



Strasbourg, 26 mars 2010

**Public**  
**Greco RC-III (2010) 1F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur l'Estonie**

**« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »**

\*\*\*

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 46<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 22-26 mars 2010)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités estoniennes pour mettre en œuvre les 17 recommandations formulées par le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Estonie (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 37<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (4 avril 2008) et a été rendu public le 15 avril 2008, suite à l'autorisation de l'Estonie (Greco Eval III Rep (2007) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités estoniennes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 30 octobre 2009, a été actualisé le 24 janvier 2010 et a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Hongrie et les États-Unis d'Amérique de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Akos KARA, chef de service adjoint, ministère de la Justice, Hongrie et Mme Jane LEY, Directrice adjointe, Office de l'éthique dans l'administration publique, États-Unis. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé huit recommandations à l'Estonie concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques nationales, d'assemblées publiques étrangères et d'assemblées*

parlementaires internationales soit érigée en infraction pénale conformément aux articles 4, 6 et 10 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).

8. Les autorités estoniennes font savoir que l'article 288 (3) du Code pénal a été amendé de sorte couvrir plus largement les agents publics étrangers et internationaux. D'après les nouvelles dispositions législatives, entrées en vigueur le 28 juillet 2008 : « *Un agent public au sens des infractions visées aux articles 293 à 298<sup>1</sup> du présent Code couvre un agent public étranger. Par agent public étranger, on entend une personne nommée ou élue et occupant une fonction législative, exécutive ou judiciaire dans un autre pays ou à n'importe quel niveau administratif d'un autre pays, ou exerçant une fonction publique pour un Etat étranger ou pour une unité administrative, instance publique ou entreprise publique de ce dernier, ou encore un fonctionnaire ou représentant d'une organisation internationale de droit public, y compris s'il est membre d'un organe représentatif international ou d'une cour internationale.* » (Traduction non officielle).
9. Les autorités précisent qu'un projet de loi anticorruption, en instance devant le Parlement, étend la définition de l'agent public aux personnes qui, entre autres, occupent une « fonction législative ». En outre, des projets d'amendement au Code pénal, également en instance devant le Parlement, font référence à cette définition aux fins de la criminalisation de la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques nationales en Estonie. On s'attend à ce que les projets de textes soient adoptés en 2011.
10. Le GRECO prend note des progrès mentionnés, et se félicite que les nouvelles dispositions législatives adoptées criminalisent la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères et internationales. En outre, des projets d'amendement à la loi concernant la définition d'un agent public et visant à criminaliser la corruption active et passive de membres d'assemblées nationales sont en instance devant le Parlement. Compte tenu de ce qui précède, la conformité avec cette recommandation n'est pas totale.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

12. *Le GRECO a recommandé de modifier la législation en vigueur concernant la corruption dans le secteur privé, afin de couvrir clairement l'ensemble des personnes qui dirigent des entreprises du secteur privé ou y travaillent, à quelque titre que ce soit, comme prévu par les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
13. Les autorités estoniennes indiquent que des projets d'amendement relatifs à l'article 288 (2) du Code pénal ont été soumis au Parlement aux fins d'une définition plus large de l' « agent public », qui couvrirait les catégories de personnes devant être visées au titre de la corruption dans le secteur privé. Le projet de libellé de la section est le suivant : « *Un agent public au sens des infractions visées aux articles 293 à 298 du présent Code couvre aussi un arbitre, une personne physique habilitée à agir au nom d'une tierce personne physique ou morale pour défendre les intérêts économiques ou autres de la personne en question en prenant une décision, en accomplissant un acte ou une transaction ou en participant de façon substantielle à la préparation d'un tel acte ou d'une telle transaction* ». Les autorités ajoutent que le projet d'article couvrirait toute personne habilitée en droit privé à agir au nom d'une autre personne. Le texte actuel vise simplement à exclure que n'importe quelle personne impliquée dans une entité puisse être couverte ; par exemple, une personne ne pouvant pas influencer sur les intérêts de l'entité pour laquelle elle travaille ne tomberait pas dans le champ de cette définition.

