



# Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr. générale  
7 juin 2011  
Français  
Original: anglais

## Groupe d'examen de l'application

### Reprise de la deuxième session

Vienne, 7-9 septembre 2011

Point 2 de l'ordre du jour provisoire\*\*

### Examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

## Résumés analytiques

### Note du secrétariat

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	2
II. Résumés analytiques .....	2
Espagne .....	2
Finlande .....	11

\* Nouveau tirage pour raisons techniques le 1<sup>er</sup> septembre 2011.

\*\* CAC/COSP/IRG/2011/1.



## I. Introduction

1. Le présent document du Groupe d'examen de l'application est publié conformément au paragraphe 36 des termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption (annexe de la résolution 3/1 de la Conférence des États parties).
2. Les résumés analytiques qu'il contient correspondent aux examens de pays réalisés pendant la première année du premier cycle d'examen. D'autres résumés analytiques relatifs à la même année du même cycle seront publiés dans des additifs à la présente note.

## II. Résumés analytiques

### Espagne

#### Systeme juridique

D'après la constitution espagnole, les traités ratifiés par l'Espagne font partie de la législation nationale et peuvent donc être appliqués directement. L'Espagne a un système de droit romain avec une procédure pénale accusatoire mixte. Les règles générales du droit pénal figurent dans le Code pénal (loi organique 10/1995, du 23 novembre) et dans le Code de procédure pénale (décret royal du 14 septembre 1882).

L'Espagne a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 16 septembre 2005 et a déposé un instrument de ratification le 9 juin 2006, publié au Journal officiel du 19 juin 2006.

#### Conclusions générales

L'Espagne a entrepris des réformes juridiques pour renforcer son régime anticorruption. Le Code de procédure pénale a été profondément réformé par la loi 38/2002. Le Code pénal a été amendé par la loi organique 5/2010, du 22 juin, qui est entrée en vigueur le 23 décembre 2010, les amendements concernant notamment les infractions liées à la corruption. Dans ce domaine, les réformes ont adapté le système espagnol aux prescriptions de l'UE, de l'OCDE et du GRECO.

Bien que l'Espagne puisse appliquer la Convention directement, dans la pratique cette application est limitée du fait de la prépondérance des instruments européens et des traités bilatéraux, en particulier dans le domaine de la coopération internationale.

#### Incrimination, détection et répression

##### *Incrimination*

Tous les actes visés par la Convention sont inscrits dans le Code pénal. La notion d'agent public est définie à des fins pénales dans l'article 24.2 du Code pénal. Sur la base de cette disposition et de la jurisprudence, la notion d'"agent public" est entendue dans un sens large.

La corruption active d'un agent public est une infraction pénale en vertu de l'article 424 du Code pénal, qui couvre expressément un certain nombre des éléments obligatoires de la corruption active, à l'exception de la corruption indirecte par des intermédiaires. Toutefois, la jurisprudence montre que cet aspect est couvert par la définition d'"auteur" à l'article 28 du Code pénal ("l'auteur est celui qui accomplit l'acte par lui-même ou par le biais d'une autre personne qu'il utilise comme instrument").

Par ailleurs, la notion de "promesse" n'est pas expressément couverte; toutefois, les cas de "promesse" peuvent être couverts par l'article 424 au titre de l'élément "offre".

D'après la législation espagnole, la corruption active ne peut être le fait que de personnes privées (physiques ou morales). En cas de corruption d'agents publics, les infractions de trafic d'influence (art. 428) ou d'abus d'autorité (art. 404) s'appliquent. Toutefois, la disposition relative au trafic d'influence n'incrimine pas la fourniture d'un avantage indu et requiert l'intention de générer un avantage matériel, ce qui n'est pas prévu par l'article 15 de la Convention. La disposition relative à l'abus de fonctions requiert que l'agent public agisse en connaissance de cause, ce qui n'est pas non plus prévu par la Convention. Par conséquent, certains cas de corruption d'agents publics ne sont pas régis par les dispositions actuelles du Code pénal.

La corruption passive d'agents publics nationaux fait l'objet des nouveaux articles 419 à 422 du Code pénal.

L'article 445 du Code pénal fait de la corruption active d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires d'organisations internationales publiques une infraction à part entière. La récente réforme du Code pénal prévoit expressément la responsabilité pénale des personnes morales pour certaines infractions, dont la corruption d'agents publics étrangers. La corruption passive d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires d'organisations internationales publiques est couverte par une application directe de la définition élargie figurant à l'article 445 (par. 3) à la disposition générale relative à la corruption passive (art. 419 et 420).

Le détournement et la soustraction sont couverts par les articles 432 à 435 du Code pénal.

S'agissant du trafic d'influence (art. 428 et 429 du Code pénal), la législation espagnole ne requiert pas la promesse, l'offre ou l'octroi d'un avantage indu, et en ce sens elle est plus large que l'article 18 a) de la Convention. Toutefois, la législation espagnole exige que l'acte soit exécuté en vue d'un avantage matériel, tandis que la Convention n'exige pas cette intention.

Le trafic d'influence passif fait l'objet de l'article 430 du Code pénal.

L'abus de fonctions est incriminé par l'article 404 du Code pénal.

Parmi les actes dont l'incrimination n'est pas obligatoire selon la Convention, l'enrichissement illicite n'est pas considéré comme une infraction à part entière en Espagne, car cela est jugé incompatible avec la présomption d'innocence prévue à l'article 24 de la constitution et avec l'interprétation qu'en a donnée la cour constitutionnelle. Pour établir la responsabilité pénale, il faut prouver que

l'augmentation du patrimoine de l'agent public est due à l'un des actes inclus dans la liste des infractions prévues par le Code pénal.

La législation espagnole limite la corruption dans le secteur privé au manquement à des obligations lors de l'achat ou de la vente de biens ou de la passation de contrats pour des services professionnels. Toutefois, d'autres cas de corruption dans le secteur privé pourraient tomber sous le coup d'autres dispositions du Code pénal, comme celles relatives à la criminalité des entreprises, à certaines infractions liées au marché et aux consommateurs (telles que la découverte ou la divulgation de secrets commerciaux) ou à l'altération des prix du marché libre par suite de violence, menace, tromperie ou fraude.

