



Strasbourg, 13 octobre 2006

Public
Greco RC-II (2006) 3F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur l'Estonie

Adopté par le GRECO
lors de sa 30^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 octobre 2006)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur l'Estonie lors de sa 19^e Réunion Plénière (29 juin - 2 juillet 2004). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2003) 4F) a été rendu public par le GRECO le 6 juillet 2004 à la suite de l'autorisation des autorités estoniennes.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités estoniennes ont soumis, le 28 décembre 2005, leur rapport de situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Les autorités estoniennes ont soumis des informations supplémentaires le 12 septembre 2006.
3. Lors de sa 26^e Réunion plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé l'Allemagne et la Lettonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs désignés sont M. Matthias KORTE au titre de l'Allemagne et M. Aleksejs LOSKUTOVS au titre de la Lettonie. Les rapporteurs ont été aidés pour l'établissement du rapport de conformité (Rapport-RC) par le Secrétariat du GRECO.
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités estoniennes en vue de se conformer aux recommandations du Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 15 recommandations à l'Estonie. La mise en œuvre de ces recommandations est passée en revue ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*
7. Les autorités estoniennes indiquent que les mesures pratiques de gestion des biens saisis sont traitées dans un projet de loi d'amendement du Code de procédure pénale proposé par le ministre de la Justice au gouvernement en juin 2006. Ce projet de loi sera soumis au Parlement au mi-octobre 2006. Entre autres dispositions, la vente des biens saisis sera possible sans le consentement de leur propriétaire afin de préserver la valeur des biens. Une disposition autorisera le gouvernement à mettre en œuvre par décret d'autres règles de gestion des biens saisis de façon à ce que la confiscation soit possible.
8. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes et se félicite de l'état d'avancement du projet de réglementation des biens saisis. Cependant, il relève que les mesures pratiques de gestion des biens temporairement saisis, telles que requises par la recommandation, n'ont pas encore été introduites.
9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO a recommandé qu'il soit envisagé d'étendre les possibilités de confiscation de biens détenus par une tierce partie.*

11. Les autorités estoniennes indiquent que le Département de la police criminelle du ministère de la Justice a entrepris, en février 2006, une "Analyse de la réglementation de la confiscation et recommandations au législateur"¹. Un projet de loi d'amendement du code pénal et du Code de procédure pénale a été élaboré sur cette base. Cette loi, si elle est adoptée comme prévu, améliorera les possibilités de confiscation des instruments et des produits du crime détenus par des tierces parties. Entre autres dispositions, elle autorisera les confiscations lorsque les tierces parties auront fait l'acquisition d'actifs confisquables auprès du contrevenant sous forme de cadeau ou sous toute autre forme à un prix considérablement inférieur au prix normal du marché². Le projet de loi a été approuvé par le gouvernement le 29 juin 2006 ; il sera adressé au parlement à la mi-octobre 2006.
12. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes. Bien qu'il ne soit pas clairement établi que tous les cas pertinents soient traités par ce projet d'amendement du Code pénal et du Code de procédure pénale³, le GRECO considère qu'à travers cet amendement, il a été accordé l'importance voulue à l'extension des possibilités de confiscation des biens détenus par les tierces parties.
13. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO a recommandé 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.*
15. Les autorités estoniennes indiquent que, pour la première partie de la recommandation, à savoir développer une politique et une formation harmonisées en matière de localisation des produits du

¹ La principale conclusion de cette analyse concernant les tierces parties est que le système actuel est inefficace car la confiscation ne peut être appliquée aux biens possédés par l'auteur de l'infraction.

² Cette loi, si elle est adoptée comme prévu, autorisera la confiscation des instruments appartenant à des tiers lorsque ces derniers, même par imprudence, auront contribué à l'usage des dits instruments pour la commandite ou la préparation de l'infraction, en auront fait l'acquisition, pleinement ou pour une part essentielle, pour le compte du contrevenant, sous forme de cadeau ou sous toute autre forme à un prix considérablement inférieur au prix normal du marché, ou qu'il est avéré que ces instruments lui ont été transférés afin d'en éviter la confiscation (section 83, paragraphe 3 du projet de loi). De plus, les actifs acquis par le biais d'une infraction pourront être confisqués auprès de tiers s'ils ont été acquis, pleinement ou pour une part essentielle, pour le compte du contrevenant, sous forme de cadeau ou sous toute autre forme à un prix considérablement inférieur au prix normal du marché, ou qu'il est avéré que le tiers avait connaissance du fait que les actifs lui avaient été transférés afin d'en éviter la confiscation (section 831, paragraphe 2 du projet de loi). Enfin, le projet prévoit également dans l'éventail de ces "confiscations étendues" les actifs acquis par le biais d'une infraction pénale. Cette notion permet aux tribunaux de confisquer des actifs auprès de tiers, dans le cas où ils ont inculpé une personne à plus de trois ans d'emprisonnement et si la nature de l'infraction pénale, la différence entre le revenu déclaré, la situation financière et le niveau de vie du contrevenant, ou toute autre raison, permettent de présumer qu'il a illégalement pris possession de ces actifs et si le tiers en a fait l'acquisition, pleinement ou pour une part essentielle, pour le compte du contrevenant, sous forme de cadeau ou sous toute autre forme à un prix considérablement inférieur au prix normal du marché ou si le tiers avait connaissance du fait que les actifs lui avaient été transférés afin d'en éviter la confiscation (section 832, paragraphe 2 du projet de loi).