14. Le GRECO se félicite de ce que le projet d'amendement de l'article 288 (2) du Code pénal donne une définition beaucoup plus large du champ de personnes concernées par la corruption dans le secteur privé, comparativement à la législation actuelle. Le projet d'article ne satisfait pas littéralement aux prescriptions des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption, qui, entre autres, visent « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé », ce qui couvre aussi bien l'emploi que d'autres types de relation de travail spécifiques aux agents, consultants et autres. Le GRECO pense que les amendements proposés auraient pu être rédigés en des termes correspondant mieux au libellé de la Convention pénale sur la corruption ; toutefois, il semble que le texte amendé cherche à donner une définition suffisamment large des personnes concernées par la corruption dans le secteur privé. Néanmoins, il serait utile d'apporter des clarifications dans le cadre processus législatif. Nonobstant ce qui précède, le GRECO ne peut relever aucun cas d'agent du secteur privé qui se situerait clairement hors du champ du projet de définition et, par conséquent, conclut que les dispositions en question semblent être en conformité avec les prescriptions des articles pertinents de la Convention pénale sur la corruption, même si les projets d'amendement à l'article 288 (2) du Code pénal ne sont pas encore adoptés par le Parlement.

15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

16. *Le GRECO a recommandé d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers, conformément aux articles 2, 3 et 4 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), et de signer et ratifier cet instrument dès que possible.*

17. Les autorités estoniennes font savoir qu'aux fins de la criminalisation de la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers, des projets d'amendement à l'article 288 (2) du Code pénal sont en instance devant le Parlement. Dans les projets de textes, la définition d'un agent public a été élargie de façon explicite pour inclure les arbitres tant nationaux qu'étrangers, selon les autorités (voir le projet de texte ci-dessus, recommandation ii). Les autorités ajoutent que le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) doit être signé et ratifié suite à l'adoption des projets d'amendement.

18. Le GRECO prend note des informations fournies et est d'avis que la recommandation sera convenablement mise en œuvre une fois les projets d'amendement à l'article 288 (2) du Code pénal susmentionnés adoptés et sous réserve de la ratification ultérieure du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.

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

#### **Recommandation iv.**

20. *Le GRECO a recommandé de s'assurer qu'une infraction liée à une gratification faisant suite à une infraction liée à un pot-de-vin (et vice-versa) pourra donner lieu à une peine aggravée.*

21. Les autorités estoniennes déclarent que des projets d'amendement aux articles 293 (acceptation de gratifications) et 294 (acceptation d'un pot-de-vin) du Code pénal sont en instance devant le Parlement ; d'après ces textes, l'acceptation d'un pot-de-vin ou d'une gratification préalablement à une de ces infractions est passible d'une peine aggravée de cinq années d'emprisonnement au

lieu de trois années d'emprisonnement maximum. Les autorités ajoutent que le même projet de loi contient des amendements relatifs à toutes les infractions de corruption/gratification active et passive, c'est à dire aux articles 297 et 298 du Code pénal.

22. Le GRECO note que, le cas échéant, l'adoption des amendements évoqués par les autorités estoniennes résoudrait le problème d'incohérence relevé par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation. Même si les autorités ont indiqué que les autres dispositions seront amendées suivant la même logique, elles n'ont fait état d'aucune proposition de texte concrète analogue concernant les formes actives des mêmes infractions (articles 297 et 298). En conséquence, des efforts restent à faire à cet égard.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

24. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les infractions de corruption active et passive soient formulées de manière à couvrir les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers.*
25. Les autorités estoniennes font observer que les articles 293 (1) (acceptation de gratifications) et 294 (1) (acceptation d'un pot-de-vin) du Code pénal ont été amendés pour stipuler explicitement que ces infractions s'étendraient également au cas où l'avantage est destiné à un tiers. Le passage pertinent de la version amendée de ces articles est désormais libellé comme suit : « *Un agent qui consent à la promesse d'un bien ou d'autres avantages, ou qui accepte un bien ou d'autres avantages, pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, en échange d'un ...* ». Les amendements sont entrés en vigueur le 28 juillet 2008.
26. Le GRECO se félicite que les dispositions relatives à la corruption passive/acceptation de gratifications aient été amendées conformément à la recommandation. Le GRECO prend note que ces amendements s'appliquent également à la corruption active, étant donné que les éléments des infractions passives se reflètent dans les infractions actives.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

