

Strasbourg, 2 juillet 2004

Public
Greco Eval II Rep (2003) 4F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Estonie

Adopté par le GRECO
lors de sa 19^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 juin – 2 juillet 2004)

I. INTRODUCTION

1. L'Estonie a été le quatrième État membre du GRECO à être examiné dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») était composée de M. Keith McCarthy, Chef du Service de Renseignement financier de l'administration fiscale du Royaume-Uni, de M. Pekka KOPONEN, Procureur public de Finlande et de M. Tibor SEPSI, Conseiller juridique au Département de droit public du ministère de la Justice de Hongrie, à Budapest. Accompagnée de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, cette EEG s'est rendue à Tallinn du 20 au 24 octobre 2003. Préalablement à cette visite, une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2003) 2E) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
2. L'EEG a rencontré des représentants des instances gouvernementales suivantes : ministère de la Justice (Département du droit international et pénal, Département de l'audit interne), le médiateur, Chancellerie d'État (Département responsable de la fonction publique et des questions de coordination), ministère de l'Intérieur (Département de la sécurité intérieure, Division de la criminalité économique de la police criminelle centrale, Bureau des relations extérieures, Administration des gardes-frontières, Service de renseignement financier, Département de l'audit interne et Département du contrôle interne), ministère des Finances (Département du contrôle financier, Centre d'enquête sur la fraude fiscale, Département d'audit interne, Administration des Douanes estonienne – Département des mesures disciplinaires et de la corruption, Office national des normes comptables), Police de la sécurité d'État, Ministère public, Tribunal de la Ville de Tallinn, Bureau d'audit de l'État et le Département d'audit de la Ville de Tallinn. En outre, l'EEG a rencontré des représentants des organismes non gouvernementaux suivants : l'Ordre des avocats estoniens, l'Association des villes estoniennes, le Groupement des télécommunications estonien, l'Union des journalistes, la Chambre de Commerce, l'Institut Jan Tõnnisson (qui est la section nationale de Transparency International).
3. On rappellera que le GRECO a décidé, lors de sa 10^e réunion plénière (juillet 2002), que le deuxième cycle d'évaluation irait du 1^{er} janvier 2003 au 30 juin 2005 et que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation porterait sur les thèmes suivants :
 - **Thème I - Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment de l'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 13, 19 (paragraphe 3) et 23 de la Convention ;
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III - Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19 (paragraphe 2) de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités estoniennes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. A cet égard, on notera que l'Estonie a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 6 décembre 2001 et que celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et

adressées à l'Estonie afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

II. THÈME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

5. L'actuel Code pénal estonien (ci-après dénommé CP), adopté le 6 juin 2001, est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002. Il contient plusieurs nouvelles dispositions relatives à la confiscation et à la corruption. La loi portant application du Code pénal, entrée en vigueur le 1^{er} septembre, comporte des dispositions transitoires. Un nouveau Code de procédure pénale (ci-après « CPP ») devrait entrer en vigueur en juillet 2004.

Mesures provisoires

6. L'Estonie indique que la communication, le gel ou la saisie de pièces bancaires, financières ou commerciales sont possibles s'agissant de produits d'infractions de corruption, et ce en vertu de l'article 49 CPP¹. On ne connaît pas le nombre de cas dans lesquels des mesures provisoires² ou définitives ont été prises, mais on dispose d'informations sur au moins trois cas de corruption où des avoirs ont été saisis (pour un total de 200.000 EUR). L'absence de données chiffrées sur le nombre de décisions de confiscation s'explique par l'adoption récente du Code pénal. Une enquête spécifique visant à identifier les produits d'infractions, notamment de corruption, est systématiquement ouverte par la Police criminelle centrale.
7. La saisie est régie par le Code de procédure pénale. Cette mesure peut être appliquée pendant les enquêtes liées à toute infraction pénale, y compris dans les cas de corruption. Si un enquêteur préliminaire a suffisamment de raisons de penser qu'un « objet » lié à une affaire criminelle est susceptible d'être localisé, il doit procéder à une perquisition pour le retrouver. Si le lieu exact est connu, la saisie doit être effectuée (article 139) et des mesures de « préservation » dudit objet (ou document) durant la perquisition ou la saisie (article 140) doivent être prises. Les ordonnances de saisie de l'enquêteur préliminaire doivent recevoir l'aval d'un procureur (article 146). La saisie de certains biens, comme les biens immobiliers ou les voitures, fait l'objet de dispositions particulières. La saisie d'avoirs dans le cadre d'une affaire de blanchiment d'argent (article 146(1)) s'effectue conformément à l'ordonnance de l'enquêteur ou du procureur, avec l'approbation d'un juge. En vertu de la Loi sur la prévention du blanchiment d'argent (article 15(2)), le Service estonien de renseignement financier (SRF) est habilité à suspendre une transaction ou à imposer des restrictions sur un compte pendant une durée pouvant aller jusqu'à deux jours ouvrables³.

Gestion des biens saisis

8. En ce qui concerne la gestion des produits saisis ou gelés, les règles applicables sont celles qui réglementent la conservation et la destination des preuves matérielles et des biens saisis (articles 62 et 63 du CCP). Les biens saisis doivent être restitués à leur propriétaire ou à leur détenteur légitimes, à moins qu'ils aient été destinés à commettre une infraction, qu'ils aient

¹ L'alinéa 3 se lit comme suit : « Les demandes de présentation de documents ou de production d'objets émanant de responsables d'enquêtes préliminaires, de tribunaux et de procureurs sont contraignantes pour tous (...) »

² Les autorités estoniennes indiquent qu'elles ne collectent pas de statistiques quant aux avoirs saisis.

³ Ces mesures peuvent être prolongées de 10 jours, en vertu de la nouvelle Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, adoptée en vertu de la Directive révisée de l'Union Européenne, et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

effectivement servi à commettre une infraction ou qu'ils aient été acquis sans permission spéciale. Dans tous ces cas, les biens en question doivent être transférés à un organisme adéquat ou détruits. Les avoirs obtenus du fait de la commission d'une infraction pénale devront être convertis en recettes publiques s'il n'est pas possible d'en identifier le détenteur légal. *Les preuves matérielles* devront être conservées dans les locaux de l'autorité chargée de l'enquête préliminaire ou du tribunal auquel l'affaire a été confiée ou chez leur propriétaire légitime. Elles pourront également faire l'objet d'une conservation avec engagement de responsabilité.

Confiscation

9. La confiscation est une mesure discrétionnaire ordonnée par un tribunal. Les règles générales régissant la confiscation sont exposées aux articles 83 à 85 du Code pénal. Elles concernent tous les cas dans lesquels la confiscation peut être ordonnée, y compris les délits de corruption. En vertu de l'article 83(1), la confiscation peut être ordonnée aussi bien pour les instruments que pour les produits du crime⁴.
10. En vertu de l'article 83(3), il est possible de recourir à la confiscation lorsque l'objet est détenu par un tiers dans une intention frauduleuse. Les autorités estoniennes font remarquer qu'il est, en pratique, extrêmement difficile, de prouver l'intention frauduleuse et qu'il est, en conséquence, difficile de recourir à la confiscation dans ce cas de figure.
11. De plus, la confiscation d'une valeur équivalente est possible (article 84) ; elle n'est toutefois applicable qu'au seul produit du crime.

Entraide judiciaire

12. La coopération internationale est régie par la disposition générale de l'article 397 du CPP : l'entraide judiciaire se déroule pour l'essentiel conformément aux accords internationaux applicables ou aux principes découlant des conventions du Conseil de l'Europe lorsqu'il n'existe aucune relation juridiquement contraignante. Si l'Estonie est l'État requérant, l'article 413 du Code de procédure pénale intitulé *Présentation de demandes de saisie ou de transfert de biens à un État étranger* prévoit que la demande doit être soumise par le ministre de la Justice ou par une autorité légale qu'il aura désignée. Lorsque qu'elle est l'État requis, l'Estonie est tenue par les dispositions détaillées de l'article 411 du CPP relatives à la *Saisie et au transfert de biens à la demande d'un État étranger*. La restitution d'actifs par l'Estonie à un État requérant est obligatoire dans les cas prévus par les traités internationaux applicables (article 85 CP). L'Estonie a ratifié la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 et son premier protocole additionnel, ainsi que la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et la confiscation des produits du crime.

Blanchiment d'argent

13. Le blanchiment d'argent est incriminé (article 394 (2) CP) et défini par la Loi sur la prévention du blanchiment comme « la conversion ou le transfert de biens (ou leur utilisation pour la réalisation d'actes licites) acquis directement du fait de la commission d'un acte punissable aux termes de la procédure pénale et dont le but ou la conséquence consiste à dissimuler le propriétaire effectif ou l'origine illicite des biens en question »⁵. L'infraction est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 5 ans (2 à 10 ans dans certaines

⁴ De plus, il est possible, en vertu de l'article 83 (2), de confisquer « l'objet direct de la commission d'une infraction intentionnelle » si la loi le prévoit. L'article 301 du Code pénal autorise ce type de confiscation en cas de corruption.

⁵ La définition a été amendée le 1^{er} janvier 2004.

circonstances aggravantes), ou d'une sanction pécuniaire si l'infraction est commise par une personne morale.