³ Par exemple, si une personne physique corrompt une autre personne afin d'obtenir un contrat pour le compte de sa société, la confiscation des recettes de la personne morale devrait être possible. Il n'est pas certain que cela soit couvert par la section 831, paragraphe 2 de ce projet de loi, puisque ces recettes ne sont pas un cadeau, ni elles ont été réalisées à un coût inférieur à celui du prix normal du marché, ni elles ne sont des actifs transférés à une personne morale afin d'en éviter la confiscation.

crime, depuis l'automne 2005 un procureur par secteur a été nommé, intervenant au sein du Bureau du procureur (on compte en tout quatre secteurs dans le pays) et chargé de conseiller les enquêteurs et les procureurs en matière de localisation des produits du crime (saisie et confiscation) et de s'assurer que les actifs des suspects sont dûment enregistrés, que les produits du crime sont saisis et que tous les préparatifs nécessaires sont effectués en vue de la confiscation⁴. Les policiers, les procureurs et d'autres ont en outre pris part, en 2005 et 2006, à différentes sessions de formation spécialisées sur les produits du crime et la corruption. De plus, l'Unité de Renseignement Financier (URF) a organisé des formations sur la saisie et la confiscation des produits du crime à l'intention de la police, des procureurs, des fonctionnaires de l'administration des douanes et de l'administration fiscale ; depuis janvier 2006, deux sessions ont déjà eu lieu. Enfin, au début de 2006, le procureur du Bureau du procureur du secteur Nord a suivi une formation au sein du Bureau de son homologue néerlandais dans le cadre du projet PHARE ("Réduire la corruption en Estonie")⁵ et, dans ce cadre, plusieurs séminaires de formation ont eu lieu en mai 2005 pour les procureurs, les juges, les officiers de police, les agents des collectivités locales, les garde-frontières et les employés de l'administration fiscale et de l'administration des douanes. Dans le cadre de ce projet, un atelier a en outre spécialement travaillé sur la saisie et la confiscation des produits de la corruption. Enfin il est prévu, en 2008, de mettre en place au sein de la Police criminelle des unités spécialisées dans la prise en charge des produits du crime, dans le cadre d'un projet spécial de l'UE. Ces unités auront pour tâche de coordonner les activités et la formation en matière de détection des produits du crime.

16. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, à savoir encourager un recours plus systématique aux dispositions relatives à la saisie et à la confiscation, les autorités estoniennes indiquent qu'aucune affaire de corruption n'a donné lieu à confiscation (article 301 du Code pénal), mais que les mesures susmentionnées devraient améliorer le recours à la confiscation à l'avenir.
17. Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, à savoir la collecte et l'analyse de statistiques sur l'utilisation de ces mesures, les autorités estoniennes indiquent qu'il existe plusieurs registres judiciaires gérés par des autorités différentes. Le Registre des procédures pénales, entré en vigueur en 2004, permet le suivi des procédures pénales en cours en collectant les données relatives à ces dernières. Tous les procureurs sont dans l'obligation d'y faire figurer les données pertinentes. Le Département de la police criminelle du ministère de la Justice analyse les données ainsi collectées. En revanche, à ce jour, ce registre contient des informations relatives aux saisies, mais pas encore de données sur les confiscations. Les données relatives aux confiscations sont intégrées dans la base de données à partir des statistiques des tribunaux et des décisions de justice ; or il est nécessaire d'en améliorer encore la qualité. Le 29 septembre 2005, le gouvernement a approuvé une proposition du ministre de la Justice pour la mise en place d'une nouvelle base de données électronique qui collectera toutes les activités menées du début à la fin des procédures pénales. Cette base de données devrait devenir opérationnelle d'ici à 2007 ou 2008.
18. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes. Il se félicite des mesures prises pour mettre en œuvre la recommandation. Cependant, compte tenu des informations fournies, il ne peut conclure qu'une politique harmonisée ciblant les produits du crime soit déjà en place au niveau de la Police et du Parquet. De plus, en l'absence d'informations plus détaillées concernant les formations dispensées, il n'est pas en mesure d'évaluer si la formation spécifique au traitement des produits du crime est suffisante. En outre, le

⁴ Cela a été décidé lors d'une réunion interne des procureurs le 26 août 2005.