28. *Le GRECO a recommandé (i) d'ériger en infraction pénale le trafic d'influence actif en tant qu'infraction principale, (ii) d'inclure la sollicitation d'un avantage dans l'infraction de trafic d'influence passif, et (iii) de clarifier la notion d'« usage illégal de l'influence » afin de garantir la prise en compte de tous les cas d'influence inappropriée, prétendue ou confirmée.*
29. Les autorités estoniennes font savoir que la mise en œuvre de cette recommandation a été inscrite dans le cadre d'un plan de travail du ministère de la Justice qui vise à élaborer les amendements à la loi nécessaires pour se conformer à la recommandation.
30. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

## Recommandations vii et viii.

31. *Le GRECO a recommandé de supprimer l'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger.* (recommandation vii)
32. *Le GRECO a donc recommandé d'appliquer la compétence aux infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par/ou impliquant des agents publics estoniens et des membres d'assemblées publiques nationales qui ne sont pas de nationalité estonienne.* (recommandation viii)
33. Les autorités estoniennes mentionnent que le chapitre 1, article 7 du Code pénal, qui porte sur les règles relatives à la compétence pénale, a été amendé de sorte à élargir le champ de la compétence estonienne en matière d'infractions de corruption (y compris de gratification) et de trafic d'influence. Selon le nouveau paragraphe (2) de l'article 7, entré en vigueur le 28 juillet 2008 : « *Le droit pénal estonien s'applique à...l'octroi d'une gratification ou le versement d'un pot-de-vin à un agent public étranger, au trafic d'influence par un agent public étranger et à d'autres infractions qui sont liées aux infractions susmentionnées, qui sont commises par un ressortissant estonien ou un ressortissant étranger qui a été arrêté en Estonie et qui n'est pas extradé, ou une personne morale immatriculée en Estonie* ». Les autorités précisent que cet amendement concerne la corruption des agents étrangers et prévoit que, même si l'acte de corruption n'est pas passible de sanctions là où il a été commis, les Estoniens sont passibles de sanctions selon le droit estonien. Les autorités ajoutent que dans les autres situations couvertes par cette recommandation, l'article 8 du Code pénal s'appliquerait en vertu du fait que la Convention pénale contre la Corruption a force obligatoire en Estonie. Cet article stipule que : « Quel que soit le droit applicable à l'endroit où un acte a été commis, le droit pénal estonien s'applique aux actes commis hors du territoire national si ces actes sont passibles de poursuites en vertu d'un accord international ayant force obligatoire pour l'Estonie ».
34. Le GRECO note que le libellé de l'article 7 (2) du Code pénal s'applique aux infractions de corruption et de trafic d'influence des agents publics étrangers et à d'autres infractions connexes. Le GRECO convient que cette nouvelle disposition élargit les règles de compétence par rapport à la situation antérieure. Toutefois, elle ne couvre pas toutes les situations possibles visées à la recommandation vii. Il semble par exemple que la corruption dans le secteur privé à l'étranger ne serait pas couverte par cette disposition. Il s'ensuit que l'article 7 (2) du Code pénal ne supprime que partiellement l'exigence de double incrimination concernant les infractions de corruption. La référence à l'article 8 du Code pénal, en tant que principe général qui couvrirait toutes les autres situations a déjà été examinée dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 74). Le GRECO rappelle que les agents rencontrés lors de la visite n'étaient pas sûrs de cet argument, car il n'était étayé par aucune jurisprudence et car cette position soulève d'autres questions, par exemple quant à l'applicabilité de la compétence universelle à des citoyens d'Etats n'ayant pas accédé au traité international en question. Le GRECO maintient sa position antérieure selon laquelle il n'est pas démontré que l'article 8 du Code pénal prévaudrait sur l'exigence de double incrimination dans toutes les autres situations visées par la recommandation vii.
35. S'agissant de la recommandation viii, le GRECO rappelle que l'article 17 1.b de la Convention pénale sur la corruption étend la compétence fondée sur la nationalité aux agents publics et aux membres d'assemblées publiques nationales même s'ils ne sont pas des ressortissants de l'Etat où ils exercent leur fonction publique. Un tel cas de figure est possible, par exemple dans une municipalité d'un Etat membre de l'Union européenne. Pour le GRECO, le libellé de l'article 7 (2) du Code pénal ne couvre pas ces cas de figure. En outre, le GRECO maintient en outre sa

position concernant l'applicabilité de l'article 8 du Code pénal également dans le cas de la recommandation viii.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre et que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

37. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Evaluation, a adressé 9 recommandations à l'Estonie concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

38. Les autorités estoniennes déclarent qu'un projet de loi a été élaboré pour satisfaire aux 9 recommandations. Ledit projet de loi, qui s'intitule « *Loi relative au financement des partis politiques et des candidats aux élections* » (ci-après le « projet de nouvelle LPP »), a été élaboré par le ministère de la Justice pour remplacer l'actuelle Loi relative aux partis politiques (LPP). Le projet de nouvelle LPP a été approuvé par le Gouvernement et il est prévu qu'il soit examiné par le Parlement au cours du premier semestre 2010..

### **Recommandation i.**

39. *Le GRECO a recommandé d'élargir la définition d'entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle, et d'obliger les partis politiques à inclure ces entités tant dans leurs rapports annuels que dans leurs rapports sur le financement des campagnes électorales.*
40. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation (« élargir la définition d'entités », les autorités estoniennes indiquent, que le projet de nouvelle LPP, § 12<sup>6</sup> (1) donne une définition d'une entité liée à un parti politique qui va au-delà de la définition contenue dans la loi actuelle, étant donné que la nouvelle définition inclut les fondations et pas seulement les organisations à but non lucratif. Selon le projet de loi, il n'est pas nécessaire qu'un lien juridique existe entre un parti politique et l'entité liée ; toutefois, deux conditions doivent être remplies : premièrement, les activités de l'entité doivent chercher à atteindre les objectifs du parti politique en question et, deuxièmement, le parti politique doit exercer un contrôle sur l'entité. En outre, pour éviter que des activités de parti politique soient menées par de tierces personnes morales, le projet de nouvelle LPP interdit aux partis politiques d'établir d'une tierce personne morale ou d'en être membre ou d'y détenir une participation.
41. Au sujet du deuxième volet de la recommandation, les autorités affirment que conformément à la sous-section 4 du § 12<sup>6</sup> du projet de nouvelle LPP, les partis politiques sont tenus de notifier à la Commission nationale électorale les entités qui leur sont liées. Conformément au § 12<sup>9</sup> du projet de nouvelle LPP, les partis politiques sont également tenus d'inclure les comptes des entités liées dans leur rapport annuel respectif, ainsi que les dépenses de l'entité, dans leur rapport de campagne électorale (§ 12<sup>8</sup> (1)).
42. Le GRECO a pris note du projet d'amendement de la loi, et se félicite des informations relatives aux modifications envisagées, qui, si elles sont adoptées par le Parlement, répondraient aux préoccupations exprimées par le GRECO à propos de la recommandation.
43. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation ii.**

44. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les cotisations perçues ne soient pas utilisées pour contourner les règles de transparence concernant les dons.*
45. Les autorités estoniennes font observer que les prescriptions de cette recommandation ont été abordées dans le projet de nouvelle LPP, § 12<sup>3</sup>, qui fait nettement la distinction entre les cotisations et les dons. Les dons et les cotisations devront être enregistrés séparément et déclarés le dixième jour du premier mois du trimestre civil dans un registre public tenu par le parti. Les données déclarées incluraient le nom du donateur ou cotisant, son numéro d'identité, le montant du don ou de la cotisation et la date de versement.
46. Le GRECO prend note des informations fournies. D'après celles-ci, la loi proposée est susceptible de renforcer considérablement la transparence et de remédier ainsi aux lacunes qui sont à l'origine de la recommandation.
47. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