La soustraction de biens dans le secteur privé constitue soit une infraction de détournement au titre de l'article 252, soit une infraction d'administration déloyale au titre de l'article 295 du Code pénal.

S'agissant du blanchiment du produit du crime, l'Espagne a opté pour une approche "globalisante". Le blanchiment est une infraction à part entière et une condamnation pour une infraction principale n'est donc pas nécessaire. La dissimulation est incriminée par le Code pénal (art. 301) en ce qui concerne toutes les activités criminelles. En outre, dans le cas des actes visés par la Convention, des circonstances aggravantes sont prévues.

Le recel au sens de l'article 24 de la Convention est régi par l'article 451 du Code pénal espagnol.

L'entrave au bon fonctionnement de la justice n'est pas expressément érigée en infraction pénale comme prévu à l'article 25 de la Convention, mais tous les éléments requis dans cet article sont couverts par la législation espagnole pertinente (art. 464 et 550 à 552 du Code pénal).

En Espagne, les personnes morales ont une responsabilité civile, administrative et dans certains cas aussi pénale. La loi organique 5/2010 du 22 juin, portant réforme du Code pénal, introduit la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions ci-après prévues par la Convention: blanchiment d'argent (art. 302), corruption (art. 427), trafic d'influence (art. 430), corruption d'agent public étranger (art. 445) et constitution d'organisations ou de groupes criminels (art. 570 *quater*). La responsabilité pénale s'accompagne d'une responsabilité civile conjointe pour les dommages causés par l'auteur. La portée de la responsabilité pénale des personnes morales dans le secteur public est réduite par une exception concernant les entités publiques, y compris les sociétés publiques.

L'Espagne a un délai de prescription minimal pour les infractions établies conformément à la Convention de 5 ans, porté à 10 ans dans certains cas. Si 10 ans constituent une période suffisamment longue, l'adéquation d'un délai de prescription de 5 ans dépend de la possibilité de prolonger/suspendre ce délai, et de son application concrète. L'Espagne n'a pas de législation prévoyant l'allongement ou la suspension du délai de prescription lorsque l'auteur présumé s'est soustrait à la justice. Dans le système juridique espagnol, l'entrave à la justice n'interrompt ni ne prolonge le délai de prescription.

Tout en notant le haut degré de conformité de l'Espagne avec la Convention en ce qui concerne l'incrimination, les examinateurs ont relevé quelques possibilités d'améliorations comme suit:

- Faire en sorte que la “promesse” soit couverte par la notion d’“offre”. Si la justice n’interprétait pas la loi dans ce sens dans le cadre d’affaires futures, une clarification de la législation pourrait être envisagée;
- Envisager d’amender la législation pertinente pour introduire des dispositions spécifiques concernant la corruption active par des agents publics.

#### *Détection et répression*

Toutes les infractions pertinentes sont passibles de peines de prison, parfois de plusieurs années. En outre, des amendes et la suspension sont aussi prévues, ainsi que, dans tous les cas, la confiscation du produit du crime, même s’il a été transformé. Toutefois, l’application des nouvelles dispositions du Code pénal ne peut pas encore être examinée puisqu’elles ne sont entrées en vigueur qu’en décembre 2010.

Le système juridique espagnol ne prévoit pas de privilège de juridiction pour les agents publics. Toutefois, conformément à la constitution, le parlement doit autoriser l’engagement de poursuites pénales contre ses membres, députés et sénateurs. Des exemples d’affaires ont montré que l’octroi de cette autorisation est une règle établie dans la pratique parlementaire.

Les poursuites sont régies par le principe de la légalité, de sorte qu’aucun pouvoir judiciaire discrétionnaire n’est prévu. La libération conditionnelle ne peut être accordée qu’après accomplissement des trois quarts de la peine, ce qui permet de tenir compte de la gravité des infractions. L’Espagne a une réglementation sur la suspension des agents publics, y compris la suspension temporaire pendant la procédure.

La confiscation du produit et des instruments du crime est prévue, même si le produit a été transformé en d’autres biens. La confiscation du montant équivalent est prévue s’il n’est pas possible de confisquer le produit du crime. La confiscation intervient après condamnation et est considérée comme une sanction accessoire; toutefois, si aucune sanction ne peut être prononcée, la confiscation peut être maintenue en l’absence de condamnation pénale. Les avoirs confisqués sont vendus et le produit est transféré à un fonds unique pour l’administration des avoirs (loi 17/2003, du 29 mai). Le juge d’instruction peut geler et saisir les instruments du crime pendant l’instruction afin de sécuriser les bénéfices économiques du crime. La procédure est réglementée sur la base de la procédure civile. L’Espagne est en train de créer un bureau de recouvrement des avoirs conformément à la décision 845/2007 du Conseil.

Pour ce qui est du secret bancaire dans le cadre des procédures d’enquête et de confiscation, le principe général du devoir de coopération avec les autorités judiciaires s’applique et l’emporte sur la législation nationale relative au secret bancaire. Des informations sur les comptes peuvent être demandées pour des motifs “d’impératifs d’intérêt public” (“*imperativos de interés publico*”).

Le renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne l’origine licite du produit présumé du crime ou d’autres biens soumis à compensation n’a pas été introduit en Espagne, car cela était considéré comme contraire au principe de la

présomption d'innocence. Cependant, il existe une telle disposition pour les cas relevant de la criminalité organisée et les infractions liées à la corruption.