⁵ Pour une description du projet et un rapport, en anglais, consulter le site web <http://www.korruptsioon.ee/6187>.

GRECO estime qu'il est possible d'adopter des mesures supplémentaires afin de susciter une utilisation efficace des saisies et des confiscations, comme le demande la deuxième partie de la recommandation. Par exemple, il conviendrait de rédiger des principes directeurs et de renforcer la formation⁶ en tirant les leçons des affaires de corruption dans lesquelles la saisie ou la confiscation n'ont pas été activées ou n'ont pas été appliquées avec succès.

19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé qu'une coopération régulière soit instaurée, au niveau approprié, entre les organes de répression et les Services de renseignement financier (SRF).*
21. Les autorités estoniennes indiquent que, en 2004, la Police criminelle centrale, l'administration fiscale et l'administration des douanes ont signé un accord d'échange d'information pour les affaires de blanchiment d'argent. De plus, depuis octobre 2005, un procureur "de contact" a rejoint le Bureau du procureur du secteur Nord ; il est chargé de rendre compte des transactions suspectes susceptibles de déboucher sur des procédures pénales. Un programme de formation a débuté en juin 2005 sur le blanchiment d'argent (Programme intégré en vue du renforcement de l'aptitude des institutions estoniennes en matière de lutte anti-blanchiment) dans le cadre du programme Phare/Transition. 50 enquêteurs, 20 procureurs et 4 juges bénéficient de ce programme de formation. En juin 2006, un séminaire de deux jours sur la communication a été organisé à l'intention des responsables chargés, au sein de différents organes de répression, des unités chargées de l'instruction du crime économique. Ce séminaire a abordé, entre autres, la coopération entre la Police et l'URF. Au-delà de ce séminaire, les organes de répression et l'URF organisent des rencontres régulières afin de débattre des questions de coopération. Les formations, souvent organisées à l'initiative de l'URF, ainsi que les réunions régulières, ont considérablement amélioré les échanges d'informations et la coopération entre l'URF et les organes de répression de l'Etat. Un expert international a élaboré un manuel d'aide à la détection et à l'instruction des affaires de blanchiment ; il sera publié au second semestre de 2006.
22. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes. Il rappelle que dans son Rapport d'évaluation du Deuxième Cycle, il avait souligné la nécessité, dans ce contexte, de prêter une plus grande attention aux liens entre la corruption, le blanchiment d'argent et le crime organisé. Par conséquent, le GRECO aurait souhaité recevoir de plus amples informations à ce sujet. Cependant, il se félicite des mesures prises en vue du renforcement de la coopération entre l'URF et les organes de répression en ce qui concerne la lutte anti-blanchiment et est convaincu que les nouvelles modalités de coopération amélioreront également le partage des connaissances sur les infractions principales, comme la corruption, ainsi que sur le crime organisé.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

24. *Le GRECO a recommandé 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.*

⁶ Le GRECO a toutefois été informé que des activités de formation supplémentaires pour les juges et procureurs seront dispensées à la suite de l'adoption du nouveau Code de procédure pénale. Celles-ci sont prévues pour avril/mai 2007.

25. Les autorités estoniennes indiquent que la structure et l'organisation des activités du BAE (Bureau d'audit de l'État) ont été modifiées en 2004 dans le but d'améliorer la planification et l'évaluation des recommandations du BAE. Elles ont créé, en janvier 2006, un cinquième département d'audit chargé d'exercer un contrôle économique sur la maintenance et l'utilisation des actifs des administrations locales et sur l'ensemble des fonds gérés par ces dernières. Le BAE exerce également un contrôle économique sur les biens meubles et immeubles que l'État a transférés, sur les allocations spécifiques et les subventions accordées sur le budget de l'État, ainsi que sur les fonds alloués pour la réalisation de fonctions de l'État.
26. De plus, en février 2004, une commission parlementaire spéciale a été créée pour le contrôle du budget de l'Etat. Elle a pour objectif de veiller à ce que le gouvernement fasse un usage efficace, efficient et légal des actifs de l'État et des budgets publics ainsi que d'exercer, en coopération avec le BAE, un contrôle sur les activités du gouvernement dans la mise en œuvre du budget de l'État. La commission s'acquitte entre autres des tâches suivantes : passage en revue des questions relatives à l'audit de l'administration publique ; examen des rapports d'audit et des comptes rendus du BAE, ainsi que des questions soulevées par l'Auditeur général. Elle rend des avis sur les informations fournies par le BAE concernant les affaires d'obstruction à la conduite de ses activités. La commission rend compte au parlement (*Riigikogu*) au moins une fois par an. Outre la surveillance de la commission, le BAE examine la mise en œuvre de ses recommandations au moyen d'un module électronique et d'audits de suivi.
27. L'Estonie charge les Unités d'audit interne d'auditer les comptes annuels des ministères. La qualité de l'audit des ministères est évaluée par le Département de contrôle financier du ministère des Finances. L'audit interne a pour objet de participer à la gestion d'une organisation dans la conduite de ses activités. La mise en œuvre des recommandations émises par les auditeurs internes dépend de la direction et il n'existe pas de mécanisme permettant d'obliger cette dernière à mettre les recommandations en œuvre.
28. Le GRECO prend note des mesures adoptées par les autorités estoniennes. Il semble que les activités de la commission parlementaire, notamment, ont permis de renforcer la structure et les travaux du BAE, ainsi que d'intensifier le contrôle des dépenses de l'Etat. Bien qu'il ne soit pas clairement établi que les développements décrits par les autorités estoniennes ont véritablement conduit à une amélioration du contrôle et de la prise en charge des risques de corruption au sein de l'administration publique, il apparaît que les questions soulevées dans le Rapport d'évaluation du Deuxième Cycle ont été traitées.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé 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.*
31. Les autorités estoniennes indiquent qu'en vertu des lois du 31 mai 2005 sur le Bureau d'audit de l'État et d'amendement de l'organisation des administrations locales, le BAE est habilité à auditer les administrations locales afin de réduire les incitations à la corruption. Ces lois sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006 (voir également les commentaires à ce sujet dans la recommandation v). En août 2005, la Commission européenne a financé un projet PHARE pour le « Développement du système de contrôle financier interne public des administrations locales »,