48. *Le GRECO a recommandé d'exiger des partis politiques, des candidats indépendants et des coalitions électorales de présenter des rapports plus précis et complets sur le financement des campagnes électorales, pour ce qui est du niveau de détail requis des recettes et dépenses.*
49. En ce qui concerne le niveau de détail des ressources et dépenses de campagne électorale, les autorités estoniennes déclarent que le projet de nouvelle LPP, § 12<sup>8</sup> établit des règles plus précises que celles de la loi en vigueur. En outre, le projet de nouvelle LPP vise à ne pas faire de distinction entre les partis politiques, les candidats indépendants et les coalitions électorales, en termes d'obligations de publication des comptes (§5<sup>1</sup> (3) et § 5<sup>2</sup> (5)). L'article 12<sup>1</sup> (2) définit les sources de revenus des partis, à savoir les cotisations des adhérents, les allocations provenant du budget de l'Etat, les dons et autres transactions. Le projet d'article 12<sup>8</sup> (4) contient des obligations de déclaration relatives aux dépenses de communication, personnel, publicité, publications, etc. Les subventions étatiques et les autres transactions devront être incluses dans le rapport sur la campagne électorale. En outre, les partis politiques devront divulguer trimestriellement sur leur site internet les dons et les cotisations reçus.
50. De plus, les autorités évoquent de nouvelles instructions préparées par le Comité restreint anticorruption estonien pour aider les partis politiques à déclarer les dépenses de campagne. Les instructions sont disponibles sur la page Web du Comité restreint et incluent des formulaires de déclaration des dépenses. (le projet de LPP prévoit le transfert des compétences du Comité à la Commission nationale électorale, voir recommandations vi et vii ci-dessous).
51. Le GRECO prend note des informations fournies, y compris sur le projet de loi. L'adoption de ce projet de loi, le cas échéant, se traduirait certainement par la présentation de rapports plus précis et complets sur les revenus et les dépenses des campagnes électorales. Le GRECO se félicite des « instructions » formulées par le Comité restreint, susceptibles d'aider à une meilleure comparabilité des rapports dans le futur ; de toute évidence, il est nécessaire que ces instructions soient actualisées à la lumière des nouvelles dispositions législatives en instance.
52. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.



#### **Recommandation iv.**

53. *Le GRECO a recommandé que les partis politiques, les candidats indépendants et des coalitions électorales soient tenus de publier à intervalles réguliers, fixés par la loi, les dons reçus (en espèces ou non), y compris, le cas échéant, pendant les périodes de campagne électorale.*
54. Les autorités estoniennes font mention du projet de nouvelle LPP, § 12<sup>3</sup>, d'après lequel les *partis politiques* sont tenus de déclarer les dons et les cotisations le dixième jour du premier mois du trimestre civil. Cette règle couvre également les dons en nature, dont la valeur doit être déterminée. Les autorités soulignent qu'il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir pendant les campagnes électorales d'autres rapports en plus des rapports trimestriels mentionnés ci-dessus.
55. En ce qui concerne les *candidats indépendants*, les autorités font savoir que les déclarations de recettes seraient contrôlées par la Commission nationale électorale, qui – en tant que possible organe de contrôle futur – aurait un tel mandat, d'après le projet de nouvelle LPP, §§ 12<sup>10</sup> et 12<sup>11</sup>. En outre, les candidats indépendants seraient tenus d'informer la Commission quant aux comptes bancaires qu'ils utilisent lors des élections.
56. Les autorités soulignent que les *coalitions électorales* sont des associations à but non lucratif selon le projet de nouvelle LPP, et qu'elles sont tenues de déclarer les dons destinés au financement des campagnes électorales dans leur rapport annuel (§ 5<sup>1</sup> (3) et 12<sup>8</sup>). L'obligation de présenter un rapport annuel découle du § 36 de la Loi sur les associations à but non lucratif, rapport qui doit être soumis dans les 6 mois suivant la fin de l'année fiscale. De plus, les coalitions électorales ne pourraient utiliser que ceux des comptes bancaires communiqués à la Commission nationale électorale.
57. Le GRECO prend note des informations fournies. Le projet de nouvelle LPP établit des règles précises en matière de déclaration des dons aux partis politiques ; une telle déclaration doit s'effectuer dans un certain délai à compter de la réception du don. Le GRECO convient que les partis politiques sont de loin les acteurs les plus importants des élections en Estonie. Cependant, il ne peut occulter le fait que le projet de loi ne semble prévoir aucune obligation spécifique de publication régulière des comptes par les candidats indépendants, si ce n'est la possibilité pour la Commission nationale électorale de solliciter un rapport si elle le juge nécessaire. Pour ce qui est des coalitions électorales, les comptes annuels restent l'unique forme de déclaration des dons en plus des rapports de campagne électorale. Le GRECO relève que, mis à part les règles relatives aux partis politiques, les autorités n'ont pas fourni d'éléments étayant des progrès réels conformément à la recommandation. En outre, les règles proposées ne semblent pas avoir pris en compte l'intérêt de rendre compte des dons versés à des intervalles de temps raisonnablement proches à un parti lors d'une campagne électorale. Quant aux rapports concernant les dons aux candidats indépendants ou aux coalitions électorales, ils ne sont pas régulièrement disponibles. Le GRECO considère donc que les réalisations intervenues jusqu'à présent ne représentent que des progrès partiels concernant la transparence des dons.
58. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