D'après la loi espagnole sur la protection des témoins (loi 19/94), les mesures de protection des témoins doivent faire l'objet d'une décision judiciaire; elles sont appliquées par le Ministère de l'intérieur, c'est-à-dire la police. Le juge peut ordonner que le témoin ou l'expert participe à la procédure de manière anonyme, sous protection visuelle ou avec comme adresse de résidence celle du tribunal, et que la police interdise la prise de photos ou le tournage de vidéos. Les autres moyens d'assistance sont notamment la protection policière, le changement d'identité ou une aide économique pour entreprendre une nouvelle vie ailleurs. L'Espagne n'a pas de programme institutionnel spécifique de protection des témoins; les mesures sont décidées au cas par cas. La durée minimum des mesures est celle de la procédure, et peut être aussi longue que nécessaire. Il n'y a pas de statistiques concernant le nombre de témoins protégés, les types d'infractions pour lesquelles une protection des témoins a été mise en place, ou les mesures de protection appliquées.

Il existe un régime juridique relatif à la dénonciation des actes criminels aux autorités compétentes et tous les citoyens ont le devoir de dénoncer les infractions et y sont encouragés par la mise en place de lignes téléphoniques spéciales. Cependant, la personne qui dénonce un acte criminel doit confirmer les informations officiellement par la suite. L'absence de règles expresses pour la protection des dénonciateurs en droit du travail et droit administratif pose problème.

S'agissant des conséquences civiles et des dommages résultant de la corruption, le Code pénal espagnol (art. 109 et suiv.) établit l'obligation de réparer les dommages après qu'une condamnation pénale a été prononcée. L'annulation d'un contrat, d'une concession ou de tout autre acte juridique est considérée comme faisant partie de la réparation du dommage.

S'agissant des services de détection et de répression, le Bureau du procureur a rang constitutionnel; le procureur général est nommé par le roi sur proposition du gouvernement, après consultation du Conseil général du pouvoir judiciaire. Le Bureau spécial des poursuites contre la corruption et la criminalité organisée enquête sur les cas de corruption et de criminalité économique particulièrement importants. Au sein de la Police nationale, deux unités sont principalement chargées des affaires de corruption: le Commissaire général à la police judiciaire et le Service central de la délinquance économique et fiscale. Toutefois, ces unités n'ont pas de responsabilité exclusive, et tous les services de police sont habilités à enquêter sur les cas de corruption. La Guardia Civil est une entité armée qui relève à la fois du Ministère de la défense et du Ministère de l'intérieur. Elle est chargée d'enquêtes sur les affaires de drogues et de cybercriminalité, et a certains pouvoirs de procéder à des infiltrations. Au sein de la Guardia Civil, les enquêtes sur les affaires de corruption sont menées essentiellement par le chef de la police judiciaire, ainsi que par une unité centrale et 54 unités territoriales.

L'Espagne n'a pas mis en place de politique expresse pour encourager les personnes qui participent à la commission d'une infraction liée à la corruption à fournir des informations. L'immunité partielle peut être accordée dans les affaires de corruption. La législation espagnole ne prévoit pas la possibilité d'alléger la peine d'une personne qui coopère de manière substantielle à l'enquête ou aux poursuites;

de telles mesures ne sont prévues que pour une coopération dans des affaires de trafic de drogues et de terrorisme. La loi sur la protection des témoins ne s'applique pas aux personnes visées au paragraphe 1 de l'article 32 qui coopèrent de la manière décrite à l'article 37 de la Convention.

La législation espagnole prévoit une obligation générale de toutes les institutions nationales de coopérer entre elles. Le Code de procédure pénale prévoit une obligation de tous les agents publics et des professionnels de dénoncer les infractions à un procureur ou à un juge, ou à défaut à la police. Le procureur a un rôle de coordination dans l'enquête préliminaire. Toutefois, il n'existe pas de règle spécifique quant à la mesure dans laquelle la coopération s'exerce en pratique.

Il n'y a pas de règle concernant la coopération avec le secteur privé en dehors des cas de blanchiment d'argent.

Une condamnation précédente dans un autre État ne peut pas être prise en compte en ce qui concerne la corruption, alors qu'il existe des dispositions pour la traite des êtres humains, le trafic de drogues et les actes de terrorisme.

L'Espagne a établi sa compétence à l'égard des infractions liées à la corruption commises sur son territoire, des infractions commises par des agents publics espagnols résidant à l'étranger dans l'exercice de leurs fonctions et des infractions à l'encontre de l'administration publique espagnole, mais non la compétence non obligatoire à l'égard des infractions commises à l'encontre d'un ressortissant espagnol. L'Espagne n'extrade pas ses ressortissants sauf en application de traités internationaux et selon le principe de la réciprocité. Si un Espagnol n'est pas extradé pour une infraction établie conformément à la Convention et qu'il se trouve en Espagne, la compétence n'est établie que si cela est prévu par un traité ou un accord international. Toutefois, les autorités espagnoles ont déclaré que la Convention peut être appliquée directement dans de tels cas.

Dans l'ensemble, s'agissant des prescriptions de la Convention concernant la détection et la répression, il y a lieu de faire les suggestions complémentaires suivantes:

- Envisager d'adopter des outils d'information statistique pour suivre la politique de protection des témoins et, le cas échéant, établir un programme de protection des témoins;
- Établir des règles expresses pour la protection des dénonciateurs en droit du travail et droit administratif.

### **Coopération internationale**

Conformément à l'article 96 de la constitution, les instruments internationaux ratifiés font partie intégrante de la législation nationale et sont directement applicables. L'Espagne est partie à un certain nombre de traités et accords multilatéraux et bilatéraux. Dans la grande majorité des cas, la coopération internationale repose sur un traité bilatéral. En l'absence de traité, c'est le principe de la réciprocité qui s'applique.

### *Extradition*

L'Espagne ne subordonne pas l'extradition à l'existence d'un traité. Elle reconnaît comme infractions dont l'auteur peut être extradé toutes les infractions qui satisfont aux conditions de double incrimination et sont passibles d'une peine minimale d'un an de prison.