14. La définition de l'infraction de blanchiment d'argent implique que toutes les infractions de corruption peuvent constituer des infractions principales, même lorsqu'elles sont commises à l'étranger⁶ : l'acceptation de gratifications (article 293), l'acceptation [d'un] pot-de-vin (article 294), l'organisation de la réception de gratifications (article 295), l'organisation de la remise [d'un] pot-de-vin (article 296), l'octroi de gratifications (article 297), la remise [d'un] pot-de-vin (article 298), la contrefaçon ou la falsification de documents par des agents de l'État (article 299), le non-respect des prescriptions relatives à la passation de marchés publics (article 300). Le Code pénal érige également en infraction les actes de « corruption de l'électorat » (article 164), le détournement de fonds (article 201) et le fait pour une organisation criminelle d'exercer illégalement son influence sur les pouvoirs publics (article 255). Enfin, les articles 289 à 292 traitent des infractions liées à l'exercice de fonctions officielles (abus de position officielle, délit d'imprudance dans l'exercice de fonctions officielles, etc.). La plupart des infractions sont interprétées de manière large, sans distinction entre agents publics nationaux et étrangers. En outre, la définition du concept d'«agent de l'État» s'applique à la fois aux secteurs privé et public⁷.
15. Il faut signaler que le trafic d'influence n'est pas une infraction au regard du Code pénal et que l'Estonie a formulé une réserve à la Convention pénale sur la corruption à cet effet. Les autorités estoniennes ont avancé que le trafic d'influence est largement couvert par l'infraction constituée par « l'acceptation de gratifications ».
16. En vertu de la Loi sur la prévention du blanchiment d'argent, les entités telles que les institutions de crédit, les agences immobilières, les loteries, etc., doivent signaler au Service de renseignement financier (SRF) les transactions suspectes qui pourraient cacher l'existence d'un blanchiment de capitaux⁸. De plus, il n'y a pas non plus de chiffres sur les affaires de blanchiment d'argent liées à la corruption et, d'après la Police criminelle centrale, il n'y a eu aucun cas de blanchiment dans lequel la corruption ait été l'infraction principale.

b. Analyse

17. En raison des nombreuses modifications qui sont encore apportées à la législation de l'Estonie, il est difficile d'apprécier ses progrès concrets. Il n'existe généralement aucune jurisprudence concernant l'application de la législation relative à la confiscation et aux mesures provisoires telles que la saisie, ou encore au blanchiment d'argent. En conséquence, l'EEG n'a pas pu se faire un jugement d'ensemble sur l'efficacité de la législation en vigueur. De plus, le pays ne dispose pas non plus de statistiques globales⁹.
18. L'EEG estime qu'il faudrait à présent à l'Estonie une période de stabilité pour acquérir de l'expérience dans le domaine examiné ici et permettre aux services de répression, aux procureurs et aux juristes professionnels de se familiariser avec la législation.
19. L'EEG a constaté que le Code de procédure pénale définit un cadre juridique approprié pour l'utilisation de mesures provisoires, telles que la saisie d'un « objet en relation avec une affaire pénale », ce qui inclut à la fois les instruments et les produits du crime. Pour ce qui est de la

⁶ CP, articles 7, 8 et 9.

⁷ Voir l'article 288 à l'Annexe 1.

⁸ La liste de ces entités a été étendue le 1^{er} janvier 2004

⁹ L'EEG a été informée, après sa visite, qu'une affaire de blanchiment avait, depuis, été portée devant les tribunaux.

gestion des objets saisis, l'EEG s'est inquiétée des remarques réitérées par des agents publics estoniens selon lesquelles la saisie d'actions de sociétés pourrait avoir des conséquences sur la valeur de ces actions ainsi que sur les pouvoirs de décision au sein de la personne morale concernée. Il est apparu à l'EEG que la saisie de ces avoirs pourrait ne pas être pratiquée tant que la situation n'est pas clarifiée. A cet égard, l'EEG a rappelé que d'autres pays ont trouvé des solutions pour préserver un juste équilibre entre les intérêts du suspect et la nécessité de cibler les produits (ex. conversion des participations/actions sous forme d'un autre produit financier dont le prix sur le marché ou les taux d'intérêt sont stables¹⁰, application d'ordonnances restrictives pour empêcher les actions de perdre leur valeur, nomination d'un administrateur civil, etc.). **L'EEG recommande l'introduction de mesures pratiques pour la gestion de biens temporairement saisis, comme les actions de sociétés, de manière à faciliter la saisie de ces biens.**

20. De plus, la confiscation, qui est prévue dans le Code pénal, couvre à la fois les instruments et les produits des infractions de corruption. La confiscation de valeur équivalente aux produits du crime est possible. Il est également possible de recourir à la confiscation lorsque l'objet a été transféré à un tiers dans une intention frauduleuse. En conséquence, l'Estonie satisfait, en principe, aux dispositions de la Convention pénale. L'expérience acquise dans l'application de ces dispositions étant très limitée, il n'a pas été possible à l'EEG d'évaluer dans quelle mesure le système fonctionne vraiment. Elle s'est néanmoins déclarée préoccupée par les déclarations des procureurs estoniens, selon lesquels la confiscation d'objets détenus par une tierce partie est en pratique difficile, voire pratiquement impossible. L'EEG remarque que les dispositions actuelles paraissent insuffisantes pour garantir que les auteurs d'infractions ne contournent pas la législation en écoulant les avoirs auprès d'une tierce partie. Le principe exigeant que cette personne ait connaissance de la manipulation (de l'intention délibérée d'éviter la confiscation) a pour but de protéger les tierces personnes de bonne foi, mais en l'absence d'un niveau raisonnable de suspicion (lorsque, par exemple, la personne concernée aurait dû savoir), les autorités chargées des poursuites peuvent avoir des difficultés à remettre en cause la bonne foi de l'intéressé. **En conséquence, l'EEG recommande qu'il soit envisagé d'étendre les possibilités de confiscation de biens détenus par une tierce partie.**
21. L'EEG relève aussi que la localisation des produits du crime et de la corruption pourrait pâtir de la culture propre aux organes d'enquête et de poursuites. L'EEG a conclu de ses entretiens avec les praticiens qu'à de rares exceptions près (à savoir le Service d'enquête de l'administration fiscale et la police de sécurité de l'État), la police s'intéresse généralement uniquement à l'infraction elle-même. Aucune mesure temporaire d'urgence n'est adoptée qui soit de nature protéger les preuves relatives aux instruments et produits du crime. Les représentants des services de répression que l'EEG a rencontrés ont reconnu que les questions de confiscation sont confiées au Procureur ; par conséquent, l'EEG a pu voir se développer un état d'esprit en vertu duquel les enquêteurs se préoccupent exclusivement de leurs enquêtes criminelles. Le nouveau Code de procédure pénale devrait rendre les procédures d'enquête plus cohérentes et plus rapides en confiant la direction générale des enquêtes au ministère public. L'EEG a également été informée que le celui-ci s'intéresserait, à l'avenir, de plus près aux affaires de drogue et de corruption. Parallèlement, une unité spéciale devrait être créée par la police et le ministère public pour s'occuper de la corruption des pouvoirs locaux, sujet déclaré prioritaire pour 2004. L'EEG reconnaît le caractère positif de ces mesures, qui sont de nature à renforcer les efforts de l'Estonie pour lutter contre la corruption. Ces démarches globales devraient également permettre de déceler les liens avec la criminalité organisée et le blanchiment d'argent.

¹⁰ Les commentaires des autorités estoniennes révèlent, qu'en fait, la législation actuelle ne prévoit pas la possibilité de telles conversions.

22. Compte tenu de ces considérations, **l'EEG recommande que soient mises en place, au niveau de la police et des procureurs, une politique et une formation harmonisées pour la localisation des produits du crime, y compris dans les affaires de corruption, et que soit encouragé un recours plus systématique aux dispositions relatives à la saisie et à la confiscation, ainsi que la collecte et l'analyse de statistiques sur l'utilisation de ces mesures.**
23. L'Estonie a adopté une approche incluant toutes les infractions, de sorte que les infractions relatives à la corruption prévues dans le Code pénal sont constitutives d'infractions principales relevant du blanchiment d'argent (le trafic d'influence n'est pas érigé en infraction pénale). Les organes d'enquête ont accès à toute les informations bancaires pertinentes (pas uniquement celles concernant les mouvements de fonds, mais aussi leur montant et l'état des comptes). L'EEG a également été informée qu'une proposition visant à renverser la charge de la preuve dans le cadre de la procédure administrative pour l'application des mesures provisoires prévue par la loi anti-blanchiment était en discussion au Parlement. Les praticiens que l'EEG a rencontrés se sont déclarés globalement satisfaits de leurs compétences en matière d'enquête et des sources d'information disponibles, que ce soit au stade de l'enquête préliminaire ou lors de phases ultérieures.
24. Il n'y a pas de jurisprudence établie en ce qui concerne les infractions de blanchiment d'argent et l'EEG a été informée que la police ne reçoit aucune formation spécifique en la matière, ce qui pourrait expliquer l'absence d'affaires jusqu'à présent. L'EEG considère que cette question devrait être traitée d'urgence ; elle a cru comprendre qu'un nouveau programme de formation devait démarrer en décembre 2003. L'EEG a également noté que le SRF se composait de 6 personnes, dont 4 traitent les affaires. Quatre-vingt-neuf pour cent des rapports de transactions suspectes (RTS) reçus au cours des 10 premiers mois de 2003 émanent de banques, les autres entités n'ayant fait que peu de signalements. En Estonie, 90% des transactions financières effectuées par les banques se font par voie électronique. Il a été indiqué à l'EEG que la Loi sur la prévention du blanchiment d'argent (LPBA) serait modifiée en 2004 pour intégrer les avocats et les comptables au système de signalement. Si ce projet se concrétise, le nombre de transactions suspectes signalées au SRF augmentera sans doute sensiblement. Compte tenu du fait que le dispositif de signalement des transactions suspectes qui s'articule autour du SRF est considéré comme un outil important de détection des cas de corruption possibles en Estonie, l'EEG est d'avis que ce pays devra vraisemblablement étoffer rapidement le personnel du SRF afin que les RTS puissent être traités rapidement et correctement. Sinon, une fois que l'Ordre des avocats aura été intégré au système de signalement, le SRF pourrait, compte tenu de ses problèmes de moyens actuels¹¹, inviter les avocats (et autres professions indépendantes) à signaler les cas suspects à leur organisme d'autoréglementation, ce qui allégerait l'afflux inévitable de rapports qu'il aura probablement à traiter.
25. Tout au long des entretiens sur place, il a été régulièrement rappelé à l'EEG que les échanges de savoir-faire et de renseignements entre les services étaient particulièrement limités. Certains interlocuteurs de l'EEG ont regretté l'absence d'un organe de coordination officiel, qui aurait pour mission la mise en commun des bonnes pratiques entre le SRF, les services de répression et les entités assujetties au devoir de signalement. En même temps, le SRF a indiqué avoir remarqué que les différences de taux d'imposition entre les trois États baltes sont de plus en plus utilisées à des fins de blanchiment. L'EEG craint que des entreprises ne servent de « tirelires » à des fins de blanchiment de fonds.

