. Le même article protège également le droit de toute personne d'exprimer, de publier et de recevoir des informations, des avis et d'autres messages, sans que personne ne l'en empêche à l'avance, quel que soit le support. D'après les organisations non gouvernementales, le cadre juridique est satisfaisant dans l'ensemble, et permet généralement de faire en sorte que les règles en matière de transparence soient défendues par les tribunaux. Cette évaluation reste valable malgré une tendance observée, ces dernières années, à une interprétation plus stricte des règles par certaines autorités, dont la police et les autorités locales<sup>65</sup>. La perception de frais peut constituer un obstacle à l'accès à certains documents publics. Les autorités finlandaises déclarent que les règles actuelles pourraient éventuellement être réformées à l'avenir, compte tenu des modifications dans l'organisation du secteur public, là où l'État et les municipalités ont privatisé leurs fonctions. À cette fin, le ministère de la justice a commandé une étude sur l'élargissement du champ d'application institutionnel de la loi<sup>66</sup>. La modernisation des règles est également nécessaire pour d'autres raisons, telles que la numérisation. Le programme du gouvernement actuel aborde la nécessité de réévaluer le champ d'application institutionnel de la loi et de veiller à ce que le principe de transparence soit également effectif à l'avenir<sup>67</sup>.

**Le cadre de protection des journalistes se révèle solide.** La Finlande n'a pas pris de mesures spécifiques sur la base de la recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias<sup>68</sup>. Toutefois, depuis sa première publication, en 2002, le classement mondial de la liberté de la presse annuel de Reporters sans frontières a toujours placé la Finlande parmi les cinq premiers pays. Le MPM 2020 souligne que le blasphème reste une infraction pénale et que des peines sévères peuvent être infligées en cas de diffamation (aggravée)<sup>69</sup>. En outre, en 2019, une alerte a été publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes concernant une condamnation pour diffamation ayant des effets dissuasifs sur la liberté de la presse. Le jugement en cause fait l'objet d'un appel<sup>70</sup>. Les dispositions pénales relatives à la diffamation et à la diffusion d'informations violant le droit à la vie privée ont toutefois été modifiées, et la possibilité de peines de prison a été supprimée du code pénal en 2014, sauf dans les cas de diffamation «aggravée», à la suite d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme<sup>71</sup>.

**Le gouvernement réfléchit à des mesures supplémentaires pour protéger les journalistes des attaques en ligne.** Aucune menace physique contre des journalistes n'a été signalée en Finlande par le MPM 2020 ou par la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. Des campagnes de harcèlement en

---

<sup>64</sup> Article 12, paragraphe 2, de la Constitution et loi sur la transparence des activités du gouvernement (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999).

<sup>65</sup> Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande, par ex. auprès de l'Union des journalistes finlandais, de l'Association finlandaise des médias et du Conseil des médias.

<sup>66</sup> Contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 25.

<sup>67</sup> Programme du gouvernement de la Première ministre Sanna Marin du 10 décembre 2019. Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society.

<sup>68</sup> Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

<sup>69</sup> Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

<sup>70</sup> Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, Finlande: un tribunal condamne la journaliste Johanna Vehkoo pour diffamation.

<sup>71</sup> Par ex. *Juppala c. Finland*, n° 18620/03, CEDH 2008 et *Ristamäki et Korvola c. Finlande*, n° 66456/09, CEDH 2013.

ligne existent, mais au cours des dernières années, des mesures ont été prises pour lutter contre ce phénomène, comme l'incrimination de la traque furtive en 2013<sup>72</sup>. Le ministère de l'intérieur a mis en place un groupe de travail (pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2020 au 31 décembre 2020) chargé d'examiner la manière de cibler les attaques en ligne, d'intensifier les actions dans ce domaine et d'assurer une protection plus efficace des victimes. En outre, une politique d'éducation en matière de protection des journalistes est en cours d'élaboration<sup>73</sup>. Les retours d'information d'organisations non gouvernementales révèlent qu'une nouvelle loi visant à protéger les journalistes contre les menaces et le ciblage illégaux a été proposée l'année dernière<sup>74</sup> et que l'instruction et le jugement de ces cas se sont améliorés.

