



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 27 mars 2015

Publication : 17 avril 2015

Public

Greco RC-IV (2015) 1F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITE

ESTONIE

Adopté par le GRECO lors de sa 67^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités estoniennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation de quatrième cycle consacré à ce pays, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 58^e session plénière (7 décembre 2012) et rendu public le 8 janvier 2013 avec l'autorisation du Gouvernement estonien ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 5F](#)). Le Rapport d'évaluation de quatrième cycle du GRECO est consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités estoniennes ont soumis un rapport de situation décrivant les mesures prises pour mettre les recommandations en œuvre. Ce rapport, reçu le 30 septembre 2014 et mis à jour les 5 janvier et 14 mars 2015, a servi – de même que les informations communiquées par la suite – de base au présent rapport de conformité.
3. Le GRECO a chargé la Finlande et la Hongrie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les personnes ayant été nommées sont Mme Marja TUOKILA au titre de la Finlande, et Mme Nóra BAUS, au titre de la Hongrie. Elles ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de conformité.
4. Le Rapport de conformité évalue l'état de mise en œuvre de chaque recommandation individuelle formulée dans le Rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du Membre auxdites recommandations.
5. La mise en œuvre de chacune des recommandations n'ayant pas été suivies d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre du tout) sera de nouveau évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire qui devra être remis par les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 19 recommandations à l'Estonie dans son Rapport d'évaluation. La conformité avec ces recommandations est évaluée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé l'introduction de règles sur la façon dont les membres du Parlement entrent en relation avec les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer le processus législatif.*
8. Les autorités indiquent que la Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption a élaboré un projet de document montrant la manière dont les parlementaires doivent nouer des relations avec des lobbyistes. Ce document a ensuite été transmis en juin 2014 au bureau du Riigikogu (nom officiel du Parlement national en langue estonienne). Le processus d'adoption est encore en cours au Parlement et les travaux reprendront sous la nouvelle législature dès que celui-ci aura pris sa fonction dans sa nouvelle composition lors de la seconde moitié de mars ou en avril 2015. Les autorités estoniennes expliquent que le document comprend des lignes directrices non-obligatoires à la fois pour les tiers concernés et les parlementaires et qu'en ce qui concerne ces derniers, les lignes seront similaires aux principes déjà en place dans le Code de conduite adopté en décembre 2014 (cf.

recommandation ii. ci-après). Les autorités soulignent en effet que plusieurs des principes du Code en question sont pertinents pour la gestion des relations avec les tiers et lobbyistes, par exemple les règles générales sur le devoir d'honnêteté et la préservation de l'intérêt général, la nécessité de dévoiler si nécessaire si des tiers sont impliqués dans un processus décisionnel, la nécessité d'expliquer les raisons qui président à des choix et décisions.