¹¹ Les effectifs ont augmenté depuis la visite (11 postes, dont 4 ne sont pas pourvus).

26. S'agissant des liens entre la corruption et le crime organisé, le rapport du premier cycle d'évaluation du GRECO appelait à une attention et une vigilance accrues dans ce domaine et même s'il semble que les autorités, notamment les douanes et les gardes-frontières, sont davantage sensibilisées à ce problème et que plusieurs mesures ont été prises, l'EEG estime qu'il y a des raisons de prêter une plus grande attention aux liens entre la corruption, le blanchiment de capitaux et le crime organisé. En conséquence, le GRECO **recommande qu'une coopération régulière soit instaurée, au niveau approprié, entre les organes de répression et les Services de renseignement financier (SRF).**

III. THÈME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Information générale

27. L'Estonie compte trois échelons administratifs : l'État, les comtés (qui représentent l'État) et les municipalités. Celles-ci jouissent traditionnellement d'un degré élevé d'indépendance.
28. Les principes fondamentaux/généraux qui régissent le fonctionnement des administrations publiques sont énoncés dans la Constitution (article 3 sur la primauté du droit, article 30 relatif aux procédures à suivre lorsqu'il existe des postes à pourvoir, article 31 relatif à la possibilité, pour les fonctionnaires, d'être membres d'associations à caractère commercial, de partis politiques, etc.). La Constitution est complétée par des dispositions législatives fixant un cadre juridique plus détaillé, en particulier par la Loi sur la fonction publique.

Stratégie anticorruption

29. Aucune information n'a été fournie, dans les réponses au questionnaire, quant à l'existence d'une stratégie anticorruption au niveau national qui viserait spécifiquement les administrations publiques. Néanmoins, l'EEG a été informée, au cours de sa visite, qu'une stratégie générale contre la corruption avait été adoptée il y a quelques années, mais qu'elle a été abandonnée. Les autorités estoniennes ont informé l'EEG qu'une nouvelle stratégie anticorruption était à l'examen, à la suite du changement de gouvernement¹².

Transparence

30. La transparence dans l'administration publique est réglementée par divers textes de loi. La Constitution (article 44 et 46) garantit le libre accès à l'information publique et la possibilité pour « chacun (...) d'adresser aux organismes de l'État, aux pouvoirs locaux et à leurs représentants des notes et des pétitions ». La Loi relative à la réponse aux pétitions (art. 3) stipule que « les organismes d'État, les pouvoirs locaux et leurs représentants sont tenus d'enregistrer les notes et les pétitions qui leur sont adressées et d'y répondre par écrit dans un délai d'un mois à compter de la date de leur réception. Dans le cas où une étude complémentaire s'impose, les organismes d'État, les pouvoirs locaux et leurs représentants peuvent prolonger ce délai de deux mois au maximum. » La Loi relative à l'information, dont le but est de garantir l'accès à l'information conformément aux principes d'une société ouverte et démocratique, de manière à permettre au public de contrôler le fonctionnement des organes publics, énonce les conditions et

¹² Cette nouvelle stratégie, « l'État honnête », a été adoptée par le Conseil des Ministres le 19 février 2004. Elle comprend en tout 21 mesures anticorruption.

modalités d'accès à l'information (articles 1 à 5) et les obligations des détenteurs d'informations (articles 9, 18 et 28), lesquelles imposent notamment une approche proactive de diffusion de l'information au public, par exemple au sujet des textes de loi en préparation, des statistiques, de l'information sur les organes gouvernementaux, tels que salaires, descriptifs de postes, etc. De plus, la loi fait obligation aux agents de l'État de porter assistance à quiconque demande l'accès à des informations publiques.

31. Les autorités estoniennes soulignent qu'il est désormais courant de discuter de la quasi-totalité des décisions publiques et des projets de loi avant leur adoption, en coordination avec toutes les autorités et personnes concernées. Normalement, un groupe de coordination est créé à cet effet. Dans certains cas, l'obligation d'associer le public est également prévue par la loi. Ainsi, la Loi sur l'aménagement du territoire oblige les gouverneurs à organiser une exposition publique pour les décisions d'aménagement du comté. En vertu de l'article 20 de cette Loi, « chacun a droit, durant l'exposition publique, de soumettre des propositions et des objections relatives au projet d'aménagement prévu ».

Contrôle de l'administration publique

32. Le contrôle des décisions administratives se fait de différentes manières :
- La première, conformément à la Loi relative à la procédure administrative, est le mécanisme de recours administratif utilisé par « quiconque estime que ses droits sont bafoués ou ses libertés entravées par une décision administrative ou dans le cadre de procédures administratives ». Toutefois, « aucun recours ne peut être exercé à l'encontre d'un acte ou d'une mesure d'une autorité administrative sur laquelle le gouvernement de la République exerce une tutelle » (article 71). La règle générale est que la plainte doit être déposée par l'intermédiaire de l'autorité administrative concernée auprès de l'organisme de tutelle ; en l'absence d'organisme de tutelle, la question sera tranchée par l'autorité administrative responsable de la décision contestée. Le recours peut viser : « 1) l'abrogation d'une décision administrative ; 2) l'abrogation d'une partie d'une décision administrative, à moins que la possibilité d'une contestation partielle ne soit limitée par la loi ; 3) l'émission d'une injonction ordonnant un acte administratif, le nouveau règlement d'une question ou l'adoption d'une mesure ». En outre, certains éléments peuvent faire l'objet d'un recours distinct de celui qui concerne l'acte en question : un retard ou une omission, un refus de destituer un agent de l'État, le renvoi d'une demande pour émission de l'acte administratif et d'autres actes prévus par la loi ;
 - Vient en deuxième lieu la fonction de contrôle exercée par le Chancelier des affaires juridiques, conformément à la Loi relative au Chancelier des affaires juridiques. Agissant en tant que haut fonctionnaire indépendant, le Chancelier vérifie la conformité de la législation d'application générale adoptée par les instances législatives et exécutives, ainsi que par les collectivités locales, avec la constitution et la loi (article 1). En outre, « chacun a le droit de saisir le Chancelier des affaires juridiques pour surveiller les activités des organismes d'État, y compris la garantie des droits constitutionnels et des libertés individuelles » (article 19) ;
 - En troisième lieu vient le contrôle exercé par les tribunaux administratifs. Les ordres, directives, résolutions ou autres actes (y compris les contrats de droit public, les délais et les omissions) émanant d'organismes, d'agents publics ou d'autres personnes investies de fonctions administratives, peuvent être contestés devant les tribunaux administratifs dans le cadre d'une action ou d'une protestation (par une personne, un organisme ou une association de personnes).

33. S'agissant du contrôle interne, l'Estonie a mis en place¹³:

- un *système de contrôle interne*, dont la mise en œuvre relève de la responsabilité des chefs de gouvernement et des organismes de l'État et qui vise à garantir le respect de la législation, la protection des biens contre tout dommage, contre l'utilisation abusive, la gestion incompétente, etc.;
- un système d'audit interne, mis en œuvre par des auditeurs (internes) ou des unités d'audit ; les municipalités ont leur propre unité d'audit (voire un département de lutte contre la fraude comme à Tallinn¹⁴), qui rend compte à la Commission de révision, composée de membres du conseil municipal ;
- un *mécanisme de supervision*, destiné à garantir la légalité et la légitimité des activités des organes gouvernementaux et étatiques, relevant de la responsabilité du gouvernement, des ministres, des secrétaires d'État, des directeurs généraux et des gouverneurs de comté¹⁵ (impliquant notamment la suspension et l'invalidation d'actes juridiques et d'autres actes émanant des administrations placées sous leur tutelle).

34. En outre, le Département de contrôle financier du ministère des Finances¹⁶ et le Bureau d'audit de l'État (ci-après dénommé BAE) exercent un contrôle général. Le BAE compte actuellement plus de 80 agents, répartis entre le Département d'audit financier, le Département d'audit des risques opérationnels, le Département d'audit de performance et divers services administratifs. Le champ de son activité de tutelle est assez étendu, puisqu'il concerne tous les organes de l'État et les personnes morales publiques, ainsi que certaines fondations, entreprises et organisations et sociétés à but non lucratif¹⁷. Certaines restrictions existent pour ce qui est des autorités locales¹⁸.