lequel a été mené à bien. Son principal objectif était de développer le système de contrôle interne public des administrations locales (voir <http://www.korruptsioon.ee/17573>).

32. Le GRECO prend note des informations fournies. Il considère que l'Estonie a poursuivi ses efforts visant à traiter le problème de la corruption au niveau local, notamment en renforçant les moyens de contrôle des administrations locales par le biais du BAE et du système de contrôle interne public desdites administrations. En l'absence d'informations plus concrètes, le GRECO n'est pas en position d'évaluer l'impact de ces mesures dans la pratique. Cependant, il espère que les efforts consentis dans ce domaine important seront poursuivis et qu'ils produiront des résultats concrets dans la prévention et la lutte contre la corruption.
33. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

34. *Le GRECO a recommandé 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.*
35. Les autorités estoniennes indiquent que le gouvernement a approuvé, le 19 février 2004, une stratégie anticorruption exhaustive intitulée « l'État honnête », pour 2004-2007 (avant l'adoption par le GRECO du Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle). Les objectifs de cette stratégie sont doubles : limiter les opportunités de corruption et augmenter la probabilité que les contrevenants soient sanctionnés. La stratégie anticorruption comporte 21 mesures, certaines étant en cours d'implémentation (voir <http://www.korruptsioon.ee/6190>). En vertu de la section 3 de la loi sur les administrations locales, les municipalités sont autonomes ; en conséquence, l'Etat ne peut exercer la coordination des activités anti-corruption au niveau local.
36. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes. Il se félicite des révisions apportées à la stratégie anticorruption, qui avaient cependant été déjà adoptées avant l'adoption par le GRECO du Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle. Il prend bonne note des mesures de cette stratégie relative à la corruption tant au niveau national que local et est convaincu qu'elles apporteront une plus grande cohérence aux efforts consentis en matière de lutte anti-corruption.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

38. *Le GRECO a recommandé 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.*
39. Les autorités estoniennes signalent que des mesures ont été prises afin de sensibiliser le public en général ainsi que les agents publics. Le ministère de la Justice a publié sur son site web, en mars 2005, une page spécialement consacrée aux problèmes de corruption (voir www.korruptsioon.ee). On y évoque des sujets tels que la définition et la description des différents types de corruption, des affaires de corruption constatées en Estonie, des études scientifiques sur la corruption ainsi que des informations juridiques et pratiques. Cette page web contient également, à l'intention des agents publics, des principes directeurs visant à les aider à soumettre des déclarations d'"intérêts économiques".