L'extradition est soumise à la double incrimination à l'exception des procédures de remise sur la base du mandat d'arrêt européen dans les relations entre États membres de l'UE. L'extradition active est régie par les articles 824 à 833 du Code de procédure pénale. Le procureur a le droit de demander au juge ou au tribunal de proposer au gouvernement de demander l'extradition depuis un autre État. L'extradition est demandée en vertu d'un traité bilatéral ou multilatéral, du droit interne de l'État sollicité ou de la réciprocité. Les dispositions générales des accords bilatéraux relatives à l'extradition sont généralement similaires à celles de la convention de 1957 du Conseil de l'Europe, et le traité bilatéral de 1999 entre le Royaume d'Espagne et la République du Honduras peut être considéré comme un traité d'extradition typique. Du fait de la prépondérance des traités bilatéraux, l'application pratique de la Convention est limitée, et il n'y a pas d'exemple concret d'une telle application. Il n'existe pas non plus de données statistiques sur les cas d'extradition pour infractions liées à la corruption.

L'Espagne prévoit une procédure d'extradition simplifiée, qui fonctionne avec le consentement de la personne extradée et permet d'éliminer l'étape du procès. Certaines conventions incorporent cette procédure simplifiée. L'Espagne ne subordonne pas l'extradition à la conviction du juge que l'infraction a été commise et il n'y a donc pas d'exigence en matière de preuve.

L'Espagne n'extrade pas ses ressortissants sauf en application de traités internationaux prévoyant cette possibilité selon le principe de la réciprocité. En conséquence, l'extradition de ressortissants espagnols n'est pas subordonnée à leur retour, ni dans la législation ni dans les traités.

L'Espagne recourt souvent à Eurojust, organisme de coopération judiciaire de l'UE, et au Réseau judiciaire européen, ainsi qu'à des réseaux informels comme le Réseau ibéro-américain d'assistance juridique (IberRed). Il est courant que des juges espagnols sollicitent des informations complémentaires pour éviter le rejet de demandes d'extradition ou de remise. Ces informations complémentaires peuvent concerner la description des faits d'une infraction, la législation nationale sur le délai de prescription et les garanties (par exemple en matière de peine de mort, peines permanentes, amnisties, etc.).

Dans l'ensemble, l'Espagne a mis en place les mesures requises par la Convention dans son régime législatif et conventionnel.

### *Entraide judiciaire et transmission des procédures*

Pour l'entraide judiciaire, l'Espagne et les autorités étrangères appliquent habituellement les dispositions du traité bilatéral qu'elles ont pu conclure, mais la Convention peut aussi être directement appliquée. Pour ce qui est des traités bilatéraux, l'entraide judiciaire est accordée en vertu des accords bilatéraux, en général dans les mêmes conditions que celles prévues dans la Convention de 1959 du Conseil de l'Europe et ses protocoles additionnels. Le traité bilatéral de 2008



entre le Royaume d'Espagne et la République du Brésil peut être considéré comme un traité typique d'entraide judiciaire présentant les caractéristiques générales que l'Espagne privilégie dans la négociation de traités bilatéraux d'entraide judiciaire.

En l'absence d'un traité, l'entraide judiciaire est accordée sur la base du principe de la réciprocité; dans ce cas, la demande devrait être présentée par les voies diplomatiques. En tant qu'État exécutant, l'Espagne peut refuser une entraide seulement dans les cas prévus à l'article 278 de la loi organique 6/1995, du 1<sup>er</sup> juillet, sur le pouvoir judiciaire. L'Espagne peut aussi appliquer la Convention, mais il n'y en a pas d'exemple.

L'échange spontané d'informations se fait au quotidien sur la base de tous les instruments existants utilisés par l'Espagne, dont la Convention.

Conformément aux traités internationaux, l'Espagne exige la double incrimination pour la fourniture d'une entraide judiciaire en cas de mesures coercitives.

Le transfert d'une personne à un autre État à des fins d'identification ou de témoignage ou pour toute autre forme d'assistance est soumis au consentement de l'intéressé. À tout moment, la personne devant être transférée peut changer d'avis et s'opposer au transfert. Le transfert est opéré par les services de détection et répression (la police par le biais de son unité de coopération et d'assistance internationales).

L'autorité centrale désignée en Espagne est le Ministère de la justice (Sous-Direction générale de la coopération juridique internationale). En cas d'urgence, les demandes d'entraide judiciaire et les communications connexes peuvent être adressées à l'Espagne par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), à condition que la demande soit aussi présentée à l'autorité centrale par les voies officielles. En règle générale, les demandes d'entraide judiciaire peuvent être soumises à l'autorité centrale directement, sans passer aussi par les voies diplomatiques. Exceptionnellement, certains traités bilatéraux exigent la transmission par les voies diplomatiques. Le rôle de l'autorité centrale est défini de manière formelle et le Ministère de la justice ne tient pas compte du fond de la demande. Après analyse formelle pour déterminer l'autorité d'exécution, la demande est soumise au juge responsable, ou à l'autorité centrale étrangère. Toutes les autres communications doivent passer par l'autorité centrale.

L'Espagne utilise les services d'Eurojust, du Réseau judiciaire européen et d'IberRed pour accélérer le processus de façon informelle; la demande doit par la suite être formalisée par l'intermédiaire de l'autorité centrale. Il est demandé à Eurojust de coordonner l'exécution dans les cas complexes impliquant plusieurs États membres de l'UE ou des pays ayant des accords de coopération avec Eurojust. Les réseaux sont souvent utilisés pour des échanges officieux d'informations qui sont ensuite officialisés par une demande d'entraide judiciaire. Cet échange officieux peut aussi se faire dans d'autres langues que l'espagnol. La demande officielle doit être soumise en espagnol, mais en cas d'urgence et à titre exceptionnel, elle peut l'être dans un premier temps en anglais. Les demandes d'informations complémentaires sont traitées par le biais des réseaux et par les voies officielles. Une telle demande est présentée lorsque la description d'un fait n'est pas claire pour l'organe exécutant la demande d'entraide judiciaire, c'est-à-dire pour clarifier les faits décrits dans cette demande, ce qui habituellement aboutit à la communication de faits supplémentaires.

Les motifs de refus d'une entraide judiciaire sont énoncés à l'article 278 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire; la compatibilité avec le droit interne et la réciprocité y figurent. Le critère suprême est que l'entraide judiciaire ne peut pas être en contradiction avec la législation nationale.