59. *Le GRECO a recommandé que les délais pour la publication des rapports annuels par les partis politiques soient clairement spécifiés par la loi.*

60. Les autorités estoniennes indiquent que la préoccupation à la base de la recommandation est prise en compte dans le projet de nouvelle LPP, § 12<sup>9</sup>, qui stipule que l'exercice coïncide avec l'année civile et que les partis politiques sont tenus de présenter leurs comptes annuels – au plus tard le 30 juin de l'année suivante – au service d'enregistrement du tribunal compétent, qui est à son tour est responsable de la publication des comptes sur Internet (système de recherche sur le web).
61. Le GRECO note que si le projet de loi est adopté, le système actuel dans lequel la publication des comptes échoit aux partis eux-mêmes, sera remplacé par un système dans lequel cette responsabilité échoira plutôt aux pouvoirs publics, c'est-à-dire les tribunaux compétents. Le GRECO se félicite de cette proposition – qui va au-delà de la recommandation, étant donné qu'un tel dispositif résoudra probablement le problème relevé par le Rapport d'Évaluation en Estonie, à savoir que les partis politiques publient leurs comptes de façon non coordonnée et aussi tard que possible, voire jamais.
62. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandations vi et vii.**

63. Le GRECO rappelle que les recommandations vi et vii portent sur des questions étroitement liées. Suite à la proposition estonienne de mandater un organe unique (la Commission nationale électorale) en vue de contrôler le financement politique ordinaire ainsi que le financement des campagnes électorales, ces recommandations seront traitées ensemble mais dans l'ordre inverse.
64. *Le GRECO a recommandé de confier le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales à un organe indépendant mandaté et doté des compétences, ressources financières et du personnel adéquats pour contrôler efficacement ledit financement, enquêter sur les violations alléguées aux réglementations du financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions. (recommandation vii)*
65. *Le GRECO a recommandé que le contrôle du financement des campagnes soit complété par un contrôle des comptes des partis politiques. (recommandation vi)*
66. Les autorités estoniennes déclarent qu'il est prévu, dans le projet de nouvelle LPP, de substituer au système actuel dans lequel la responsabilité du contrôle du financement des partis politiques échoit au Comité restreint du Parlement, un système dans lequel la responsabilité de l'ensemble du contrôle du financement politique (pas seulement en ce qui concerne les partis politiques) échoirait à la Commission nationale électorale. Les autorités soulignent que la Commission nationale électorale, qui comprend des agents publics de haut rang et inclurait également des membres de l'Autorité de supervision du secteur financier (organe étatique d'audit) et de la Commission d'audit estonienne, satisferait aux critères d'indépendance et de professionnalisme. En outre, la Commission nationale électorale bénéficie déjà de l'appui d'un secrétariat permanent.
67. Les autorités expliquent que le projet de nouvelle LPP étend le mandat de la Commission nationale électorale par rapport au mandat actuel du Comité restreint. Avant tout, elle est censée centraliser le contrôle du financement des partis politiques, candidats désignés par des partis politiques, coalitions électorales et candidats indépendants à une élection, en ce qui concerne

tant le financement ordinaire que le financement des campagnes électorales. Les compétences de la Commission sont définies au § 12<sup>10</sup> du projet de nouvelle LPP, selon lequel :

« (1) La Commission nationale électorale vérifie si un parti politique, une coalition électorale ou un candidat indépendant satisfait aux obligations définies par cette loi.

(2) Si la Commission nationale électorale, compte tenu du statut financier du donateur, a des doutes sur la capacité de ce dernier à effectuer un don à partir de son patrimoine, elle est habilitée à recueillir des données de la déclaration de revenus du donateur auprès de l'administration fiscale et douanière. Si la Commission nationale électorale, compte tenu de la déclaration de revenus, a des doutes sur la capacité du donateur à effectuer un don à partir de son patrimoine, ce dernier est tenu de prouver à la Commission le patrimoine d'où provient le don.