9. Le GRECO prend note du processus de rédaction en cours concernant la mise en œuvre de la présente recommandation. Il encourage le parlement à finaliser ou reprendre – selon le cas – le travail engagé en juin 2014 celui-ci et de le mener à son terme en vue de l'adoption de règles sur les relations avec les tiers et lobbyistes etc. Les règles contenues dans le Code de conduite adopté récemment, sont également un pas dans la bonne direction. Mais le GRECO préférerait voir des dispositions plus spécifiques traitant, par exemple, de la divulgation systématique de qui et de quand les relations/contacts ont lieu, des situations où les contacts ou éventuels soutiens apportés seraient (in)appropriés, de la participation à des événements organisés par les lobbyistes et ainsi de suite. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit élaboré ; et (ii) qu'aux fins de la mise en œuvre effective des dispositions de ce code dans la pratique, un mécanisme efficace de contrôle assorti de sanctions, qui prenne en compte la nature spécifique du mandat parlementaire, soit établi.*
11. Les autorités signalent que, en 2012, un groupe de travail composé de parlementaires de chaque groupe politique a été mis sur pied afin de rédiger un Code de conduite, dont la version préliminaire a été finalisée le 17 juin 2014, de même qu'un projet de loi visant à modifier la Loi sur le statut des députés. Après avoir été approuvé par le Conseil des Anciens du Riigikogu, le Code a été définitivement adopté le 17 décembre 2014. L'équivalent en français de son intitulé est « Bonnes pratiques du Riikogu ». Il énonce une série de principes généraux ainsi que de dispositions spécifiques visant notamment les cadeaux et les conflits d'intérêts. En ce qui concerne plus particulièrement la deuxième partie de la recommandation, le Code prévoit un mécanisme permettant de traiter les affaires dans lesquelles ses dispositions n'ont pas été respectées. Lesdites affaires sont examinées par la Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption, dont les attributions ont été élargies afin qu'elle puisse prodiguer des conseils à titre confidentiel (voir également, plus bas, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation vii).
12. Le GRECO prend note de ce qui précède et apprécie qu'une traduction anglaise du Code de conduite ait été remise par les autorités estoniennes. Le Code revêt la forme d'un document de deux pages rédigé de manière à en faciliter la lecture et il se compose d'une liste de 17 points. 15 de ces points visent les obligations incombant aux parlementaires¹, les deux derniers mentionnent d'une part le besoin

¹ Celles concernant à la fois a) des principes généraux comme le devoir pour chaque député d'être guidé par les intérêts du peuple et du pays (1^{er} point), d'adopter un point de vue clair et raisonné (10^e point) ; de ne pas faire de promesses concernant des questions échappant à sa compétence (15^e point) et b) des principes visant spécifiquement l'intégrité tels que le refus de contracter des engagements pouvant générer un doute sur l'honnêteté du député (3^e point) ; l'évitement des situations pouvant jeter un doute sur l'impartialité des décisions du député (4^e point) ; le refus d'accepter des marques d'hospitalité exagérée de nature à jeter un doute sur l'honnêteté, l'équité et l'impartialité du député et de générer un conflit entre ses fonctions officielles et ses intérêts privés (5^e point) ; l'interdiction d'accepter des cadeaux ou des services – en liaison avec ses fonctions de parlementaire – dépassant les limites de la politesse habituelle, à moins que cette acceptation relève d'une pratique diplomatique ou internationale généralement admise ou bien constitue un don autorisé

pour les intéressés « de n'épargner aucun effort pour se conformer de bonne foi au Code » et d'autre part les fonctions de conseil et de résolution des conflits, y compris les tâches confiées à la Commission spéciale :

16^e point du Code de conduite des députés

« Chaque député a le droit de demander conseil à la Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption du Riigikogu concernant des questions relevant de la compétence de cet organe. Le député discutera également des autres questions contestées au sein de sa formation politique ; la Commission spéciale examinera aussi les affaires relevant de sa compétence et soulevant des doutes quant à la question de savoir si un député a agi de manière appropriée et conformément au Code de conduite des membres du Riigikogu. »