Les questions fiscales ne figurent généralement pas dans les traités bilatéraux conclus par l'Espagne en tant que motif de refus d'une entraide judiciaire.

S'agissant de la transmission de la procédure pénale, l'Espagne est partie à un certain nombre de traités, dont la Convention européenne de 1972 sur la transmission des procédures répressives. Cependant, les États européens n'ont pas tous ratifié la Convention, de sorte que l'Espagne a aussi inclus la transmission de la procédure pénale dans ses accords bilatéraux d'entraide judiciaire, notamment dans ceux conclus avec des pays non européens.

Dans l'ensemble, l'Espagne a mis en place toutes les mesures requises par la Convention en matière d'entraide judiciaire.

#### *Coopération en matière de détection et de répression*

L'Espagne considère que la Convention est la base de la coopération en matière de détection et de répression en ce qui concerne les actes visés par la Convention. Elle a en outre ratifié un certain nombre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux.

Les services espagnols de détection et de répression coopèrent par le biais d'Eurojust et de plusieurs réseaux informels (Réseau judiciaire européen, CARIN, IberRed) avec leurs homologues étrangers. La Commission espagnole pour la prévention du blanchiment et des infractions monétaires échange des renseignements sur certains types de transactions et sur des clients avec les services étrangers de lutte contre le blanchiment.

L'Espagne a la possibilité de créer et d'utiliser des équipes d'enquête conjointes au sein de l'UE. Ces équipes se composent de représentants de deux États membres de l'UE ou plus. La négociation des arrangements concernant une équipe d'enquête conjointe est du ressort de l'organe d'enquête responsable. Différentes règles de procédure existent selon que ces équipes interviennent sur le territoire espagnol ou en dehors. En outre, l'Espagne a conclu quelques accords bilatéraux sur la création d'équipes d'enquête conjointes, par exemple avec le Maroc.

En matière de coopération internationale, des techniques d'enquête spéciales sont utilisées sur la base du principe de réciprocité. Au niveau national, l'Espagne n'a pas de base juridique spécifique pour l'application de techniques d'enquête spéciales dans les affaires de corruption. Au plan international, en l'absence d'un accord le principe de réciprocité peut s'appliquer dans la mesure où les actions demandées ne sont pas en contradiction avec la législation espagnole.

L'Espagne est donc considérée comme ayant mis en place des pratiques efficaces dans le domaine de la coopération internationale en matière de détection et de répression.

## **Finlande**

### **Systeme juridique**

Lorsque le parlement finlandais adopte une loi sur un accord international, ce dernier acquiert force de loi. Les traités internationaux dûment ratifiés forment partie intégrante du système juridique interne du pays et sont au même niveau que n'importe quel autre texte législatif: en dessous des normes constitutionnelles et au-dessus des décisions du Conseil d'État.

L'incorporation de la Convention des Nations Unies contre la corruption dans le système juridique finlandais s'est faite par l'adoption de la loi n° 466/2006 et par le décret n° 605/2006. En principe, donc, les autorités finlandaises compétentes peuvent appliquer directement les dispositions basées sur la Convention.

### **Conclusions générales**

En Finlande, il existe un consensus national sur le très faible niveau de corruption dans le pays, qui s'explique par divers facteurs sociaux, culturels et institutionnels. Le débat actuel porte notamment sur la mesure dans laquelle les actes des agents publics sont influencés par un comportement moins manifeste et flagrant, relevant du "copinage", où les faveurs sont échangées sur la base de relations informelles.

Par contre, une augmentation des cas de corruption signalés semble s'esquisser depuis quelques années. Un certain nombre d'allégations sont en cours d'investigation. À la fin de janvier 2011, un parlementaire qui était aussi agent public a été inculpé pour acceptation aggravée d'avantages indus, et on attend des décisions du procureur concernant au moins deux autres parlementaires. Des cas présumés récents ont certaines caractéristiques communes, associées principalement à des manœuvres de persuasion par des représentants des milieux d'affaires finançant les campagnes de candidats aux élections municipales ou nationales, ou offrant diverses formes d'hospitalité à des agents publics (voyages, restaurants, billets d'opéra, etc.). En 2009, les lois sur le financement des campagnes électorales ont été durcies. En général, des indices montrent que le public et les médias finlandais sont devenus plus critiques vis-à-vis des politiciens et des agents publics qui acceptent des cadeaux.

Les institutions nationales finlandaises fonctionnent pour l'essentiel correctement et le principal enjeu pour les prochaines années est de faire en sorte que cela continue.

En 2002, le Ministère de la justice a créé un réseau de coopération anticorruption qui réunit les organismes publics clefs et d'autres parties prenantes (représentant le secteur privé, la société civile et la recherche) en vue de la coordination interorganismes et d'activités de sensibilisation. On espère que ce réseau sera un élément moteur des futurs efforts d'ajustement du dispositif juridique et institutionnel anticorruption en Finlande.

## **Incrimination, détection et répression**

### **Incrimination**

Les actes visés par la Convention sont tous inscrits dans le Code pénal, essentiellement aux chapitres 16 (Actes à l'encontre des autorités publiques), 30 (Infractions commerciales), 32 (Infractions relatives à l'acceptation et au blanchiment d'argent) et 40 (Infractions dans l'exécution de fonctions officielles).

La portée de certaines infractions va au-delà du minimum requis par la Convention. L'infraction de corruption passive, par exemple, recouvre la sollicitation ou l'acceptation d'un avantage indu qui n'est pas nécessairement lié au fait d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de fonctions officielles. Il suffit, pour qu'il y ait infraction, que le comportement de l'agent public puisse diminuer la confiance du public dans l'impartialité des autorités publiques.

De même, les infractions relatives à la corruption dans le secteur privé vont plus loin que ce que prévoit la Convention, en ceci que la violation des devoirs n'est pas un élément constitutif. Il suffit que le bénéficiaire "avantage" le corrupteur ou une autre personne dans l'exercice de ses fonctions ou devoirs. L'incrimination vise donc à la fois à protéger la relation de confiance entre employeur et employé et à protéger la libre concurrence.