#### **IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS**

La Finlande est une démocratie parlementaire monocamérale, dans laquelle les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement ou du Parlement (bien que, dans la pratique, la plupart des lois reposent sur des propositions du gouvernement). En l'absence de cour constitutionnelle, le contrôle de constitutionnalité ex ante est assuré par le chancelier de la justice et par la commission de la Constitution du Parlement. En outre, toutes les juridictions peuvent procéder à des contrôles de constitutionnalité ex post dans des cas concrets<sup>75</sup>. Le chancelier de la justice, le Centre des droits de l'homme et le médiateur parlementaire jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

**Un cadre d'analyse d'impact et un processus de consultation exhaustif font partie d'un cadre particulièrement inclusif pour l'adoption de la législation.** Le processus d'élaboration et d'adoption des lois est décrit dans le guide du processus d'élaboration législative<sup>76</sup>, qui prévoit une procédure en plusieurs étapes, dont une phase préparatoire, une phase de rédaction comportant une analyse d'impact et une phase de consultation (de six semaines au minimum). Un conseil d'analyse d'impact de la réglementation émet des déclarations sur les propositions et analyses d'impact du gouvernement. Si une participation plus large est nécessaire au cours du processus, une instance préparatoire distincte, réunissant des parties prenantes, des représentants des ministères, des experts et des décideurs politiques, peut être désignée. Pour la création de l'Administration judiciaire nationale<sup>77</sup>, une instance préparatoire de ce type, qui incluait des membres du pouvoir judiciaire, a été mise en place. Pour une réforme récente de la loi sur la procédure judiciaire administrative<sup>78</sup>, un réseau de parties prenantes a été associé au processus préparatoire.

**Les pouvoirs d'urgence ont été utilisés dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et ont fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.** La loi sur les pouvoirs d'urgence, qui confère au gouvernement un certain nombre de pouvoirs dans une situation d'urgence, a été appliquée au cours de la pandémie de COVID-19, entre le 16 mars et le 16 juin 2020<sup>79</sup>. Les

---

<sup>72</sup> Code pénal, chapitre 25, article 7 *bis*.

<sup>73</sup> Contribution de la Finlande au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 25.

<sup>74</sup> Lakialoite LA 33 2019 vp [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA\\_33+2019.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_33+2019.aspx).

<sup>75</sup> En vertu de l'article 106 de la Constitution, si, dans une affaire pendante devant une juridiction, l'application d'une loi viole de manière manifeste la Constitution, la juridiction doit faire primer la Constitution.

<sup>76</sup> Gouvernement finlandais, guide du processus d'élaboration législative.

<sup>77</sup> Ministère de la justice, projet d'établissement d'un office judiciaire.

<sup>78</sup> Ministère de la justice, loi sur la procédure administrative.

<sup>79</sup> L'application de la loi sur les pouvoirs d'urgence (1552/2011) est légalement limitée à une période de six mois au maximum. Le gouvernement a décidé de mettre fin à l'application de cette loi le 15 juin 2020,

décrets adoptés par le gouvernement sur la base de ces pouvoirs doivent être soumis au Parlement, qui peut les approuver, les modifier ou les rejeter. Le gouvernement a présenté une série de décrets de ce type pour approbation du Parlement au cours de la pandémie de COVID-19<sup>80</sup>. Le processus d'approbation comportait notamment un examen par la commission de la Constitution, commission parlementaire<sup>81</sup> chargée d'évaluer la constitutionnalité des propositions soumises au Parlement, qui a fourni des déclarations sur tous les décrets adoptés en vertu de la loi sur les pouvoirs d'urgence et a parfois demandé des modifications<sup>82</sup>. En outre, le chancelier de la justice examine la constitutionnalité de la législation d'urgence et a ouvert au moins douze enquêtes d'initiative, toujours en cours, concernant le recours aux pouvoirs d'urgence, dans le cadre desquelles il a demandé des éclaircissements<sup>83</sup>.