Recrutement et emploi dans la fonction publique

35. Le système des ressources humaines dans le secteur public en Estonie est unifié pour ce qui est des droits et obligations fondamentaux des agents publics (contenus dans la Loi relative à la fonction publique et dans la Loi anticorruption), mais il reste décentralisé en ce qui concerne, par exemple, les politiques de recrutement, les réglementations statutaires, la formation spécifique, ces aspects étant réglementés par les différents ministères, administrations, etc. S'agissant du recrutement, l'EEG a été informée que pour les postes de hauts fonctionnaires de l'administration centrale, la publication d'avis de concours est obligatoire. Pour les autres postes, cette procédure n'est pas requise, mais elle est fréquemment suivie. De plus, tous les organes de l'État doivent avoir une commission de sélection. La responsabilité de la législation générale incombe au ministère de la Justice, alors que le ministère des Finances est chargé du système

¹³Articles 92 à 98 de la Loi sur le gouvernement de la République.

¹⁴ Selon les informations fournies après la visite, ce service n'existe plus en tant que tel.

¹⁵ Les citoyens peuvent adresser aux gouverneurs de comté une plainte à l'encontre des décisions de leur municipalité.

¹⁶ Il fait rapport au gouvernement sur l'efficacité d'ensemble de l'audit dans le secteur public en Estonie.

¹⁷ D'après la nouvelle loi sur le Bureau d'audit de l'État de 2002, article 7, paragraphe 1, alinéa 4-7 : « Les fondations créées par l'État ou par une personne morale en droit public, les associations à but non lucratif dont font partie l'État ou une personne morale de droit public, les entreprises où l'État ou des personnes morales de droit public exercent conjointement ou séparément une influence dominante du fait d'une majorité ou de toute autre manière et les filiales de ces entreprises, des entreprises ayant obtenu des prêts de l'État ou dont les prêts ou autres obligations contractuelles sont garantis par l'État ».

¹⁸ Article 7, alinéa (2) : « Le Bureau d'audit de l'État exercera un contrôle économique sur les administrations locales dans la mesure où celles-ci font usage de biens meubles et immeubles de l'État leur ayant été transférés, d'allocations à des fins spécifiques et de subventions accordées sur le budget de l'État et de fonds alloués pour la réalisation de fonctions de l'État. »

des rémunérations et celui de l'Intérieur de la politique de gestion du personnel applicable aux collectivités territoriales. Le gouvernement fixe chaque année les priorités en matière de formation, tandis que la Chancellerie d'État assure la coordination d'ensemble. Environ 70 % des agents publics travaillent pour l'État (y compris pour les comtés), les 30 % restants étant employés par les municipalités. Les agents employés pour des missions temporaires sont employés sur la base de contrats de travail classiques. Les conseillers politiques sont employés pour une période déterminée (en fonction des mandats des ministres, du président et du Riikogu) sur la base de la Loi relative à la fonction publique. Ils ne sont pas soumis au droit du travail classique mais nommés sur la base d'une directive ou d'un arrêté. La situation est analogue à l'échelon municipal.

36. La Loi relative à la fonction publique (LFP) énonce les conditions à remplir pour devenir agent de l'État ou d'une collectivité locale (avoir la citoyenneté estonienne, être âgé(e) de 18 ou 21 ans pour les positions supérieures) et les conditions de révocation des agents. La loi exclut par ailleurs¹⁹:

- toute personne condamnée pour une infraction pénale délibérée ;
- toute personne faisant l'objet d'une enquête préliminaire relative à une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement ou toute personne accusée d'une telle infraction ;
- toute personne privée du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer dans un domaine d'activité particulier par un jugement du tribunal entré en vigueur ;
- les proches (grands-parents, parents, frères, sœurs, enfants, petits-enfants) ou les proches par alliance (conjoint, parents d'un conjoint, frères, sœurs, enfants) d'un agent public ou le supérieur immédiat ayant un contrôle direct sur le poste correspondant ;
- toute personne ayant été sanctionnée pour un acte de corruption dans le cadre d'une procédure administrative ou pénale.

Formation

37. L'EEG a été informée que les établissements éducatifs (universités et institutions d'enseignement supérieur) dispensent aux agents publics une formation à la déontologie. L'Académie de défense publique enseigne l'éthique (y compris la déontologie policière).

Conflits d'intérêt

38. Un certain nombre de dispositions ont été introduites pour éviter les conflits d'intérêts. La Loi relative à la fonction publique (LFP) et la Loi anticorruption (LA) limitent les possibilités d'appartenance à des associations commerciales²⁰, de prises de participation dans des entreprises²¹, d'emploi chez un autre employeur²², de conclure des transactions²³, y compris celles menées à des fins personnelles. En vertu de la LA, les transactions conclues en violation des interdictions énoncées dans le texte sont nulles et non avenues. Ces deux lois font aussi obligation aux fonctionnaires de déclarer leurs intérêts économiques. Les déclarations des fonctionnaires de plus haut rang sont publiques. La LA définit une procédure de déclaration et punit d'une amende quiconque omet de faire cette déclaration.

¹⁹ Les articles 8 et 9 prévoient des exigences et exclusions spécifiques applicables aux membres des forces de police.

²⁰ LFP, article 69.

²¹ LFP, article 72.

²² LFP, article 73.

²³ LFP, article 76 et LA, article 24.

39. La LFP contient un certain nombre de restrictions visant à limiter les transferts indus de fonctionnaires dans le secteur privé (phénomène de « pantouflage »)²⁴. Aucune interdiction générale n'est faite aux agents publics d'avoir une activité rémunérée parallèlement à leurs fonctions officielles, mais il leur faut la permission de leur administration.
40. Il n'existe aucun système obligatoire de rotation des agents, mais les autorités estoniennes ont indiqué que, dans la pratique, ce système est parfois appliqué.

Codes de déontologie

41. Outre les lignes directrices légales et éthiques contenues dans la Loi anticorruption (LA) et la Loi relative à la fonction publique (LFP), il existe un Code de déontologie de la fonction publique, qui est annexé à la LFP. Celui-ci énonce 20 principes relatifs aux devoirs des agents publics : ils doivent agir avec neutralité, impartialité et conformément à la loi, éviter les situations susceptibles de faire naître des soupçons de partialité, traiter les biens qui leur sont confiés de manière économique, expéditive et prudente, etc. L'article 84 de la LFP, relatif aux infractions disciplinaires, dispose que sont notamment constitutifs de telles infractions « les actes délictueux contraires aux principes moraux généralement reconnus ou aux règles éthiques applicables aux agents de l'État (...) indépendamment de la question de savoir si l'acte est commis ou non par l'agent dans l'exercice de ses fonctions ». La Loi relative à la fonction publique régit aussi la prestation de serment²⁵, dont le texte doit être signé par la recrue.

Dons

42. En vertu de la LA (article 26), les agents publics ne sont pas autorisés à solliciter ou à accepter de cadeaux et autres avantages, y compris lorsqu'ils sont destinés à leurs proches parents. Les dons reçus en violation de ces restrictions doivent être remis à l'employeur de l'agent ; les infractions concernées constituent des délits.

Obligation de signaler les cas de corruption

43. En vertu de l'article 23 de la LA, « un agent public est tenu de signaler par écrit à son supérieur hiérarchique immédiat ou au directeur de l'organisme dont il fait partie, ainsi qu'à la police, toute offre, remise ou acceptation d'un pot-de-vin dont il aurait connaissance ». Tout défaut de signalement donne obligatoirement lieu à révocation.

Procédures disciplinaires

44. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, le principe général contenu à l'article 86 de la LFP énonce qu'une personne ou organisme administratif autorisé à nommer un agent public a le droit d'imposer une sanction disciplinaire. Les enquêtes disciplinaires sont généralement conduites par les unités de contrôle interne des organismes publics. Le fait de déposer une plainte administrative ou pénale contre un employé n'empêche pas l'imposition d'une sanction

²⁴ Art. 74 : « Un agent public révoqué ne pourra pas, avant un délai de trois ans à compter de la date de sa révocation, entrer au service d'un employeur à l'égard duquel il a exercé une supervision régulière au cours des trois dernières années, ou conclure une association commerciale avec celui-ci. Il ne devra pas non plus percevoir de revenu dudit employeur ou de la dite association commerciale dans un délai de trois ans à compter de la date de sa révocation ».