Par ailleurs, en Finlande, toute infraction peut être une infraction principale par rapport au blanchiment d'argent, y compris les infractions commises à l'étranger, ce qui va au-delà des prescriptions de la Convention selon lesquelles sont incluses dans les infractions principales, au minimum, celles prévues par la Convention elle-même.

Parmi les actes dont l'incrimination n'est pas obligatoire selon la Convention, seuls le trafic d'influence et l'enrichissement illicite n'ont pas été érigés en infractions, bien que leur incrimination ait été dûment envisagée. S'agissant du trafic d'influence, bien que certaines autorités gouvernementales en aient appuyé l'introduction, dans l'ensemble le concept a été jugé trop vague. Quant à l'enrichissement illicite, le système de contrôle en place en ce qui concerne les revenus et le patrimoine des agents publics a été jugé suffisamment rigoureux.

Tout un chapitre du Code pénal régit la responsabilité des personnes morales. La Finlande a adopté un modèle détaillé de responsabilité des personnes morales qui repose principalement sur le droit pénal. Ce modèle est pour l'essentiel conforme aux prescriptions de la Convention, même si la Finlande ne tient pas les personnes morales pour pénalement responsables en cas de corruption passive d'agents publics, soustraction de fonds dans les secteurs public et privé, abus de fonctions et entrave au bon fonctionnement de la justice. Il reste à voir comment le modèle finlandais est appliqué en pratique, car c'est seulement maintenant que deux affaires mettant en jeu la responsabilité de personnes morales pour corruption sont examinées par des tribunaux.

Une caractéristique commune du système finlandais de justice pénale est le recours à des sanctions relativement légères par rapport à d'autres pays européens, avec une préférence pour l'amende. Les sanctions pour infractions liées à la corruption ne font pas exception à cette tendance générale. L'emprisonnement est rarement utilisé

et les juges tendent à prononcer des peines se situant au bas de la fourchette prévue par la loi. Il est intéressant de noter que des études statistiques et criminologiques font nettement apparaître que la modération des sanctions dans le système finlandais de justice pénale n'a pas entraîné d'augmentation du nombre d'infractions commises. On a souligné que cela pourrait être l'effet positif du fonctionnement efficace d'un système de justice pénale dans lequel les personnes sont peu enclines à commettre des crimes à cause du risque élevé de poursuites et de perte du produit des comportements criminels.

Tout en notant le haut degré de conformité de la Finlande avec la Convention en ce qui concerne l'incrimination, les examinateurs ont relevé quelques possibilités d'améliorations comme suit:

- Étendre la portée de la corruption active et passive de parlementaires aux cas dans lesquels la corruption vise à les inciter à agir de telle sorte qu'ils pourraient être amenés à violer leurs devoirs, et pas nécessairement lors d'un vote parlementaire comme c'est le cas actuellement. Toutefois, la Finlande a indiqué que le 15 mars 2011 le Parlement avait adopté des amendements à cet effet, qui doivent encore être signés par la Présidente pour entrer en vigueur.
- Prévoir une forme aggravée de corruption pour les parlementaires (dont la sanction minimum est actuellement moindre que celle prévue pour l'infraction de corruption aggravée). Toutefois, la Finlande a indiqué que le 15 mars 2011 le Parlement avait adopté des amendements à cet effet, qui doivent encore être signés par la Présidente pour entrer en vigueur.
- Envisager, le cas échéant, d'étudier la possibilité de modifications constitutionnelles pour introduire un système de renvoi automatique de parlementaires dans certains cas, par exemple s'ils sont condamnés pour corruption aggravée.
- Faire en sorte que la définition d'"agent public étranger" inclue expressément les personnes qui exercent une fonction publique pour une "entreprise publique", éliminant ainsi d'éventuelles incertitudes.
- Compte tenu de suspicions croissantes quant à l'existence de cas d'influence et de relations indues entre les agents publics et les milieux d'affaires, envisager à nouveau la possibilité d'introduire l'infraction de trafic d'influence en examinant la façon dont les pays ayant des systèmes juridiques similaires ont incriminé cet acte.
- Examiner des façons d'incriminer l'"abus de fonctions" lorsqu'il est commis par des parlementaires (cela ne semble pas être le cas car, en Finlande, les parlementaires ne sont pas considérés comme des agents publics).
- Continuer de soutenir la discussion au sein du groupe de travail existant sur le point de savoir si "l'autoblanchiment" serait compatible avec les principes fondamentaux du droit finlandais.
- Envisager d'incriminer l'entrave au bon fonctionnement de la justice lorsque le recours à des moyens de corruption, à la violence ou à la menace vise à interférer avec une déposition autre qu'orale (bien que de

tels cas puissent relever d'infractions liées au recours à la menace en général, ils sont passibles d'une sanction moindre que l'infraction existante liée aux dépositions orales).

- Étudier la possibilité d'accroître le niveau des sanctions pécuniaires à l'encontre des personnes morales et ajouter des sanctions non pécuniaires à la liste des sanctions possibles.

### **Détection et répression**

En Finlande, les enquêtes et les poursuites concernant les infractions liées à la corruption suivent les règles et procédures valables pour n'importe quelle autre infraction. Les textes juridiques pertinents sont la loi sur la procédure pénale, la loi sur l'instruction préparatoire et la loi sur les mesures coercitives.

Les fonctions de base relatives à l'enquête sont exécutées par la police de manière décentralisée: le pays est divisé en 24 districts de police qui, d'après les autorités, sont tout à fait capables d'enquêter sur la plupart des affaires criminelles complexes et de grande ampleur, y compris celles qui sont liées à la corruption. La police finlandaise a la confiance de la population. Une étude indépendante a montré que presque toutes les personnes interrogées en Finlande ont confiance dans la police, qui mène les enquêtes indépendamment du ministère public. Ce ne sont que certaines des affaires les plus graves et les plus complexes, et certaines de celles qui ont une dimension internationale, qui sont généralement confiées à un service spécial de la police, le Bureau national d'enquête, dont les enquêteurs sont spécialisés, notamment, dans les infractions financières et économiques. Le Service finlandais du renseignement financier fait partie du Bureau national d'enquête.