(3) La Commission nationale électorale, après vérification du rapport d'un parti politique, d'une coalition électorale, d'un candidat indépendant ou d'un tiers, est habilitée à solliciter les documents pertinents. La Commission nationale électorale est habilitée à recevoir des informations en provenance de l'administration fiscale et douanière concernant la déclaration de revenus d'un candidat à une élection.

(4) La Commission nationale électorale est habilitée à établir un « précepte ».

(5) Si la Commission nationale électorale découvre, lors de la procédure de vérification, des actes à caractère délictueux ou criminel, il communique les éléments au responsable de l'enquête préliminaire ou à l'instance chargée de l'enquête. »

68. Les autorités soulignent concernant la recommandation vi, que le projet de nouvelle LPP donne mandat à la Commission électorale de contrôler également les dépenses en dehors du champ étroit d'une campagne électorale. En outre, en vertu du projet de nouvelle LPP, les partis politiques, candidats indépendants et coalitions électorales seraient tenus de disposer d'un compte bancaire pour le financement des élections et de soumettre les relevés de ces comptes à la Commission nationale électorale.
69. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Évaluation a jugé le système actuel de contrôle du financement politique en Estonie non totalement conforme aux prescriptions de l'article 14 de la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* pour trois raisons principales. Premièrement, il n'existait pas de cadre complet donnant un mandat précis pour assurer un contrôle approfondi. Le GRECO note que le projet de nouvelle LPP prévoit un tel cadre, qui couvre le contrôle ordinaire ainsi que la supervision dans le contexte des élections. Deuxièmement, le GRECO a estimé que le Comité restreint n'était pas suffisamment doté en moyens pour assurer un contrôle suivant une approche proactive le cas échéant. A ce propos, le GRECO note que le projet de nouvelle LPP vise à apporter l'expertise appropriée à la Commission nationale électorale, qui dispose d'un secrétariat satisfaisant. Troisièmement, le Rapport d'Évaluation a critiqué l'absence d'indépendance des parties siégeant au Comité restreint. La Commission nationale électorale, composée de différents agents publics de haut rang désignés par le Président de la Cour suprême et d'autres agents publics désignés par le Chancelier des affaires juridiques, l'Auditeur général, le Procureur général, le Secrétaire général du Parlement et le Secrétaire de l'État, a le statut d'un organe indépendant. En outre, il est prévu de la doter de compétences pour enquêter sur les affaires et imposer des sanctions concernant le financement ordinaire et électoral des partis politiques, candidats et coalitions électorales. En conséquence, il semblerait que le projet de nouvelle LPP satisfasse aussi à cet égard aux exigences d'un tel mécanisme.
70. Le GRECO conclut que les recommandations vi et vii ont été partiellement mises en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

71. *Le GRECO a recommandé d'établir, en sus de l'arsenal actuel de sanctions pénales, des sanctions plus souples pour les infractions aux règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris des sanctions administratives.*

72. Les autorités estoniennes affirment que le projet de nouvelle LPP dote la Commission nationale électorale de la compétence d'émettre des instructions (§ 12<sup>11</sup>) et d'imposer une amende (jusqu'à 100 000 EEK, soit 6 390 EUR) (§ 12<sup>12</sup>) aux partis politiques, coalitions électorales ou candidats indépendants, en cas de non-respect des préceptes en vigueur.
73. Le GRECO prend note du contenu du projet de loi, qui prévoit des sanctions administratives pouvant être mises en œuvre au lieu d'une procédure pénale plus lourde. L'adoption du projet de loi, le cas échéant, satisferait aux prescriptions essentielles de la recommandation.
74. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation ix.**