**Un processus de réforme a été lancé afin de clarifier les mandats des différentes autorités indépendantes chargées de la protection des droits fondamentaux.** Selon la Constitution, le chancelier de la justice et le médiateur parlementaire sont les deux gardiens suprêmes de la légalité et des droits fondamentaux; ils sont chargés de tâches similaires et concomitantes consistant à surveiller les activités des autorités publiques et à contrôler le respect de la légalité et de l'état de droit dans l'exercice de l'autorité publique par le gouvernement, les institutions publiques et les tribunaux<sup>84</sup>, bien qu'une certaine spécialisation existe dans la pratique<sup>85</sup>. En outre, depuis 2018, le chancelier de la justice assure le contrôle préalable de la légalité des projets d'actes législatifs qui doivent être présentés au Parlement. Le médiateur parlementaire et le Centre des droits de l'homme (et sa délégation) forment ensemble l'Institution nationale des droits de l'homme, dont l'accréditation de statut A été renouvelée par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme en 2019. Afin de clarifier les mandats du médiateur parlementaire et du chancelier de la justice ainsi que la répartition des compétences entre ces deux institutions, le gouvernement a lancé un processus de réforme en 2018, et une proposition législative devrait être présentée au Parlement à l'automne 2020<sup>86</sup>. Les deux institutions ont indiqué soutenir cette réforme et ont pris part à la phase préparatoire<sup>87</sup>.

**Le programme national pour la démocratie vise à améliorer encore le cadre applicable à la société civile et à la démocratie participative.** L'espace dévolu à la société civile en

---

levant l'état d'urgence à partir du 16 juin 2020, et a abrogé à la même date tous les décrets adoptés en vertu de celle-ci.

<sup>80</sup> Les deux premiers décrets ont été présentés au Parlement le 17 mars 2020 et approuvés le 18 mars 2020.

<sup>81</sup> Cette commission est composée de membres du Parlement et auditionne régulièrement des experts indépendants en droit constitutionnel.

<sup>82</sup> Voir, par exemple, le rapport 2/2020 vp de la commission, qui concerne le premier décret d'urgence et dans lequel la commission de la Constitution a considéré que le décret était constitutionnel, à l'exception d'une disposition relative à une obligation de travail pour les professionnels de santé, qui a ensuite été abrogée.

<sup>83</sup> Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande et déclarations du chancelier de la justice des 3 avril et 19 mai 2020.

<sup>84</sup> Les deux autorités peuvent engager des poursuites contre les juges pour conduite illégale dans l'exercice de leur fonction.

<sup>85</sup> Le chancelier de la justice est nommé par le président de la République et a des responsabilités particulières dans la supervision des activités du gouvernement. Le médiateur est élu par le Parlement et dispose de larges compétences pour donner suite aux plaintes émanant de citoyens.

<sup>86</sup> Ministère de la justice, Clarifying and evaluating the division of responsibilities of supreme law enforcement officers.

<sup>87</sup> Informations obtenues dans le cadre de la visite en Finlande et du processus de consultation aux fins du rapport, par ex. la contribution du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 83-84.

Finlande est considéré comme ouvert<sup>88</sup>. Il existe plusieurs mécanismes pour associer la société civile au processus décisionnel, tels que le Conseil consultatif pour la politique de la société civile (institué en 2017), qui encourage les interactions entre les pouvoirs publics et la société civile. Toutefois, plusieurs organisations de la société civile ont indiqué que, dans certains cas, les consultations sont menées de manière formaliste ou à un stade tardif du processus<sup>89</sup>. Le programme national pour la démocratie à l'horizon 2025, lancé en 2019, vise à améliorer le cadre de la démocratie participative, y compris la participation et la consultation de la société civile. En outre, il a vocation à renforcer les conditions de fonctionnement de la société civile et à promouvoir l'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Classification CIVICUS en cinq catégories, à savoir: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

<sup>89</sup> Contribution du REINDH au rapport 2020 sur l'état de droit 2020, p. 87.