²⁵ « Je jure d'être fidèle à l'ordre constitutionnel de l'Estonie et de m'acquitter consciencieusement et avec exactitude des fonctions exigées par la charge qui m'a été confiée. Je suis conscient(e) que la loi engage ma responsabilité en cas de manquement à mes devoirs ou d'infraction au Code d'éthique de la fonction publique. »

disciplinaire pour le même acte (Loi relative aux sanctions disciplinaires à l'encontre des employés, article 10).

b. Analyse

45. Les dispositions relatives à l'administration publique en Estonie, qui couvrent les organes de l'État et des administrations locales, imposent un certain nombre d'obligations aux fonctionnaires. La LA et la LFP constituent un cadre juridique solide qui s'imposent à tous les agents publics.
46. L'EEG estime que les règles régissant la transparence de l'administration publique estonienne sont satisfaisantes. Il a été confirmé à l'EEG que la Loi relative à l'information a entraîné des changements radicaux, notamment un flux important d'informations disponibles en ligne (par voie électronique), un accès plus facile aux documents publics, la présence d'attachés de presse dans tous les ministères, etc. L'obligation faite aux autorités par la Loi relative à l'information, non seulement de livrer l'information, mais aussi d'aider le public à accéder aux documents, est une caractéristique importante de cette loi. De plus, il existe une pratique de consultation publique.
47. L'EEG n'a constaté aucun problème général concernant le cadre juridique du contrôle de l'administration de l'État. Il existe un certain nombre de mesures permettant de contester ou de contrôler les décisions administratives et les possibilités de contrôle juridictionnel des actes administratifs sont nombreuses. L'EEG a par ailleurs constaté que les mécanismes d'audit au niveau de l'État semblent avoir gagné en qualité et en professionnalisme et qu'ils tiennent compte des questions de corruption. Le BAE effectue des évaluations de risques dans certains secteurs²⁶ et contrôle parfois la conformité avec la LA. Les résultats de ces évaluations et de ces contrôles sont publiés. Il a été reconnu que certains points demeurent problématiques : octroi de licences, attribution de subventions et de fonds insuffisamment suivie par les ministères, octroi de marchés publics à des entreprises appartenant aux proches des décideurs ou au sein desquelles ceux-ci détiennent des intérêts, non-respect de la réglementation en matière de passation de marchés publics pour des raisons de complexité technique et de manque de compétences des administrations publiques, etc.
48. L'EEG est convaincue que les unités d'audit ministérielles et le BAE pourraient jouer un rôle déterminant dans l'évaluation d'ensemble de l'organisation, du fonctionnement et des processus décisionnels des administrations publiques. Toutefois, l'EEG a été informée que les unités d'audit des ministères devraient bénéficier de moyens accrus afin de pouvoir garantir un contrôle effectif. En ce qui concerne le BAE, il est apparu qu'il n'y a pas de mécanisme de suivi pour voir si ses recommandations aux différentes administrations sont suivies d'effet (le BAE ne dispose pas non plus de pouvoirs disciplinaires) ; l'EEG estime qu'il pourrait être fait meilleur usage des audits du BAE. **L'EEG recommande de revoir les procédures de contrôle, d'évaluation et de suivi des services ministériels d'audit et du Bureau d'audit de l'État, de manière à rendre plus efficace la prévention de la corruption dans l'administration.**
49. Il est apparu que les administrations et les autorités locales sont considérées comme très exposées à la corruption et qu'elles sont effectivement touchées par le phénomène. Conscientes de la situation, plusieurs institutions ont décidé d'axer leur attention sur le problème. L'EEG s'est entendu dire à plusieurs reprises que la corruption serait fréquente lors de la passation de marchés publics (il y a eu des cas de conflits d'intérêts et de marchés attribués à des entreprises

²⁶ Par exemple, un rapport a été publié en février 2003 sur « l'évaluation des risques liés au versement de subventions pour des activités sportives populaires », un autre, en juillet 2003, sur les « risques liés à l'emploi des fonds alloués sur le budget de l'État à l'Autorité estonienne de qualification ».

détenues par des proches des décideurs), mais aucune affaire de versement d'un pot-de-vin/bakchich en échange d'un contrat ou d'un marché n'a encore été rendue publique. Il a aussi été signalé à l'EEG que les processus de décision en matière de planification urbaine au niveau local subiraient les effets d'influences indues exercées sur les responsables politiques. En outre, il est apparu que les mécanismes d'audit au niveau local ne sont pas suffisamment effectifs en raison de divers facteurs tels que les difficultés à retenir le personnel qualifié, une rotation rapide du personnel²⁷ et l'incapacité des mécanismes de contrôle et d'audit locaux à contrebalancer l'influence des personnalités politiques, du fait de la politisation des procédures de contrôle et des nominations. L'EEG, qui n'a pas rencontré de représentants des services de police locaux, s'est vu indiquer à diverses reprises que les préfectures de police, désormais chargées d'enquêter sur la corruption locale, subissent également l'influence induite des exécutifs locaux et souffrent d'un manque de pratique dans les affaires de corruption.

50. L'EEG estime que cette situation – déjà mise en relief dans le Rapport du premier cycle d'évaluation du GRECO sur l'Estonie – doit être examinée de toute urgence. L'EEG a appris que l'ancienne stratégie anticorruption²⁸ traitait cette question. La Loi anticorruption a été modifiée en 2001 pour s'appliquer également aux agents publics locaux et la portée du contrôle du BAE a été étendue, du moins dans une certaine mesure²⁹, aux municipalités. Par ailleurs, en février 2003, le Chancelier des affaires juridiques a été chargé d'examiner des plaintes déposées contre des autorités locales. La gravité des problèmes allégués amène à conclure que des efforts supplémentaires s'imposent. **L'EEG recommande la poursuite des efforts visant à traiter le problème de la corruption au niveau local et à doter les collectivités locales de procédures de contrôle efficaces.**
51. Il n'y a pas de politique générale de lutte contre la corruption visant l'ensemble du secteur public, pas plus qu'il n'y a de système national d'évaluation de l'efficacité des mesures anticorruption prises dans ce secteur. Lors de la visite de l'EEG, une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption³⁰ était à l'étude. Dans ce contexte, et compte tenu du niveau relativement élevé de décentralisation de l'administration publique estonienne, l'EEG considère qu'une approche institutionnelle concentrée dans ce domaine pourrait servir de base à des mesures plus efficaces de lutte contre la corruption. **L'EEG recommande l'adoption de la stratégie et de la politique générales révisées de lutte contre la corruption, afin de renforcer la cohérence, au niveau central et municipal, des efforts déjà accomplis dans la lutte contre la corruption dans l'administration.**
52. L'EEG a eu des difficultés à se faire une vision d'ensemble de la politique de gestion du personnel, les ministères et les collectivités locales ayant, dans ce domaine, des politiques et des pratiques qui leur sont assez largement propres. Il a été signalé à l'EEG que les recrutements nécessitent l'intervention d'un comité de sélection dans chaque organisme public, qui détermine aussi la procédure à suivre. Les avis de recrutement et de concours ne sont pas

²⁷ A Tallinn, la structure (et le personnel) des Départements de lutte contre la fraude et de l'audit ont changé quatre fois en deux ans.

²⁸ Elle a été adoptée le 25 mars 2003 et abandonnée après la nomination du nouveau gouvernement en avril ; une nouvelle commission anticorruption, qui serait chargée de préparer une nouvelle stratégie, a été instituée en mai.

²⁹ Le BAE peut contrôler l'emploi des subventions et des biens de l'État, mais il ne peut contrôler les utilisateurs finaux. D'après la Loi sur le BAE et son article 7 (2) : « Le Bureau d'audit de l'État exerce un contrôle économique sur les administrations locales dans la mesure où celles-ci font usage de biens meubles et immeubles de l'État leur ayant été transférés, d'allocations à des fins spécifiques et de subventions accordées sur le budget de l'État et de fonds alloués pour la réalisation de fonctions d'État ». De plus, en vertu d'un amendement à la Loi relative au BAE qui doit être soumis au Conseil des Ministres le 30 mars 2004, le pouvoir de contrôle du BAE sera étendu et il aura mandat de superviser l'utilisation des fonds des autorités locales.

³⁰ Une nouvelle stratégie « l'État honnête » a été adoptée par le Conseil des Ministres le 19 février 2004.

obligatoires, sauf pour les postes les plus élevés (conseillers, directeurs d'unités), mais l'EEG a appris que ces méthodes sont aussi souvent appliquées pour les autres postes. En principe, les salaires devraient être rendus publics (bien qu'il y ait des exceptions) et la diversité des systèmes de rémunération, tant au niveau central que local, est relativement importante, d'après les données disponibles. L'acceptation de cadeaux et autres avantages au sein de la fonction publique est soumise à d'importantes restrictions légales.

53. Comme indiqué plus haut, la LA et la LFP constituent un cadre juridique solide qui s'impose à tous les fonctionnaires estoniens. Ces règlements sont détaillés, la LA comportant plus particulièrement des règles régissant directement la conduite des agents publics. De plus, l'Estonie dispose aussi d'un Code de conduite de la fonction publique et tout fonctionnaire nouvellement recruté doit prêter serment. L'Estonie peut être montrée en exemple pour ce corpus exhaustif de règles écrites, qui couvre pratiquement tous les aspects des mesures anticorruption : les diverses formes de conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine et d'intérêts économiques, le signalement des cas de corruption, le système des « *revolving doors* », etc. Au cours des entretiens qu'elle a eus pendant sa visite, l'EEG n'a cependant pas été convaincue que les fonctionnaires soient pleinement informés des règles anticorruption en vigueur. En conséquence, **l'EEG recommande de sensibiliser les agents publics aux règles et lignes directrices existantes en matière de lutte contre la corruption et à leur obligation de les appliquer.**
54. Il ressort des discussions sur place que le système de déclaration des intérêts économiques fonctionne de manière généralement satisfaisante (les déclarations tardives font l'objet de rapports, la commission parlementaire traitant les déclarations des plus hautes personnalités de la fonction publique jouit d'une bonne réputation, des efforts sont faits pour veiller à ce que les déclarations soient déposées à temps, des cas suspects ont été transmis à la police, etc.). Les déclarations des plus hautes personnalités de l'État et des collectivités locales sont publiées, celles des autres agents publics pouvant aussi être divulguées (avec la permission de l'intéressé). Bien que la LA prévoie les mesures nécessaires pour vérifier l'exactitude des déclarations, certains interlocuteurs estiment leurs pouvoirs insuffisants, car il est, en pratique, difficile d'accéder aux données nécessaires à des fins de vérification. **L'EEG recommande la révision du système de déclaration de patrimoine et d'intérêts, en particulier pour ce qui est de l'accès aux données nécessaires au contrôle de ces déclarations.**
55. L'EEG a également noté que, même s'il existe une obligation générale, pour les fonctionnaires, d'informer leur supérieur hiérarchique et la police en cas de corruption, cette obligation se limite au signalement des pots-de-vin, ce qui constitue manifestement une approche trop étroite. L'EEG n'a pas été informée de l'existence de mesures visant à protéger les agents publics qui feraient de tels signalements. Etant donné que l'Estonie est un petit pays où, dans une certaine mesure, « tout le monde se connaît », il est possible qu'il faille une protection institutionnalisée pour encourager le signalement de cas de corruption³¹. **L'EEG recommande d'étendre l'obligation de signalement des cas de corruption au-delà des pots-de-vin et de mettre en place une protection institutionnalisée pour les personnes faisant un signalement de bonne foi.**
56. Enfin, l'EEG n'a reçu que peu d'informations sur la mise en œuvre et l'impact réel des mécanismes de prévention existants et il semblerait que leur efficacité n'ait encore fait l'objet d'aucune évaluation. En outre, il n'y a aucun système général de collecte de données sur les