75. *Le GRECO a recommandé de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions aux règles régissant les campagnes électorales, commises par des candidats à l'élection ou par des coalitions électorales, et d'exiger des candidats et des coalitions électorales qu'ils retournent les dons illégaux au donateur ou au budget de l'État.*
76. Pour ce qui est du premier volet de la recommandation (prévoir des sanctions pour les infractions commises par des candidats à l'élection ou par des coalitions électorales), les autorités estoniennes renvoient à la réponse relative à la recommandation viii. En outre, elles soulignent que le projet de nouvelle LPP prévoit des sanctions en cas d'infraction à certaines obligations, par exemple en cas de non-enregistrement de dons ou de présentation tardive d'un rapport de campagne électorale. Dans ces situations, les partis politiques, candidats indépendants et coalitions électorales sont passibles d'une amende de 300 unités au maximum (18 000 EEK – soit 1 154 EUR).
77. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, (« dons illégaux »), les autorités évoquent le projet de nouvelle LPP (§ 12<sup>4</sup>), en vertu duquel un parti politique est tenu de restituer immédiatement un don prohibé au donateur et, si cela n'est pas possible, de transférer le don – ou sa valeur – au budget de l'État. En cas de non-respect de ces règles, le parti politique est passible d'une perte d'une partie de ses allocations publiques ou d'une amende – dans les deux cas, équivalente à trois fois la valeur du don illicite. Selon le projet de LPP, ces règles s'appliqueraient également aux coalitions électorales et aux candidats indépendants (§§ 5<sup>1</sup> (3), 5<sup>1</sup> (4), lus conjointement avec l'article 12<sup>4</sup>). Par ailleurs, selon les autorités, il est prévu d'introduire dans le Code pénal des peines d'amendes applicables aux partis politiques, aux coalitions électorales et aux candidats individuels pour ces violations.
78. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de l'intention d'établir un cadre juridique assorti de sanctions en cas d'infraction aux règles de financement politique, qui couvre les partis politiques, candidats à une élection et coalitions électorales. L'adoption du projet de loi, le cas échéant, satisferait aux prescriptions de la recommandation ix.
79. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

80. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Estonie a mis en œuvre de façon satisfaisante une seule des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, la

recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i à iv et vii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et viii n'ont pas été mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations (i à ix) ont été partiellement mises en œuvre.

81. S'agissant du Thème I (Incriminations), l'Estonie a comblé certaines lacunes fondamentales dans son droit pénal à travers l'adoption de nouvelles dispositions législatives ; l'incrimination de la corruption de membres des assemblées publiques étrangères et internationales constitue une avancée importante et, en outre, le projet de loi visant à incriminer la corruption de membres d'assemblées publiques nationales, la corruption dans le secteur privé et la corruption d'arbitres semble être bien engagé (en instance devant le Parlement). L'Estonie a aussi préparé des projets d'amendement à la loi, des ajustements mineurs étant nécessaires pour une conformité totale avec la Convention pénale sur la corruption (par exemple, inclure « bénéficiaires tiers » dans les dispositions relatives aux infractions de corruption). Cependant, les autorités n'ont pas encore fait état de mesures concrètes pour inclure le trafic d'influence actif dans le Code pénal et, de plus, elles n'ont pas convaincu le GRECO que les nouvelles dispositions législatives mentionnées concernant l'extension de la compétence estonienne à l'étranger satisfassent pleinement aux exigences de la Convention pénale sur la corruption. En conclusion, l'Estonie a engagé un processus de réforme approfondi qui a déjà abouti à quelques avancées notables ; cependant, des efforts complémentaires résolus sont indispensables en ce qui concerne plusieurs recommandations.
82. S'agissant du Thème II (transparence du financement des partis politiques), le GRECO se félicite que l'Estonie ait présenté un processus de réforme majeur et holistique, dans le cadre duquel presque toutes les préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation ont été examinées attentivement. Le cas échéant, l'adoption du projet de « *Loi relative au financement des partis politiques et des candidats aux élections* », en instance d'examen au Parlement, répondrait à la majeure partie des préoccupations exprimées par le GRECO. Les autorités sont encouragées à poursuivre leurs efforts louables dans ce domaine afin d'établir un cadre juridique solide pour le financement politique en Estonie.
83. A la lumière des informations contenues dans les paragraphes 80 à 82, le GRECO constate que l'Estonie a été en mesure de démontrer que des réformes significatives étaient en cours aux fins de la mise en œuvre des recommandations pendantes dans les 18 prochains mois. Aussi, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO invite le Chef de la délégation de l'Estonie à soumettre des informations actualisées sur la mise en œuvre des recommandations i à iv et vi à viii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) le 30 septembre 2011 au plus tard.
84. Enfin, le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.