Le service des poursuites, qui a pour tâche de soumettre les affaires pénales aux tribunaux, est un organe indépendant relevant du Bureau national du procureur général. La plupart des poursuites sont menées au niveau local, mais les affaires de corruption peuvent être confiées aux procureurs travaillant au Bureau du procureur général. L'un de ces procureurs est notamment spécialisé dans les affaires de corruption.

Le système finlandais de justice pénale repose sur le principe de la légalité des poursuites. Le pouvoir discrétionnaire peut être exercé, mais seulement en ce qui concerne les infractions mineures ou lorsque poursuivre paraîtrait déraisonnable. En pratique, compte tenu de l'importance des intérêts publics en jeu, il serait très improbable que l'on renonce aux poursuites dans des affaires de corruption.

En vertu de la loi sur les agents publics, ceux qui sont soupçonnés d'une infraction peuvent être suspendus de leurs fonctions si l'enquête est considérée comme influant sur leur aptitude à les exercer. En outre, un agent public, une personne détenant un mandat public électif ou une personne exerçant une autorité publique est révoqué en cas de condamnation pour corruption aggravée. Pour des infractions moindres, le tribunal a un certain pouvoir discrétionnaire en matière de renvoi.

Concernant les parlementaires, le droit finlandais ne prévoit pas qu'ils doivent renoncer à leur mandat en cas de condamnation pour corruption, soit automatiquement soit sur décision de justice. Toutefois, la Constitution prévoit une procédure en vertu de laquelle un parlementaire peut être déchu de son mandat s'il a été condamné à une peine de prison pour une infraction délibérée et que l'infraction

est telle que l'intéressé ne bénéficie plus de la confiance et du respect nécessaires à l'exercice de son mandat.

Les questions de gel et de confiscation sont réglées de manière méthodique et conforme à la plupart des dispositions de la Convention. La confiscation, en particulier, est une mesure obligatoire applicable aussi bien au produit qu'aux instruments du crime. Elle peut être ordonnée pour toute infraction pénale, y compris lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas condamné par défaut de capacité pénale ou est exempté de responsabilité pénale. La confiscation de valeur équivalente est aussi possible si les biens ont été dissimulés ou sont autrement inaccessibles, et peut être étendue aux personnes à qui les biens ont été transmis. Toutefois, la confiscation de valeur équivalente n'est pas permise si l'on sait que les biens ont été détruits ou consommés. S'agissant des mesures prises pendant l'instruction pour "sauvegarder" les biens en vue d'une éventuelle confiscation, elles n'ont jamais été appliquées pour aucun des actes visés par la Convention, et il n'y a pas eu non plus d'autres mesures coercitives à l'encontre du patrimoine de personnes physiques ou morales soupçonnées.

Les enquêtes concernant les infractions économiques ne semblent pas avoir été gênées par les lois sur le secret bancaire. En vertu de la loi sur la police, les policiers bénéficient de pouvoirs étendus pour demander des informations nécessaires à la prévention et à l'enquête concernant une infraction indépendamment du secret commercial, bancaire ou en matière d'assurances (art. 36).

La Finlande n'a pas de programme de protection des témoins à proprement parler. Néanmoins, les témoins bénéficient d'un certain degré de protection du fait de la non-publication des informations sur l'identité et les coordonnées des témoins devant être entendus pendant l'enquête préalable et le procès. Le pays étant relativement petit et homogène, avec un haut degré de transparence et de technologie, il serait très difficile d'y appliquer un programme de réinstallation de témoins. De manière générale, on n'a pas encore ressenti le besoin pressant d'un tel programme, bien qu'il y ait eu des discussions sur la possibilité d'en introduire un sur la base des bonnes pratiques recensées dans l'UE.

La Finlande étudie actuellement l'instauration d'une obligation pour les agents publics de dénoncer les infractions liées à la corruption, ou même d'une obligation plus générale couvrant toutes les infractions. Plus généralement, il n'y a pas de système de protection des dénonciateurs. Pour protéger les personnes qui dénoncent des infractions contre des représailles, les autorités finlandaises s'en remettent aux quelques dispositions concernant les victimes et les témoins ainsi qu'aux dispositions du droit administratif et du droit du travail.

Dans l'ensemble, s'agissant des prescriptions de la Convention concernant la détection et la répression, il y a lieu de faire les suggestions complémentaires suivantes:

- Envisager de renforcer les mesures de gestion des avoirs gelés/saisis pour réguler le processus plus méthodiquement et ne pas le limiter aux cas où les biens sont périssables et perdent rapidement leur valeur.
- Renforcer les mesures de protection de l'identité des informateurs afin de lever les craintes que l'on puisse retrouver le nom des témoins.

- Étudier la possibilité d'établir un système complet de protection des dénonciateurs.
- Augmenter les effectifs et les ressources de formation et création de capacités pour le renforcement du service (une seule personne actuellement) du Bureau national d'enquête chargé de détecter la corruption et d'appuyer les autres organes de détection et répression en matière d'identification, de détection et d'enquête concernant les infractions liées à la corruption.
- Envisager la possibilité de ne pas sanctionner les auteurs d'infractions liées à la corruption qui coopèrent spontanément et activement avec les organes de détection et répression.
- Envisager d'étendre la portée de la législation nationale sur l'allègement des peines aux auteurs d'infractions liées à la corruption qui apportent une assistance spontanée et importante aux organes de détection et répression pour les enquêtes et la collecte d'éléments de preuve concernant des infractions commises par d'autres personnes impliquées dans la même affaire.
- Envisager d'instaurer l'obligation pour les agents publics de dénoncer les cas présumés d'infractions liées à la corruption aux organes de détection et répression.

## **Coopération internationale**

Bien que la Convention soit directement applicable en Finlande, les dispositions qui ne sont pas "automatiquement applicables" posent quelques problèmes. À cet égard, la Finlande devrait continuer d'étudier si certaines dispositions de la Convention requièrent une législation leur donnant effet pour devenir opérationnelles.