³¹ L'EEG a été informée, après sa visite, que la nouvelle stratégie anticorruption prévoyait une extension de l'obligation de signalement et des mesures de protection.

procédures disciplinaires engagées et les sanctions appliquées dans les cas de corruption ou de manquements aux devoirs, etc. La plupart des organes que l'EEG a visités ont, toutefois, été en mesure de lui fournir des chiffres. En conséquence, **l'EEG recommande la préparation d'évaluations générales de la mise en oeuvre et de l'impact des mesures de prévention de la corruption.**

IV. THÈME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions

57. En vertu de l'article 6 du Code civil :

- « 1) Une personne morale de droit privé est une personne morale constituée pour répondre à des intérêts privés. Les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés anonymes, les coopératives, les fondations et les associations à but non lucratif sont des personnes morales de droit privé. D'autres personnes morales de droit privé peuvent être prévues par la loi.
- 2) Une personne morale de droit public est une personne morale constituée par une Loi dans l'intérêt public.
- 3) L'État et les administrations locales prennent part aux relations de droit civil en tant que personnes morales de droit public. L'État et les administrations locales exercent les droits civils d'une personne morale et s'acquittent de leurs obligations civiles par le biais de leurs organismes.
- 4) Les dispositions relatives aux personnes morales s'appliquent à l'État et aux administrations locales dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la nature de l'État ou de l'administration locale. »

Enregistrement

58. Le Code du Commerce d'Estonie recense cinq formes d'entités commerciales susceptibles d'être créées par inscription au Registre du Commerce : l'entreprise unipersonnelle, la société en nom collectif, la société en commandite, la société à responsabilité limitée et la société anonyme. Leur création est régie par des dispositions détaillées.
59. Pour immatriculer une entreprise au Registre du Commerce, ses fondateurs doivent en rédiger la Charte constitutive (elle doit être signée par tous les membres fondateurs et notariée) et soumettre une demande d'enregistrement signée par tous les membres du Conseil d'administration. Au moment de la création, les fondateurs ouvrent un compte bancaire au nom de la nouvelle société et y déposent le capital-actions minimum avant l'immatriculation de l'entreprise. Les apports peuvent être monétaires ou non. Lorsqu'un apport monétaire dépasse un certain montant, une évaluation devra être effectuée par un commissaire aux comptes. L'évaluation de l'apport non monétaire fait au bénéfice d'une société anonyme doit être vérifiée par un commissaire aux comptes.
60. Dans le cas où le fondateur est une entreprise étrangère, il convient de présenter un certificat officiel prouvant l'existence de l'entreprise dans le pays d'immatriculation. Ce certificat, accompagné d'une résolution de fondation, doit être authentifié dans le pays étranger par un notaire, puis légalisé en Estonie. Si une entreprise commerciale étrangère souhaite, à titre permanent, proposer en Estonie ses produits ou ses services, elle doit immatriculer sa filiale au

Registre du Commerce. Dans les cas prévus par la loi, une entreprise commerciale doit obtenir une licence pour ouvrir une filiale en Estonie. L'entreprise étrangère est responsable des obligations de sa filiale (qui n'a pas de personnalité juridique propre). La demande d'enregistrement d'une filiale doit contenir les mêmes informations relatives à la filiale et à la société mère que pour une société par actions. La demande doit par ailleurs mentionner le nom du pays dont le droit s'applique à l'entreprise. Une entreprise étrangère doit désigner un ou plusieurs administrateurs pour la filiale. Un administrateur doit être une personne physique ayant la capacité juridique. L'un au moins des administrateurs doit résider en Estonie. Ne pourront être administrateurs les personnes ayant fait faillite ou privées par la loi de leur droit à exercer une activité économique. Les transactions de la filiale doivent être consignées dans des registres distincts, qui puissent constituer une base véritable et équitable de détermination de ses recettes et dépenses. La filiale est généralement soumise à la Loi comptable estonienne, à quelques petites exceptions près, prévues dans cette Loi, notamment pour les filiales (p.ex., les filiales ne sont pas tenues de faire procéder à un contrôle légal de leurs comptes).

Restrictions et exclusions

61. Il n'existe pas de restrictions légales quant aux parts qu'une personne morale peut détenir dans une autre personne morale, ni quant au nombre de comptes qu'une société peut détenir. Un tribunal peut interdire à une personne qui a été condamnée d'occuper certains postes ou d'exercer dans un certain domaine d'activités pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans (article 49 CP).

Législation relative à la responsabilité des personnes morales et sanctions

62. Avec le (nouveau) Code pénal, l'Estonie a introduit la responsabilité pénale des personnes morales. Les principes généraux figurent à l'article 14 CP, aux termes duquel une personne morale peut être tenue pour responsable d'un acte commis par l'un de ses organes ou cadres supérieurs si l'acte a été commis dans l'intérêt de la personne morale, sans qu'il soit au préalable nécessaire qu'une personne physique soit identifiée ou condamnée. Les poursuites judiciaires à l'encontre d'une personne morale n'excluent pas les poursuites à l'encontre de la personne physique qui a commis l'infraction ou qui en est l'instigatrice. Enfin, en vertu de la même disposition, la responsabilité de la personne morale prévue dans le CP n'est pas applicable à l'État, aux administrations locales et aux personnes morales de droit public. L'EEG comprend que le bénéfice tiré de la commission de l'infraction peut n'être que potentiel³² et que la responsabilité d'une personne morale est normalement déterminée dans le cadre de la même procédure que celle intentée contre l'auteur physique de l'infraction.
63. La responsabilité pénale des entreprises s'applique spécifiquement dans le cas de tout acte de corruption commis en violation des articles 293 à 298 du Code pénal. Les sanctions sont de nature pécuniaire et s'accompagnent obligatoirement, en cas de corruption active ou passive, de la dissolution de la personne morale. Les sanctions en cas de blanchiment d'argent sont également de nature pécuniaire et peuvent, en cas de récidive, être assorties d'une ordonnance de dissolution de la personne morale (article 394 du Code pénal).

³² Le concept de bénéfice utilisé dans les dispositions du CP estoniennes relatives à la corruption inclut les cas où les biens de la personne morale n'ont pas augmenté du fait d'un acte répréhensible. Par exemple, une personne morale peut être condamnée pour avoir remis un pot-de-vin à un agent public, si cette remise a été effectuée par l'un de ses cadres supérieurs pour accélérer l'examen de documents présentés par la personne morale en vue d'obtenir une licence (pour une activité donnée). L'intention est déterminée au moment de l'infraction. Ainsi, il suffit que la personne morale ait augmenté son avantage au moment de la commission du délit.

64. D'après les informations disponibles, aucune entreprise n'aurait encore été reconnue responsable d'actes de corruption. Aucun renseignement n'a été fourni quant à des mécanismes spécifiques permettant d'éviter que les sanctions imposées ne soient contournées. Etant donné que l'introduction de la notion de responsabilité pénale des entreprises est récente (septembre 2002), aucune enquête n'a encore été ouverte pour des infractions liées à la corruption.

Déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption et transparence

65. S'agissant des aspects fiscaux, le principe est que toutes les dépenses professionnelles certifiées sont déductibles des impôts (article 32(1) de la Loi relative à l'impôt sur le revenu) ; les autorités estoniennes ont indiqué que les dépenses se rapportant à des actes de corruption ne sont pas liées à l'activité de l'entreprise et, de ce fait, ne bénéficient pas de la déductibilité fiscale. Parallèlement à des mesures internes de prévention, les responsables de l'administration fiscale sont tenus à l'obligation générale de signaler par écrit à leur supérieur immédiat ou au directeur de l'organisme, ainsi qu'à la police, tout cas de corruption dont ils auraient connaissance (voir l'article 23 de la Loi anticorruption). Il n'existe pas d'autre mécanisme, par exemple, pour le signalement des suspicions de blanchiment d'argent. L'accès des services de répression (et des procureurs, des juges, du SRF, etc.) aux dossiers fiscaux est garanti par l'article 29 de la Loi relative à l'imposition (aux fins de détection et de prévention du crime). La demande d'accès doit être faite par écrit.
66. Aux termes des articles 2 et 12 de la Loi comptable, toute personne morale (publique ou privée), doit conserver les originaux de tous les documents comptables, registres, contrats, rapports financiers, etc., pendant une durée de sept ans après la fin de l'exercice financier (ou l'expiration de la durée de validité pour les documents commerciaux liés aux obligations à long terme). La manipulation des documents comptables et la destruction ou la dissimulation de pièces ou de livres comptables constituent des infractions sanctionnées par le Code pénal (articles 289, 290, 299, 344, 345, 381).