40. De plus, la Chancellerie d'État a présenté en 2006 une étude empirique relative à l'éthique du service public : « Rôles et attitudes dans le service public estonien »⁷. A la suite de cette étude, ainsi que de l'enquête sur "La corruption en Estonie : une enquête sur trois groupes cibles », lancée en 2005 par le ministère de la Justice⁸, les autorités estoniennes envisagent d'établir une feuille de route sur les valeurs, les problèmes et les besoins à prendre en considération. La Chancellerie d'Etat publie une page web sur les questions d'éthique et d'intégrité (voir <http://www.riigikantselei.ee/?id=2582>).
41. En vertu de la stratégie anticorruption, il est prévu de créer un « Conseil d'éthique » au sein de la Chancellerie d'État. Ce Conseil apportera son assistance aux autorités dans la mise en œuvre du Code d'éthique du service public, dans l'organisation de formations à l'éthique et en vue d'une meilleure sensibilisation aux questions d'éthique. Toutefois, la création de ce Conseil a été reportée. Elle est précédée par la création, à le septembre 2006, d'une Commission d'experts responsables de la conception et de la réflexion sur les tâches qui devront incomber à ce Conseil.
42. En outre, la formation déontologique des fonctionnaires (y compris sur les conflits d'intérêts) constitue l'une des priorités du gouvernement (Priorités de formation des agents publics en 2006). Le système de formation des agents publics est décentralisé. La Chancellerie d'Etat assure uniquement la coordination des programmes destinés aux fonctionnaires et organise les formations au niveau national en fonction des priorités. Le Centre de formation et de développement du service public est le principal partenaire de la Chancellerie d'Etat pour l'organisation de formations à la déontologie au sein du service public ; il faisait partie de la Chancellerie d'Etat, mais est désormais rattaché à l'Académie du service public. Depuis 2003, le Centre a organisé plusieurs séminaires d'initiation qui incluent un module de déontologie au sein du service public destiné aux nouveaux fonctionnaires du gouvernement et des collectivités locales. Une étude complète des questions de déontologie a été publiée sur CD-Rom début 2006 et huit sessions de formation spécialisées en déontologie seront proposées par le centre à 160 fonctionnaires au cours de l'année 2006-2007. Au début de 2006, 87 fonctionnaires ont pu bénéficier d'une formation de formateurs ; parmi ceux-ci, 18 étaient des fonctionnaires locaux qui, à leur tour, devraient dispenser des formations continues de déontologie au sein de leur administration. Les aspects déontologiques et liés à la corruption sont également traités dans le cadre de plusieurs autres activités de formation organisées par le Centre (comme par exemple, dans les formations visant à améliorer les compétences des agents publics des administrations locales). La formation des fonctionnaires nouvellement recrutés fait partie intégrante des formations offertes aux agents d'Etat. Enfin, dans le cadre des fonds structurels de l'UE, d'autres actions de formation en matière d'éthique et contre la corruption seront dispensées entre 2007 et 2013. Le groupe de bénéficiaires de cette formation sera étendu aux agents travaillant pour les services relevant des ministères et aux personnels des organismes à but non lucrative, et des fondations publiques ou semi-publiques. Il paraît que le nombre d'agents formés passera de 28.000 à 60.000.
43. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de la création, sur le site web du ministère de la Justice, d'une page consacrée à la corruption, des enquêtes qui ont été conduites, de l'établissement d'une commission d'experts, de l'intention, entre autres, d'élaborer

⁷ Le rapport de l'étude peut être consulté, en estonien, sur le site http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf. Pour un résumé de ce rapport en anglais, aller sur le site http://www.niska.sk/portal/conf_paper_detail.php?cid=14&p=651&pid=3001.

⁸ Cette enquête est réitérée lors du second semestre de 2006. Les résultats seront disponibles début 2007.

une stratégie relative aux valeurs, problèmes et besoins à traiter et de créer un Conseil d'éthique, et des actions de formation dispensées et prévues pour la période 2007-2013 à destination d'un éventail d'agents publics plus étendu que jusqu'à présent. Au vu de l'enquête sur trois groupes cibles, conduite en décembre 2004 sous les auspices du ministère de la Justice, qui a démontré que les agents publics, à l'instar des autres publics, ont besoin d'informations complémentaires sur le phénomène de la corruption, sur les réglementations permettant de la prendre en charge et sur le comportement que l'on attend de leur part (voir <http://www.korruptsioon.ee/9371>), le GRECO encourage vivement les autorités estoniennes à poursuivre leurs efforts de sensibilisation auprès des agents publics en matière de règles anti-corruption existantes et de leur devoir de les mettre en oeuvre.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO a recommandé 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.*

46. Les autorités estoniennes indiquent que le ministère de la Justice a élaboré un projet de loi sur les déclarations d'"intérêts économiques", adressé au gouvernement en septembre 2006. Les changements majeurs suivants dans le système de déclaration, au moins, devraient être introduits à la condition que le projet (de loi anticorruption) soit adopté par le Parlement⁹ :

i. une clarification concernant le nombre d'agents publics assujettis aux « déclarations d'intérêts économiques » et les restrictions de leurs obligations une fois qu'ils ont quitté le service public. Il a été décidé, du fait du projet en cours, de se focaliser sur les hauts fonctionnaires. Par ailleurs, le projet de loi prévoit de manière explicite que les autres fonctionnaires peuvent être appelés par leur supérieur à soumettre des déclarations d'intérêts. En effet, il sera possible de rendre le système plus efficace en se limitant à ce public restreint ;