13. Le Code mentionné plus haut aborde (sans s'y limiter) les questions d'intégrité et répond globalement aux préoccupations exprimées dans le Rapport d'évaluation concernant l'absence de règles de conduite. L'Estonie a donc réagi positivement à la première partie de la recommandation. En ce qui concerne la deuxième partie, les informations soumises par les autorités estoniennes ne sont pas suffisamment spécifiques et détaillées pour permettre au GRECO de conclure qu'un mécanisme efficace de contrôle assorti de sanctions a été mis en place. La page Web du Parlement estonien consacrée à la Commission spéciale de lutte contre la corruption² n'apporte pas, elle non plus, de clarifications suffisantes sur la compétence réelle de cet organe (notamment sur ses prérogatives en matière de contrôle du respect de la conformité du Code dans son intégralité), les pouvoirs dont il dispose, les sanctions qu'il peut appliquer aux députés ignorant les dispositions du Code, etc. Dans leurs derniers commentaires, les autorités estoniennes indiquent que l'objectif du Code n'est pas de conduire à des sanctions. Des mesures complémentaires seraient nécessaires par le biais législatif dans la mesure où le bureau de l'assemblée n'a pas compétence pour la mise en place de mécanismes destinés à faire respecter les règles. Elles soulignent aussi qu'en toute hypothèse, les actes liés à la corruption sont de la compétence des organes de la justice pénale. Le GRECO rappelle que l'un des objectifs des mesures et normes en matière de prévention est de régler les situations qui présentent un risque de corruption ou qui ne constituent pas (encore) une infraction pénale. Bien des pays européens disposent de mécanismes permettant au sein des parlements de faire respecter la discipline et le respect des règles relatives à la conduite des élus (par exemple : avertissements, suspension de certains droits et avantages, exclusion de commissions de travail, le fait de blâmer publiquement) ; le GRECO ne voit pas pourquoi ce genre de mesures ne peut trouver à s'appliquer également en Estonie. Le pays se doit par conséquent de poursuivre ses efforts en matière de contrôle assorti de sanctions, de manière à s'assurer que les députés se conforment au Code nouvellement adopté.

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

Recommandation iii.

15. *Le GRECO a recommandé (i) qu'il soit fait en sorte que les dispositions applicables aux conflits d'intérêt existants s'appliquent aussi aux parlementaires et soient soumises à une supervision efficace et (ii) que des directives soient élaborées au sein du Parlement et qu'elles contiennent des exemples de conflits d'intérêt qui peuvent être ou sont rencontrés par les parlementaires, notamment de ceux qui surgissent particulièrement en raison d'intérêts pécuniaires.*

par la loi (6^e point) ; l'obligation d'utiliser les biens de l'État scrupuleusement et avec prudence (8^e point) ; l'obligation d'éviter les conflits d'intérêts pouvant naître dans le cadre du travail parlementaire et de signaler tout conflit potentiel avant de discuter de la question (9^e point) ; et l'interdiction de divulguer des informations sensibles ou de s'en servir à des fins personnelles ou au bénéfice de tiers (14^e point).

² http://www.riigikogu.ee/index.php?id=42700&parent_id=34615

16. Les autorités, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, signalent que la nouvelle Loi relative à la lutte contre la corruption (LLC) est entrée en vigueur en avril 2013, mais devra faire l'objet ultérieurement de modifications afin de traiter toutes les questions qu'elle soulève. Une loi modificatrice unique devrait être proposée à cette fin et adoptée en 2015.
17. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que la Commission spéciale de lutte contre la corruption a préparé un document citant des exemples concrets de situations s'analysant en une acceptation induite de cadeaux et en un conflit d'intérêts. Ce document – qui peut s'analyser en un manuel de prévention des conflits d'intérêts – a été transmis pour discussion au bureau du Riigikogu le 27 juin 2014 et a été ensuite publié le 13 mars 2015.³
18. De plus, le Code de conduite mentionné plus haut dans la section consacrée à l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ii (paragraphe 10 et suivants) prévoit, dans son neuvième point, que : « *Aucun membre du Riigikogu ne doit laisser ses intérêts personnels affecter la manière dont il s'acquitte de ses fonctions officielles. À supposer qu'il ait un intérêt personnel à faire adopter un projet de loi ou une décision et que cet intérêt ne soit pas répertorié dans sa déclaration de patrimoine et puisse jeter le doute sur son objectivité, il doit déclarer ledit intérêt avant le débat.* ».
19. Le GRECO prend note de ce qui précède. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il rappelle que le Rapport d'évaluation avait tenu compte du contenu de la nouvelle LLC qui n'était encore qu'un projet de loi. Le Groupement avait fait part de ses préoccupations concernant le fait que *les dispositions révisées continueront d'être appliquées de manière limitée pour ce qui est des parlementaires, que la nouvelle définition de la limitation procédurale est si large qu'elle peut à peine être applicable dans la pratique et que la nouvelle LLC ne stipule pas expressément si une personne ou une entité légale avec laquelle un fonctionnaire a une relation commerciale privée doit être considérée comme « une personne liée » aux fins de la LLC.* L'Estonie indique désormais que la LLC sera modifiée en 2015 de manière à répondre à ces questions, mais que – dans l'intervalle – aucune mesure tangible n'a été adoptée. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, un document énonçant des directives a été publié le 13 mars 2015. Ce document de 5 pages contient une série d'exemples de situations et la conduite attendue dans chaque cas : informer la commission, opportunité de ne pas participer au vote, s'abstenir de conclure un contrat, possibilité d'accepter l'offre ou le bénéfice/cadeau etc., selon le cas. Le GRECO est heureux de voir que cette partie de la recommandation a ainsi été traitée.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO a recommandé en vue de clarifier et de faciliter l'application des dispositions pertinentes de la Loi sur la lutte contre la corruption, qu'un règlement intérieur accompagné de conseils relatifs à l'acceptation de cadeaux, l'hospitalité et autres avantages soit prévu au sein du Parlement ; et que le respect par les parlementaires des règles susmentionnées fasse l'objet d'un contrôle approprié.*
22. Les autorités mentionnent les informations communiquées à propos de la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation iii telle qu'elle est analysée plus