<sup>90</sup> Ministère de la justice, National Democracy Programme 2025 (programme national pour la démocratie à l'horizon 2025).

## Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique\*

\* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).

Administration judiciaire nationale, Courts to remain open subject to new guidelines for protecting customers and staff <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/2020/457pl2ptq.html>.

Administration judiciaire nationale, Suspension Statistics. <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/qwlqgymkm.html>.

Anti-Corruption Finland, National legislation. <https://korrupziontorjunta.fi/en/national-legislation>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020 Media pluralism monitor, 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ, Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'Union européenne, 2020.

Chancelier de la justice, Chancellor of Justice Tuomas Pöyst's requests for clarification in connection with the Covid-19 epidemic, 19 mai 2020. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-japuheenvuorot/538/oikeuskansleri-tuomas-poystin-selvityspyynnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>.

Chancelier de la justice, Deputy Chancellor of Justice Puumainen's inquiries in connection with the Covid-19 epidemic, 3 avril 2020. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-japuheenvuorot/535/apulaisoikeuskansleri-puumalaisen-selvityspyynnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>.

CIVICUS, profil de la Finlande, <https://monitor.civicus.org/country/finland/>.

Commission européenne, Tableaux de bord 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres (2016), Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias.

Cour suprême et cour administrative suprême (14 avril 2020), A strong rule of law bears over the crisis. <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2020/04/kkojakhovahvaoikeusvaltiokantaa-ylidikriisiajan.html>.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

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

Gouvernement finlandais, Legislative Drafting Process Guide. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/>.

GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation pour la Finlande concernant la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, 2018.

Ministère de la justice, Clarifying and evaluating the division of responsibilities of supreme law enforcement officers <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM044:00/2018>.

Ministère de la justice, Emergency system. <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM016:00/2019>.

Ministère de la justice, Loi sur la procédure administrative. <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM014:00/2015>.

Ministère de la justice, National Democracy Programme 2025. <https://oikeusministerio.fi/en/national-democracy-programme-2025>.

Ministère de la justice, Project for the establishment of a judicial office, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>.

Ministère de la justice, Rapport de situation de la Finlande sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du cinquième cycle d'évaluation.

Oikeus, Financial and debt counselling. [https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/financial\\_and\\_debt\\_counselling.html](https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/financial_and_debt_counselling.html).

Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government 10 December 2019. Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161935>.

Rapport de la commission 2/2020 vp – M1/2020 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM\\_2+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_2+2020.aspx).

RECJ, National Court Administration of Finland joins ENCJ. <https://www.encj.eu/node/560>.

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, Contribution du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme à la consultation des parties prenantes pour le rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Visite virtuelle en Finlande dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

## **Annexe II: Visite en Finlande**

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mai et en juin 2020 avec:

- l'administration judiciaire nationale
- l'Agence des transports et des communications
- l'association finlandaise des magistrats
- l'association finlandaise des médias
- l'union des journalistes finlandais
- la commission de la Constitution
- La cour suprême
- le bureau national d'enquête
- le cabinet du Premier ministre
- le chancelier de la justice
- le comité de nomination des juges
- le conseil des médias
- le ministère de la justice
- le ministère des affaires étrangères
- le parquet
- Transparency International Finland

\* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre de plusieurs réunions horizontales:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- L'institut international de la presse
- La commission internationale de juristes
- La Conférence des Églises européennes
- La fédération internationale pour les droits humains
- La plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Le centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Le Forum civique européen
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International EU