ii. une clarification concernant les informations à soumettre dans le cadre de ces déclarations (dans la loi actuelle, les données ne reflètent pas les véritables intérêts économiques des fonctionnaires). En vertu du projet de loi, les fonctionnaires devront déclarer, entre autres, leurs obligations envers d'autres personnes et les obligations des autres personnes envers eux, les actifs détenus à l'étranger, etc., ainsi que les maisons et les voitures qu'ils utilisent véritablement (et non pas uniquement celles dont ils sont propriétaires) ;

iii. la possibilité de soumettre des déclarations d'intérêts économiques en ligne – une base de données électronique spécifique sera mise en œuvre avec des formulaires de télé-déclaration pré-remplis. Les données provenant d'autres bases de données (par exemple, des services d'immatriculation de véhicules, etc.) l'alimenteront automatiquement, de façon que les fonctionnaires n'aient plus qu'à compléter les données manquantes¹⁰.

iv. une fiabilité accrue grâce aux vérifications publiques. La base de données sera accessible au public sauf dans les cas où le droit à la protection de la vie privée prime, ce qui permettra à tout un chacun de vérifier la justesse des déclarations. La Commission parlementaire pour l'application de la loi anticorruption et/ou la commission locale correspondante peuvent vérifier,

⁹Le projet a été soumis au Conseil des ministres en septembre 2006.

¹⁰ La base de données devrait être gérée par le Centre des Registres et Systèmes informatisés, http://www.eer.ee/index_eng.phtml

dans la base de données, les déclarations des fonctionnaires consignées sur leur propre initiative ou sur sollicitation d'autrui. Ces commissions seront également investies du pouvoir de demander aux fonctionnaires publics de fournir des informations complémentaires et de rechercher des informations dans d'autres bases de données et auprès de tiers. Le responsable de l'organe pour lequel travaille le fonctionnaire peut vérifier les déclarations de ce dernier de même que les organes de répression au cours d'une enquête pénale.

En outre, le ministère de la Justice prépare actuellement un projet de loi visant à réviser les dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Ce projet de loi ne s'appliquera pas seulement aux fonctionnaires précédemment mentionnés, mais également à un éventail plus large d'agents de l'Etat.

47. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite des initiatives prises en vue d'amender le système actuel des « déclarations d'intérêt public » en particulier en ce qui concerne les contrôles du contenu des déclarations. Il relève que le nouveau projet s'appliquera à un nombre limité d'agents de l'Etat de haut rang ainsi qu'à ceux agents auxquels leur supérieur aura demandé de remplir une déclaration d'intérêts. La recommandation initiale soulignait la nécessité de revoir le système des déclarations de patrimoine (notamment au niveau de la déclaration des données), pour un éventail élargi d'agents de l'Etat (à savoir la catégorie des agents auxquels s'applique la loi actuellement en vigueur); le GRECO reconnaît cependant qu'en limitant le nombre de fonctionnaires concernés, le système de déclaration pourra être rendu plus efficace. Le GRECO encourage les autorités estoniennes à poursuivre leurs efforts pour que la nouvelle loi soit mise en œuvre dès que possible. Le GRECO relève également que le système des conflits d'intérêts étendu à un plus grand nombre de catégories d'agents de la fonction publique est actuellement réexaminé.
48. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

49. *Le GRECO a recommandé 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.*
50. Les autorités estoniennes indiquent qu'en octobre 2004, un amendement a été apporté à l'article 23 de la Loi anticorruption. En vertu de cette disposition, les agents publics sont tenus de signaler les "actes de corruption" d'une personne à leur Direction, ou à la Police de sécurité de l'État, au Procureur et/ou à la Police¹¹. L'identité de l'informateur ne sera pas révélée à moins que la dénonciation ait été faite de mauvaise foi.
51. Le GRECO prend note des informations fournies. Le GRECO rappelle qu'il existait déjà, lors de sa visite, une obligation générale faite aux agents de l'Etat de signaler les pots-de-vin, mais que cette approche restait trop limitative. Il se félicite de l'amendement, en octobre 2004, de l'article 23 de la loi anticorruption. Désormais, les agents de l'Etat ont pour obligation de signaler non seulement les pots-de-vin, mais l'ensemble des cas de corruption. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO considère que la protection de l'identité des informateurs et/ou la possibilité de rendre les déclarations anonymes peuvent être d'importants éléments pour un

¹¹ Au titre de la Section 5 de la Loi contre la corruption, un « acte de corruption » est la mise à profit d'une position officielle à des fins personnelles par un fonctionnaire dont l'omission ou la commission de décisions ou actes est abusive ou illégale.

régime d'informateurs. Néanmoins, ces mesures ne sont pas suffisantes pour assurer pleinement la protection des informateurs contre des représailles.

52. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

53. *Le GRECO a recommandé la préparation d'évaluations générales de la mise en œuvre et de l'impact des mesures de prévention de la corruption.*
54. Les autorités estoniennes indiquent qu'au printemps 2005, le ministère de la Justice a lancé une étude sociologique sur la corruption. L'objectif de l'enquête intitulée « Corruption en Estonie : enquête sur trois groupes cibles » était de développer un indicateur permettant de mesurer l'impact des mesures de prévention de la corruption. L'enquête a été conduite en décembre 2004 en trois volets sous forme d'entretiens avec la population du pays (1 002 personnes interrogées, entretiens individuels), avec des chefs d'entreprise (503 personnes interrogées, entretiens par téléphone) et avec des employés du secteur public (901 personnes interrogées, entretiens par internet). Une synthèse des résultats est disponible en ligne (voir <http://www.korruptsioon.ee/9371>). Comme le souligne la stratégie anticorruption, de telles études seront conduites de façon périodique. Les conclusions seront publiées dans un but de sensibilisation du public.
55. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes. Bien qu'une évaluation appropriée des mesures adoptées par les autorités n'ait pas encore été entreprise, le fait d'avoir conduit une enquête dont l'objectif est de développer un indicateur de l'impact des mesures préventives anticorruption, la préparation d'une telle évaluation est en bonne voie. Le GRECO rappelle que dans son Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle, il apparaît que, dans ce contexte, il n'existe pas d'informations disponibles quant aux mesures disciplinaires et aux sanctions appliquées aux cas de corruption et autres manquements aux devoirs. Le GRECO encourage les autorités estoniennes à progresser dans la collecte d'informations relatives à ces mesures disciplinaires ; en effet, cela apporterait des indications intéressantes sur l'impact de la politique anticorruption du gouvernement, surtout au sein de l'administration publique.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

57. *Le GRECO a recommandé 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.*
58. Les autorités estoniennes indiquent que le 28 décembre 2005, pour la première fois, une personne morale a été poursuivie pour corruption¹². Le Département de la police criminelle du ministère de la Justice prévoit de réexaminer, en 2007, l'article 14 du Code pénal à la lumière de l'article 18, section 2, de la Convention pénale sur la corruption, à savoir concernant l'absence de supervision ou de contrôle de la part d'une personne physique. Actuellement, il est difficile

¹² Ayant violé la réglementation sur les fouilles, une société avait remis à un inspecteur la somme de 1 785 EUR afin d'éviter de payer une amende. Le fonctionnaire incriminé a été mis à l'épreuve et la société a été condamnée à une amende de 3 205 EUR.

d'établir si une personne morale peut être tenue pour responsable du délit commis par une personne physique placée sous son autorité, lorsque l'absence de supervision ou de contrôle par un organe ou un cadre dirigeant a rendu le délit possible (article 18(2) de la Convention).

59. Le GRECO se félicite que les autorités estoniennes partagent son avis selon lequel l'article 14 du Code pénal, dans sa formulation actuelle, n'établit pas - sans équivoque - la responsabilité pénale d'une personne morale lorsque le délit de corruption a pu avoir lieu du fait de l'absence de supervision ou de contrôle sur ladite personne par un organe ou un cadre dirigeant. Il relève l'intention des autorités de réexaminer la question en 2007. Il espère que cela conduira à une clarification de la législation actuelle en vue de prévoir la responsabilité – pénale, civile ou autre – des personnes morales, conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la Convention pénale sur la corruption.
60. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiii.

61. *Le GRECO a recommandé 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.*
62. Les autorités estoniennes indiquent que les procureurs et les policiers n'ont pas encore reçu de formation spécifique sur la portée et la mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales. Il en va de même pour les fonctionnaires de l'administration fiscale et de l'administration des douanes, ainsi que pour les vérificateurs des finances publiques. Cependant, l'administration fiscale et l'administration des douanes ont suivi des cours sur « La prévention de la corruption dans l'administration fiscale et dans l'administration des douanes ».
63. Le BAE (Bureau d'audit de l'État) n'enquête pas sur les affaires pénales. Par conséquent, certains se sont demandé si le BAE avait besoin de disposer de ces compétences spécifiques. Malgré tout, des formations ont été proposées sur l'audit des procédures d'appels d'offres publics, qui sont susceptibles de faire l'objet de corruption. Dans les affaires complexes, le BAE peut faire appel à des experts ou à des consultants pour de brèves périodes. En cas de suspicion de corruption, ils peuvent en informer le procureur, la police ou la police de sécurité de l'État – en vertu du paragraphe 51(3) de la Loi sur le BAE.
64. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes. Il fait observer que ni les procureurs ni les policiers, pas plus que les autres organes concernés, n'ont encore pris de mesure de sensibilisation à la responsabilité pénale des personnes morales et aux problèmes de corruption en lien avec des personnes morales. Le GRECO relève que la contribution de ces autres autorités est cruciale également pour la mise en œuvre, dans la pratique, de la loi de transposition de la Convention pénale sur la corruption et plus spécifiquement de ses articles 14 (infractions de nature comptable) et 18 (responsabilité des personnes morales).
65. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