³ http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/Hea_tava_kaasusedET.pdf

haut (paragraphe 15 et suivants). Comme indiqué, le document de directives publié le 13 mars contient des exemples pratiques de situations impliquant l'acceptation de cadeaux ou générant des conflits d'intérêts et il devrait être considéré comme un manuel. En outre, la Commission spéciale de lutte contre la corruption a préparé un projet de document énumérant des règles de base pour la réception de cadeaux/gestes d'hospitalité et autres bénéfiques, la nécessité d'informer/déclarer, auprès de qui etc. Ce projet doit encore être approuvé par le bureau de l'assemblée. Afin de préserver la pertinence du contenu, compte tenu de la diversité des situations concrètement envisageables, la Commission spéciale de lutte contre la corruption a l'intention de mener une enquête qui s'étendra aux membres du Riigikogu, ainsi qu'à ceux de ses unités structurelles (membres des commissions permanentes) et de la chancellerie (chargée d'administrer le Parlement).

23. Le GRECO rappelle tout d'abord que cette recommandation avait été adressée à l'Estonie en raison d'une série de problèmes soulevés par l'article 26(2) de la LLC en vigueur à l'époque de la visite sur place⁴ et de modifications prévues à cet instrument (voir les paragraphes 48 et 49 du Rapport d'évaluation). En particulier, les entretiens avaient révélé que la formulation faisait l'objet de critiques en raison de son caractère ambivalent et de la place excessive qu'elle laissait à l'interprétation discrétionnaire.
24. Ceci dit, le GRECO prend note des informations communiquées par l'Estonie concernant le document contenant des exemples de situations et la préparation de règles internes relatives aux cadeaux. Ce projet doit encore être finalisé et le GRECO devra réexaminer le contenu de ces règles dès qu'elles seront adoptées et disponibles en anglais.
25. Le GRECO relève également que les autorités s'abstiennent de mentionner une série de changements. Tout d'abord – voir la recommandation ii et la note de bas de page 1 plus haut –, le Code de conduite des députés adopté en décembre 2014 énonce certaines restrictions concernant l'acceptation de marques d'hospitalité, de cadeaux ou de services (5^e et 6^e points du Code) :

- *Les membres du Riigikogu s'abstiennent d'accepter des marques d'hospitalité et inhabituelles pouvant jeter le doute sur leur honnêteté, leur équité et leur impartialité et faire naître un conflit entre les devoirs de leur charge et leurs intérêts privés.*
- *Aucun membre du Riigikogu n'accepte de cadeaux ou de services en relation avec les devoirs de sa charge et dépassant les limites des marques habituelles de politesse, à moins que ces libéralités relèvent d'une coutume internationale ou du protocole diplomatique ou bien constituent des dons autorisés par la loi.*