Rôle de certaines professions

67. Les comptables, les auditeurs et les professions juridiques ne sont pas tenus *expressis verbis* de signaler les suspicions d'infractions aux organes de répression mais, d'après la Loi sur la prévention du blanchiment d'argent (LPBA, article 5), ils peuvent être considérés comme des « intermédiaires de transactions » (tenus de faire un signalement au SRF). Un projet de loi modifiant la LPBA a été préparé³³ pour inclure toute une série de professions aux efforts de prévention du blanchiment d'argent, notamment les auditeurs, les comptables et les conseillers fiscaux, les notaires, les avocats, les négociants de biens immobiliers et de certains biens précieux, etc. Toutefois, l'article 5(2) de la LPBA prévoit plusieurs cas dans lesquels cette obligation de signalement s'appliquerait quel que soit le montant de la transaction.

b. Analyse

68. L'Estonie a mis en place un cadre juridique définissant différents types de personnes morales. Il existe aussi un système d'enregistrement, qui semble fonctionner correctement. Toutefois, des améliorations considérables sont encore possibles, en particulier pour ce qui est de l'application de la législation concernée.

³³ La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

69. La responsabilité pénale des entreprises a été introduite en septembre 2002 et il n'y a pas encore eu, à ce jour, d'affaires importantes concernant des personnes morales portées en justice ; néanmoins, d'après les informations du ministère public, plusieurs affaires concernant des entreprises unipersonnelles sont en cours.
70. Compte tenu de l'absence d'expérience pratique dans l'application des dispositions pénales, il s'est révélé difficile d'évaluer la conformité de l'article 14 du Code pénal estonien à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption, en particulier eu égard aux expressions « qui exerce un pouvoir de direction », « pouvoir de représentation », « autorité pour prendre des décisions ». Indépendamment de cette difficulté, l'EEG constate que le libellé de l'article 14 CP (dans sa traduction anglaise) selon lequel l'acte doit avoir été commis par un « organe ou un cadre supérieur » de la personne morale semble trop restrictif au regard de l'article 18 (1) de la Convention pénale sur la corruption. Toutefois, au cours de la première lecture du présent rapport, les représentants de l'Estonie ont informé le plénum du GRECO que la rédaction de l'article 14 du Code pénal dans sa langue d'origine mentionne en fait « un organe ou un cadre dirigeant » (*leading official*). L'EEG considère aussi que l'article 14 du Code pénal ne couvre pas les situations dans lesquelles « l'absence de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne physique » a rendu possible la commission de l'infraction de corruption (Convention pénale sur la corruption, Article 18 (2)). En conséquence, **l'EEG recommande d'envisager la nécessité de reformuler l'article 14 du Code pénal de manière à garantir qu'il s'applique aussi aux situations dans lesquelles des infractions de corruption commises par des personnes morales résultent d'une absence de supervision ou de contrôle de la part d'une personne physique.**
71. Les personnes morales convaincues d'infractions de corruption sont passibles d'une amende (de 50.000 à 250.000.000 couronnes, soit environ 3.200 à 16.000.000 EUR) et/ou de dissolution (article 44 (8) CP) s'il y a eu versement de pots-de-vin (articles 194 et 298 CP). L'EEG est d'avis que ces peines sont relativement dissuasives et peuvent être adaptées à la gravité de l'affaire.
72. Même si l'application de sanctions pénales à l'encontre de personnes morales en est à ses débuts, il est arrivé, à plusieurs occasions, que l'administration fiscale et l'administration des douanes aient prononcé des sanctions administratives à l'encontre de personnes morales, essentiellement des entreprises. Les sanctions administratives sont largement utilisées en raison du fait que la définition de l'infraction pénale de fraude fiscale à l'article 386 du Code pénal (et autres infractions fiscales prévues aux articles 389-390) prévoit que l'impôt dû doit être au minimum équivalent à 500.000 couronnes (32.000 EUR). A cet égard, certaines sanctions administratives risquent d'empêcher des poursuites ultérieures pour la même infraction, au nom du principe *ne bis in idem*.
73. Mais l'EEG a eu l'impression que les praticiens estoniens engagés dans la lutte contre la corruption n'ont pas encore suffisamment l'habitude des transactions impliquant des personnes morales et que les problèmes de corruption par le biais des personnes morales ne retiennent que peu l'attention. L'EEG a également constaté que l'on semblait avoir peu d'idées précises quant à la manière dont les autorités pourraient, à l'avenir, tirer parti de la notion de responsabilité des personnes morales. Dans la lutte contre la corruption, il ne faut pas sous-estimer l'intérêt de mesures de cette nature même si, dans la plupart des cas, c'est essentiellement la responsabilité des auteurs physiques du délit qui entre en ligne de compte. Dans certaines affaires de corruption plus compliquées, le mécanisme de la responsabilité pénale de l'entreprise peut compléter efficacement l'arsenal des diverses autorités. En conséquence, **l'EEG recommande de sensibiliser (par des notes d'orientation) les autorités chargées de prévenir, d'instruire et de poursuivre les infractions, aux possibilités**

d'appliquer les règles relatives à la responsabilité pénale des personnes morales et aux problèmes de corruption liés aux personnes morales ; ces sujets devraient figurer dans les programmes de formation de la police, des procureurs, des juges, des inspecteurs des impôts et des vérificateurs de l'État.

74. Pour ce qui est des problèmes pratiques concernant les personnes morales, les autorités concernées ont indiqué que toutes sortes de sociétés-écrans sont utilisées pour éviter la responsabilité légale. Il semblerait qu'il existe aussi en Estonie un certain nombre d'entreprises « en sommeil » (sans bénéficiaire net, etc.), mais l'EEG n'a pas réussi à savoir quels types de problèmes leur étaient liés.
75. En même temps, le registre du commerce – géré par le Registre central des sociétés – semble relativement à jour pour ce qui est du traitement électronique des données, de sa fiabilité et de l'exhaustivité de ses informations. Les autorités responsables des poursuites disposent ainsi de renseignements utiles (membres du Conseil d'administration, petits porteurs,³⁴ etc.). Il faut également préciser que les contrôles exercés à ce niveau semblent aussi fonctionner correctement. D'après les statistiques fournies, portant sur la période de janvier 2002 à octobre 2003, les divisions régionales des tribunaux ont émis plus de 21.000 avertissements pour informations manquantes ou incorrectes et les tribunaux ont infligé plus de 2.000 amendes.
76. Toutefois, l'EEG s'est entendu dire que, pour l'instant, le principal problème consistait à développer la coopération entre les autorités. Premièrement, afin d'évaluer correctement la véritable situation des entreprises, il faudrait une meilleure coopération générale entre le personnel du Registre et les organes opérationnels (administration des impôts, police, etc.). Deuxièmement, l'EEG estime que les autorités devraient coordonner leurs actions à l'encontre des personnes morales dans la phase précédant le procès, par exemple pour éviter que des actes administratifs n'empêchent des poursuites ultérieures. **L'EEG recommande que les organes impliqués dans la détection des infractions de corruption commises par des personnes morales (organes d'audit, administration fiscale, police, ministère public) renforcent leur coopération afin d'échanger en permanence des informations sur les personnes morales et les pratiques des entreprises et de coordonner l'action des autorités administratives et judiciaires.**
77. Il a été signalé à l'EEG que toutes les personnes morales exerçant en Estonie doivent se conformer aux normes comptables en vigueur. Ces normes ont été modifiées ces dernières années et de nouvelles normes ont été définitivement adoptées en janvier 2003 sous la conduite de l'Administration des normes comptables (qui relève du ministère des Finances). Les normes estoniennes (appliquées essentiellement par les entreprises et les personnes morales estoniennes) reposent sur les normes comptables internationales (IFRS), que les entreprises étrangères et les grandes entreprises estoniennes appliquent directement. Seules des personnes physiques peuvent être agréées par le ministère des Finances (environ 350 au moment de la visite) pour fournir des services d'audit, et l'EEG a appris qu'il était procédé à une vérification générale avant la délivrance d'une licence. L'EEG n'a été informée d'aucune controverse importante sur la législation et les normes en vigueur. L'EEG estime que les infractions de nature comptables sont suffisamment couvertes dans la législation. Il lui a été précisé que l'article 390 du Code pénal constitue un outil très puissant pour lutter contre la communication de données incorrectes et l'obstruction aux autorités fiscales. L'alinéa 2 prévoit une sanction pécuniaire. Toutes les dépenses doivent être correctement certifiées avant de pouvoir être acceptées.

³⁴ Les actionnaires les plus importants (plus de 10 % des actions) figurent dans le Registre du Commerce.