66. *Le GRECO a recommandé 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.*
67. Les autorités estoniennes indiquent que plusieurs cas de groupes de travail (impliquant la police ainsi que l'administration fiscale et l'administration des douanes) ont été créés afin d'examiner les procès intentés à l'encontre des personnes morales, notamment à l'initiative du ministère de la Justice.
68. Deux systèmes de partage de données ont été mis en œuvre : 1) entre les greffes des tribunaux et l'administration fiscale ainsi que l'administration des douanes. L'administration fiscale et l'administration des douanes informent le greffier lorsque des informations erronées ont été soumises. Ce dernier peut entreprendre la procédure de supervision soit pour compléter les données, soit pour supprimer la personne morale des registres. Depuis 2006, les notaires et les huissiers sont placés dans l'obligation d'informer le greffier de toute information erronée portée à leur connaissance. 2) Entre les greffes des tribunaux et le Bureau d'audit afin d'assurer un meilleur contrôle des auditeurs. S'il soupçonne un comportement préjudiciable de la part d'un auditeur, le greffe en informe le Bureau d'audit afin que ce dernier puisse mettre en œuvre les sanctions disciplinaires.
69. Le 18 octobre 2005, l'administration fiscale et l'administration des douanes ainsi que la police de sécurité de l'État ont signé un accord de coopération et de partage d'informations. Les personnes de contact ont également été désignées. Cette coopération a permis de révéler plusieurs affaires de corruption. Un accord similaire est en cours de préparation entre l'administration fiscale et l'administration des douanes d'une part, et les services de police d'autre part ; il a pour objectif de mieux poursuivre les délits commis dans le cadre d'une activité professionnelle.
70. En revanche, la coopération avec les auditeurs n'a pas encore atteint un niveau optimal. Le ministère de la Justice prévoit de procéder à une analyse de la situation en 2006 ou en 2007 et de publier des recommandations à ce sujet.
71. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite des mesures prises pour mettre en œuvre la recommandation et encourage les auditeurs à poursuivre leurs efforts de lutte contre la corruption, notamment en améliorant les modalités de leur coopération avec les autres acteurs du secteur judiciaire ainsi qu'avec les inspecteurs des impôts.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xv.

73. *Le GRECO recommande d'instaurer/de renforcer la coopération entre les personnes/organes privés tenus de signaler les transactions suspectes et les organes publics concernés.*
74. Les autorités estoniennes indiquent que, suite à la mise en œuvre, le 1^{er} janvier 2004, de la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la coopération entre les organes assujettis à l'obligation de signalement et les entités publiques a été améliorée.

Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, un certain nombre de séminaires de formation ont été organisés à l'intention des nouveaux organes assujettis à l'obligation de signalement¹³. En outre, les employés de l'URF sont intervenus sur la prévention du blanchiment lors de divers séminaires et conférences, ainsi que dans le cadre de réunions bilatérales avec des organismes privés. Le nombre de RTS émanant de sociétés privées a, de ce fait, augmenté de façon régulière depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En 2003, avant son entrée en vigueur, l'URF avait reçu un RTS ; elle en a reçu 14 en 2004 et 12 en 2005, de la part de sociétés privées. Au titre des quatre premiers mois de 2006, elle en a déjà reçu 24. Enfin, et dans le but d'améliorer la coopération, une commission gouvernementale a été créée (Ordonnance n° 285 du gouvernement) le 11 mai 2006 afin de prendre en charge les problèmes liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Cette commission se compose de représentants de différentes entités et organes assujettis à l'obligation de signalement, tels que les Bureaux de change, l'Association des banques estoniennes, l'Association estonienne des jeux, la Bourse de Tallinn, l'Association estonienne de location-vente, l'Association estonienne des assurances, etc.

75. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités estoniennes. Il se félicite de la création d'une commission gouvernementale visant à traiter les problèmes liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme ; il est convaincu que cette commission, une fois opérationnelle, contribuera à améliorer encore la coopération entre ces entités/associations professionnelles assujetties à l'obligation de signalement de transactions suspectes (RTS), d'une part, et les organes de répression et autres organismes publics, d'autre part, en matière de corruption.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

77. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Estonie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante deux tiers des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.** La recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ii, iv, v, vi, vii, viii, ix, xi et xv ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii, et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations xii et xiii n'ont pas été mises en œuvre.
78. Le GRECO invite le Chef de la délégation estonienne à lui soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, iii, x, xii et xiii le 31 mai 2008 au plus tard.

¹³ Par exemple, en 2005, des formations ont été organisées pour les employés des casinos; en 2006, ces formations ont concerné les notaires, les avocats, les auditeurs, les employés des Bureaux de change et de transfert de fonds, ainsi que les marchands de biens de valeur.