26. Parallèlement, il semblerait que l'article 26 ait été supprimé dans la nouvelle version de la LLC adoptée en 2013, telle qu'elle a été communiquée par l'Estonie (voir la note de bas de page 5) et que les cadeaux soient désormais couverts par

⁴ Par souci de clarté, le texte de la disposition – tel qu'il apparaît dans les réponses au questionnaire – est reproduit *in extenso* ci-dessous :

Article 26 de la Loi relative à la lutte contre la corruption en vigueur à l'époque de l'évaluation.

Restrictions pesant sur l'acceptation de cadeaux

(1) Il est interdit à un agent public de solliciter, en relation avec l'exercice des devoirs de sa charge, des cadeaux ou autres avantages qui seraient donnés ou accordés directement à lui-même ou bien à des membres proches de sa famille ou de sa belle-famille.

(2) Il est interdit à un agent public d'accepter des cadeaux ou des avantages qui seraient donnés ou accordés directement à lui-même ou bien à des membres proches de sa famille ou de sa belle-famille et dont l'acceptation pourrait directement ou indirectement influencer l'exécution impartiale des devoirs de sa charge.

(3) Tout cadeau reçu en violation des restrictions énoncées plus haut aux paragraphes (1) et (2) du présent article appartiendra à l'employeur de l'agent public concerné, à moins qu'une coutume internationale ou le protocole diplomatique n'en dispose autrement.

son article 4 (cette information est déduite des renseignements communiqués à propos des procureurs, voir l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xvi) :

Article 4 de la LLC : Revenu généré par des pratiques de corruption

(1) Le revenu découlant de pratiques de corruption consiste en biens tangibles ou autres avantages offerts à l'agent public ou à un tiers en relation avec les devoirs de sa charge ou bien exigés par l'intéressé, ainsi que les avantages reçus en violation des obligations pesant sur lui. Les avantages ne pouvant pas être liés aux fonctions de l'agent ou bien relevant incontestablement de la simple courtoisie ne sont pas réputés constituer un pot-de-vin.

(2) Tout agent public doit immédiatement notifier l'organe dont il relève (ou la personne physique ou morale habilitée à le nommer) de son acceptation d'avantages pouvant être associés à l'exercice des devoirs de sa charge. Tout agent public doit refuser d'accepter un avantage défini comme un revenu découlant de pratiques de corruption ou, si cela s'avère impossible, transférer immédiatement l'avantage à l'organisme dont il dépend ou à la personne physique ou morale habilitée à le nommer. À supposer que le transfert d'un avantage s'avère impossible, l'agent doit verser la valeur marchande de l'avantage. L'avantage ou une valeur équivalente doivent donc être reversés à l'État ou rendus si la loi en dispose ainsi.

27. Deuxièmement, comme indiqué plus bas dans l'analyse de la mise en œuvre des recommandations vi et vii, le format révisé de la déclaration de patrimoine s'étendrait également aux cadeaux reçus. Pourtant, le fondement de cette mesure demeure incertain dans la mesure où même la LLC ne mentionne nulle part la déclaration de tels avantages. La seule disposition de cet instrument apparemment pertinente sur ce point est l'article 14(2) :

(2) La déclaration contient des informations relatives aux éléments répertoriés ci-dessous concernant la situation du déclarant pendant l'année précédant la soumission de ce document :

1) Biens et autres avantages reçus, dès lors que leur valeur marchande dépasse le montant du revenu soumis à la taxe sociale perçue par le déclarant au titre de ses fonctions officielles pendant les quatre derniers mois, ou – à supposer que le revenu soit inférieur à ce seuil – à quatre fois le salaire mensuel minimum tel qu'il est fixé par le Gouvernement de la République en vertu de la Loi sur les contrats d'emploi. La valeur des avantages respectifs octroyés par chaque source devra être totalisée. Les avantages reçus par le déclarant des personnes énumérées au paragraphe (6)3 du présent article ne sont pas déclarés. La personne ayant accordé les avantages et la valeur de ces derniers est indiquée dans la déclaration.