78. Comme mentionné précédemment (Thème n° II), l'EEG se félicite que le champ d'application des activités de contrôle du BAE ait été étendu à certaines personnes morales – y compris les fondations et organisations à but non lucratif qui reçoivent des subventions publiques ou dans lesquelles une entité publique détient une participation significative – et que celui-ci ait désormais la possibilité de vérifier les comptes et les opérations financières des personnes morales au sein desquelles coexistent intérêts publics et privés, et qui peuvent être des entités à risque, comme l'a montré l'expérience d'autres pays. De plus, le BAE a amélioré ses méthodes de travail et tient compte désormais du problème de la corruption, y compris sur la base des recommandations formulées en 1998 par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) sur le rôle de ces institutions dans la prévention et la détection de la fraude et de la corruption³⁵. Les agents du BAE sont tenus de signaler à la police les cas de corruption soupçonnés.
79. En ce qui concerne le régime d'imposition applicable aux dépenses susceptibles d'être liées à la corruption, l'EEG a constaté qu'un certain nombre de dispositions de la Loi relative à l'impôt sur le revenu contenaient des dispositions détaillées sur le régime applicable aux dépenses engagées pour faire des cadeaux, des dons et divertir des invités et aux « dépenses non liées à l'activité de l'entreprise » (y compris celles pour lesquelles on ne dispose d'aucun document original), etc. Toutes ces dépenses ne sont, en principe, pas déductibles du revenu imposable. Les principales exceptions concernent les incitations fiscales accordées aux associations et aux organisations à but non lucratif, aux associations religieuses, aux organismes de charité, aux partis politiques, etc. Les cadeaux et dons faits et reçus par ces personnes morales sont déductibles des impôts. Il existe également des dispositions prévoyant la non-applicabilité de l'impôt sur le revenu aux cadeaux et aux dons destinés aux personnes employées par des institutions publiques de l'État central ou des administrations locales oeuvrant dans le domaine des sciences, de la culture, des sports, de l'éducation, des services de répression ou de protection sociale, aux personnes propriétaires d'un hôpital, etc. En ce qui concerne le régime applicable aux entreprises en particulier, l'article 33(1) prévoit la déductibilité des « dépenses certifiées engagées dans le cadre de la prestation de services de restauration, d'hébergement, de transport ou de services culturels à des invités ou à des partenaires de l'entreprise », à hauteur de 2 % des recettes de l'entreprise au titre d'un exercice fiscal. L'EEG considère que plusieurs dispositions pourraient, en pratique, être sources de malentendus. En conséquence, elle a été satisfaite d'apprendre, après sa visite, que depuis le 1^{er} janvier 2004, la Loi relative à l'impôt interdit clairement la déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption (articles 34 et 51). L'EEG s'en félicite et observe que des mesures de sensibilisation devraient être prises pour s'assurer que l'interdiction de déduire des impôts des dépenses liées à la corruption soit pleinement appliquée en pratique.
80. La question de savoir si certaines dépenses sont ou non liées à la corruption et si les infractions pénales de ce type sont ou doivent être repérées dépend naturellement des normes en matière d'inspections fiscales et de vérification des comptes au sein des entreprises (ainsi que de celles applicables à d'autres professionnels comme les avocats, les notaires, etc.) et des compétences professionnelles de ces personnes. De même, la question se pose aussi de savoir si les infractions pénales (ou les suspicions d'infractions pénales) doivent être signalées. L'EEG n'a pas rencontré de comptables ou de vérificateurs aux comptes exerçant dans le secteur privé. S'agissant des autorités fiscales, leurs représentants ont insisté sur le fait que la lutte contre la corruption externe est « difficilement compatible » avec leurs fonctions, même s'il a été fait mention d'une collaboration occasionnelle avec la police. L'EEG n'a pas réussi à savoir si

³⁵ http://www.intosai.org/3_16EINC.html

l'obligation générale faite aux agents publics de signaler les pots-de-vin à la police (également) est respectée dans la pratique, notamment pour ce qui est de la corruption externe. L'EEG tient à souligner que la formation et le niveau professionnels des inspecteurs des impôts et des vérificateurs aux comptes sont déterminants à cet égard.

81. L'Estonie achève actuellement la modernisation de son système fiscal, juridique et comptable. Comme on l'a indiqué dans la première partie de ce rapport, elle en est encore à ses débuts dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Un projet de loi modifiant la Loi sur la prévention du blanchiment d'argent a été préparé en vue d'associer plus nettement toute une série de professions (déjà assujetties à l'obligation de signalement et d'identification en leur qualité d'«entreprises») à la prévention du blanchiment d'argent, en particulier les vérificateurs aux comptes, les comptables, les conseillers fiscaux, les notaires et les avocats. L'EEG est d'avis qu'une meilleure coopération entre ces professions serait également bénéfique.
82. **L'EEG recommande d'instaurer/de renforcer la coopération entre les personnes/organes privés tenus de signaler les transactions suspectes et les organes publics concernés.**

V. CONCLUSION

83. L'Estonie est parvenue, dans un délai relativement court, à mettre en place un cadre législatif largement conforme aux normes et critères européens. C'est une réussite dont il convient de la féliciter. L'application pleine et entière de cette nouvelle législation exigera davantage de temps, ce qui rend difficile une évaluation exhaustive de l'efficacité des règles en vigueur.
84. Pour ce qui est des produits de la corruption, la législation en vigueur est adaptée, mais, de manière générale, les autorités chargées de leur mise en oeuvre (police/ministère public) manquent d'expérience sur la manière d'utiliser efficacement des mesures telles que la saisie et la confiscation. En outre, l'Estonie s'efforce de se doter d'une administration et d'une fonction publique solides et modernes. La législation en la matière est particulièrement impressionnante, mais des efforts supplémentaires s'imposent pour son application, notamment en ce qui concerne les collectivités locales, qui sont exposées à la corruption et semblent effectivement touchées par le phénomène. L'absence de mécanismes d'audit et de contrôle indépendants et fonctionnant correctement, ainsi que les affirmations faisant état d'une politisation des institutions (en particulier de la police) sont des signes inquiétants. Ce problème, déjà rencontré lors du premier cycle d'évaluation, appelle une intervention urgente. Pour ce qui est des personnes morales, le cadre législatif existant est, globalement, d'un bon niveau. Il faudra cependant davantage de temps pour pouvoir en apprécier correctement l'efficacité. La sensibilisation des organes chargés d'appliquer cette législation et une coopération plus étroite entre eux paraissent largement souhaitables.
85. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Estonie :
- i. **mettre en place des mesures pratiques pour la gestion de biens temporairement saisis, comme les actions de sociétés, de manière à faciliter la saisie de ces biens (paragraphe 19) ;**
 - ii. **envisager d'étendre les possibilités de confiscation de biens détenus par une tierce partie (paragraphe 20) ;**
 - iii. **mettre en place, au niveau de la police et du ministère public, une politique et une formation harmonisées pour la localisation des produits du crime, y compris dans**

les affaires de corruption, et encourager un recours plus systématique aux dispositions relatives à la saisie et à la confiscation, ainsi que la collecte et l'analyse de statistiques sur l'utilisation de ces mesures (paragraphe 22) ;

- iv. instaurer une coopération régulière, au niveau approprié, entre les organes de répression et les Services de renseignement financier (SRF) (paragraphe 26) ;
- v. revoir les procédures de contrôle, d'évaluation et de suivi des services ministériels d'audit et du Bureau d'audit de l'État, de manière à rendre plus efficace la prévention de la corruption dans l'administration (paragraphe 48) ;
- vi. poursuivre les efforts visant à traiter le problème de la corruption au niveau local et doter les collectivités locales de procédures de contrôle efficaces (paragraphe 50) ;
- vii. adopter la stratégie et la politique générales révisées de lutte contre la corruption afin de renforcer la cohérence, au niveau central et municipal, des efforts déjà accomplis dans la lutte contre la corruption dans l'administration (paragraphe 51) ;
- viii. sensibiliser les fonctionnaires aux règles et lignes directrices existantes en matière de lutte contre la corruption et à leur obligation de les appliquer (paragraphe 53) ;
- ix. réviser le système de déclaration de patrimoine et d'intérêts, en particulier pour ce qui est de l'accès aux données nécessaires au contrôle de ces déclarations (paragraphe 54) ;
- x. étendre l'obligation de signalement des cas de corruption aux cas autres que les simples pots-de-vin et mettre en place une protection institutionnalisée pour les personnes faisant un signalement de bonne foi (paragraphe 55) ;
- xi. préparer des évaluations générales de la mise en oeuvre et de l'impact des mesures de prévention de la corruption (paragraphe 56) ;
- xii. envisager la nécessité de reformuler l'article 14 du Code pénal de manière à garantir qu'il s'applique aussi aux situations dans lesquelles des infractions de corruption commises par des personnes morales résultent d'une absence de supervision ou de contrôle de la part d'une personne physique (paragraphe 70) ;
- xiii. sensibiliser (par des notes d'orientation) les autorités chargées de prévenir, d'instruire et de poursuivre les infractions, aux possibilités offertes par la notion de responsabilité pénale des personnes morales et aux problèmes de corruption liés à ces dernières ; ces sujets devraient figurer dans les programmes de formation de la police, des procureurs, des juges, des inspecteurs des impôts et des vérificateurs de l'État. (paragraphe 73) ;
- xiv. renforcer la coopération entre les organes impliqués dans la détection des infractions de corruption commises par des personnes morales (organes d'audit, administration fiscale, police, ministère public) afin qu'ils échangent en permanence des informations sur les personnes morales et les pratiques des entreprises et coordonnent l'action des autorités administratives et judiciaires (paragraphe 76) ;

xv. instaurer/renforcer la coopération entre les personnes/organes privés tenus de signaler les transactions suspectes et les organes publics concernés (paragraphe 82).

86. En outre, le GRECO invite les autorités estoniennes à tenir compte des observations formulées dans la partie analytique du présent rapport.
87. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son règlement intérieur, le GRECO invite les autorités estoniennes à lui faire rapport des mesures prises en application des recommandations susmentionnées d'ici le 30 décembre 2005.