### **Extradition**

Les conditions et procédures régissant l'extradition depuis et vers la Finlande se trouvent dans la loi sur l'extradition (456/1970). Un autre texte pertinent est la loi sur la coopération internationale pour l'exécution de certaines sanctions pénales (21/1987). Cette dernière, toutefois, n'a pas pu être correctement évaluée car elle n'existe pas en anglais.

L'extradition depuis la Finlande n'est possible que si l'acte considéré constitue une infraction en Finlande. Les ressortissants finlandais ne peuvent pas être extradés. Leur remise n'est autorisée qu'au sein de l'UE et dans le cadre du mandat d'arrêt européen.

En pratique, les demandes d'extradition sont rares. Concrètement, aucune demande d'extradition concernant une infraction liée à la corruption n'a été traitée par le Ministère finlandais de la justice, qui fait fonction d'autorité centrale.

Chaque fois qu'une demande a été rejetée, c'était normalement pour des raisons de procédure, ou parce que les éléments de preuve apportés par l'État demandeur ne constituaient pas des "motifs raisonnables et suffisants" pour établir que la personne visée avait commis l'infraction. Cette norme de preuve est semblable à celle que



doivent respecter les procureurs pour intenter une action et pourrait placer la barre trop haut pour les États demandeurs, en risquant d'entraîner le rejet d'un nombre important de demandes.

Bien que la Finlande ne subordonne pas l'extradition à l'existence d'un traité, elle est liée par la Convention européenne d'extradition de 1957 et par l'accord multilatéral sur l'extradition conclu entre les pays nordiques. Actuellement, elle n'est en train de négocier aucun nouvel accord d'extradition.

Dans l'ensemble, la Finlande a mis en place la plupart des mesures requises par la Convention en matière d'extradition. Toutefois, les mesures suivantes pourraient renforcer encore les procédures existantes:

- Dans la procédure d'extradition, comme souligné aussi dans le rapport de l'OCDE de mai 2002, abaisser la norme de preuve basée sur les "motifs raisonnables et suffisants".
- Bien que la Finlande n'exige pas de base conventionnelle pour l'extradition, continuer d'étudier la possibilité de participer activement à des arrangements bilatéraux et multilatéraux avec des pays étrangers (en particulier non européens) afin d'accroître l'efficacité de l'extradition.
- Traduire la loi sur la coopération internationale pour l'exécution de certaines sanctions pénales (21/1987) en anglais aux fins des futurs examens.

### **Entraide judiciaire**

La loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (5 janvier 1994/4) est un texte d'application générale qui définit les conditions et les procédures (et désigne le Ministère de la justice comme autorité centrale). Elle couvre toute infraction pénale, que la demande vienne de l'étranger ou soit adressée à un pays étranger.

En pratique, la satisfaction d'une demande d'entraide judiciaire adressée à la Finlande est plus facile si elle provient d'un autre pays nordique. Entre les pays nordiques, par exemple, il n'y a aucun obstacle à la recevabilité des preuves. Par contre, le traitement rapide et efficace des demandes émanant d'autres pays dépend de divers facteurs, dont l'identité du pays demandeur et les particularités du cas. Les autorités finlandaises, par exemple, ont mentionné le niveau exceptionnellement élevé de coopération avec l'Estonie, pays voisin.

Dans l'ensemble, les cas de corruption ayant nécessité une entraide internationale de la part de la Finlande ont été rares. Peu de demandes basées sur la Convention ont été reçues, y compris de pays non européens, et dans la plupart des cas, elles ont été traitées dans un délai de un à cinq mois.

Outre la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et le cadre juridique de l'UE sur l'entraide judiciaire, la Finlande est liée par des accords bilatéraux avec l'Australie, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la Hongrie, la Pologne et l'Ukraine.

Dans l'ensemble, la Finlande a mis en place toutes les mesures requises par la Convention en matière d'entraide judiciaire. Cependant, elle pourrait souhaiter continuer d'étudier d'autres possibilités de participer activement à des arrangements

bilatéraux et multilatéraux avec des pays étrangers (en particulier non européens) afin d'accroître l'efficacité de l'entraide judiciaire.

### **Coopération en matière de détection et de répression**

La Finlande a fait état d'un niveau exceptionnellement élevé de coopération avec les autres pays nordiques sur la base, notamment, de l'Accord de coopération entre les polices des pays nordiques de 1972 (révisé en 2002). En outre, les polices des pays nordiques ont mis en place un réseau commun d'agents de liaison dans le monde entier. Un agent de liaison de l'un des pays nordiques peut agir au nom de la police de n'importe quel autre de ces pays.

En dehors de l'UE, la coopération se fait au cas par cas. INTERPOL est le principal canal. Parallèlement, des mémorandums d'accord avec l'Estonie, la Fédération de Russie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Turquie ont été établis, et d'autres avec la Chine, la Serbie et le Viet Nam sont en préparation. La Finlande considère aussi la Convention comme base possible de coopération en matière de détection et répression.

Des agents de liaison de la police finlandaise sont en poste dans divers pays et organisations internationales. En particulier, cinq agents de liaison sont en poste en Fédération de Russie, un par pays en Estonie, Espagne et Chine, deux à Europol (à La Haye) et un à INTERPOL (à Lyon).

Sur le plan interne, la Finlande a élaboré de bonnes pratiques internationalement reconnues sous forme d'une coopération entre la police, les douanes et les gardes frontière. Cette coopération repose sur les pouvoirs juridiques qu'ont les trois organes d'agir au nom les uns des autres et d'échanger des informations entre eux.

Enfin, la Finlande est l'un des pays ayant le plus d'expérience des équipes d'enquête conjointes dans l'UE. Depuis 2004, elle a pris part au total à 28 équipes de ce type, dont trois créées jusqu'à présent pour enquêter sur des infractions liées à la corruption.

La Finlande est donc considérée comme ayant mis en place des pratiques efficaces dans le domaine de la coopération internationale en matière de détection et de répression.