2) Avantages octroyés dès lors que leur valeur marchande dépasse le revenu soumis à la taxe sociale perçue par le déclarant au titre de ses fonctions officielles pendant les quatre derniers mois, ou – à supposer que le revenu soit inférieur à ce seuil – à quatre fois le salaire mensuel minimum tel qu'il est fixé par le Gouvernement de la République en vertu de la Loi sur les contrats d'emploi. Les valeurs respectives des avantages octroyés à une personne doivent être additionnées. Les avantages octroyés aux personnes mentionnées à l'article (6)3 du présent article ne sont pas déclarés. La personne ayant reçu les avantages et la valeur de ces derniers est indiquée dans la déclaration.

28. Cet article exige la déclaration des biens et autres avantages dépassant un seuil déjà élevé. Cette logique semble s'écarter des attentes du GRECO, ainsi que des points soulevés aux cinquième et sixième points du Code et de l'article 4 reproduits ci-dessus, dans la mesure où les seuls cadeaux et autres avantages pouvant être acceptés sont ceux correspondant à des marques de courtoisie/politesse habituelles et non ceux en relation avec les fonctions de l'agent public. En conclusion, l'Estonie doit s'assurer que s'agissant des parlementaires, des règles claires et cohérentes sont mises en place en matière de cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages qui sont autorisés, y compris en ce qui concerne leur déclaration et leur enregistrement. Le GRECO attend également la finalisation et l'adoption du projet de document énonçant des consignes, annoncé par l'Estonie comme prenant en compte la présente recommandation.

29. En ce qui concerne le contrôle de la conformité aux cinquième et sixième points du Code de conduite et aux autres règles pertinentes (une autre exigence de la recommandation), les conclusions relatives à la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation ii valent également pour le présent point : en l'absence de détails et d'explications supplémentaires sur les modalités de la surveillance de l'application intégrale du Code, le GRECO ne saurait conclure que cette question a été traitée. En conclusion, l'Estonie devra redoubler d'efforts pour mettre intégralement en œuvre la présente recommandation.
30. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

31. *Le GRECO a recommandé (i) qu'une étude soit menée pour identifier les restrictions applicables après la cessation des fonctions de parlementaires qui pourraient être nécessaires pour éviter les conflits d'intérêt ; et (ii) que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient réglementées, si nécessaire.*
32. Les autorités signalent qu'une étude a été menée en mai et juin 2014 par le service de recherche du Riigikogu. Cet ouvrage comporte une analyse de la situation juridique et du point de vue des médias concernant un échantillon de cas individuels survenus au cours de deux législatures successives (XIème et XIIème). L'étude a ainsi couvert 70 parlementaires sortants, en prenant en compte d'éventuelles controverses soulevées dans des sources médiatiques dans la période du 1^{er}-31 décembre 2013. L'étude visait ainsi à identifier des conflits d'intérêts s'étant manifestés un certain temps après la fin du mandat des parlementaires concernés. L'analyse des relations possibles entre les fonctions d'un député et son emploi une fois son mandat terminé n'a révélé aucun conflit d'intérêts. Par conséquent, l'étude ne prône pas l'introduction de restrictions systématiques aux postes qu'un ancien député peut occuper. Elle souligne plutôt la nécessité de mettre l'accent sur l'éducation et le système de valeurs, ainsi que de modifier les comportements et les attitudes. Elle conclut également que la Constitution n'empêche pas de façon absolue l'énoncé de restrictions pesant sur les anciens députés, mais suggère que toute restriction devra tenir compte du principe de proportionnalité.
33. Le GRECO se félicite de ce que la recherche menée ait examiné les considérations sous-jacentes à le premier élément de la recommandation qui a donc été pris en compte. En ce qui concerne le second élément, l'Estonie n'a pas jugé nécessaire, à la lumière des résultats de l'étude, d'introduire des restrictions au pantouflage des parlementaires.
34. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

35. *Le GRECO a recommandé que les autorités estoniennes prennent les mesures qui s'imposent pour garantir un examen approfondi des déclarations d'intérêts économiques soumises par les parlementaires conformément à la Loi relative à la Lutte contre la Corruption (LLC) entre autres, en renforçant les capacités opérationnelles et administratives de la commission d'enquête parlementaire sur l'application de la Loi de Lutte contre la Corruption.*

36. Les autorités mentionnent la nouvelle LLC adoptée en 2013 (et remplaçant par conséquent la version antérieure de 1999)⁵ qui vise à renforcer l'efficacité du travail accompli par la Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption. Les améliorations incluent l'augmentation du nombre de données à déclarer et l'élargissement de la compétence et des droits de la Commission. Un registre électronique des déclarations d'intérêts a été établi en 2014 sur la base de la Loi révisée. Lesdites déclarations sont donc publiquement disponibles et peuvent également faire l'objet d'un contrôle du public et notamment des médias. La presse n'a eu de cesse jusqu'à présent de publier et d'analyser les déclarations des hommes politiques et d'exiger notamment des députés qu'ils fournissent des éclaircissements concernant les prêts qu'ils auraient souscrits.
37. Le registre est interconnecté avec d'autres systèmes de collecte de données, de manière à faciliter la vérification et l'analyse des données entrées par les membres du Riigikogu, ainsi que le contrôle de l'observation des restrictions pesant sur les activités des députés. Dans le but de s'acquitter de ses fonctions, la Commission est habilitée à convoquer des personnes et à exiger l'accès à des informations et à des documents permettant d'examiner méticuleusement les intérêts et les activités économiques des membres du Riigikogu. En outre, l'agent de contrôle est autorisé à obtenir des informations – relatives à l'auteur de la déclaration, ses avoirs et ses intérêts – conservées dans d'autres bases de données publiques, ainsi que d'interroger toute personne physique ou morale, y compris une banque, aux fins de vérification.
38. Le nouveau système de déclaration de patrimoine, opérationnel depuis 2014, permet à chaque agent de recourir à un formulaire prérempli et de remettre sa déclaration par voie électronique⁶, après avoir éventuellement procédé à des corrections et à des ajouts (auquel cas l'autorité de contrôle peut voir l'historique des changements). La déclaration doit être immédiatement consultée par le ou les responsables du contrôle et, moyennant certaines limitations, par toute personne autorisée à se connecter au système. L'agent déclarant reçoit deux courriels de rappel avant la fin du délai de soumission. L'agent de contrôle peut en outre insérer dans le système des commentaires à l'attention de la personne déclarante. La déclaration est accessible au public pour une durée de trois ans à compter du jour de sa soumission et elle est ensuite conservée pendant sept ans avant d'être automatiquement détruite : l'agent de contrôle peut, pendant toute cette période, accéder à la déclaration, notamment pour comparer les données. L'agent déclarant est averti chaque fois qu'un tiers inspecte sa déclaration. Les autorités estoniennes estiment que le système est particulièrement efficace pour collecter et traiter des données, même si une partie de ces dernières pourrait s'avérer inutile pour évaluer les risques de corruption associés à l'agent public concerné. Elles soulignent également la facilité d'utilisation pour l'agent déclarant, les agents de contrôle et le public dans son ensemble. Le recours au formulaire pré-rempli permet de soumettre une déclaration en à peine une demi-heure.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide> (consulté pour la dernière fois le 22 septembre 2014)

⁶ Le formulaire prérempli contient des données relatives : au patrimoine immobilier de l'agent public ; aux actions et obligations qu'il détient directement ou indirectement, dès lors qu'une valeur mobilière dépasse 10 % du total des avoirs ; aux véhicules à moteur (autres qu'un bateau ou un avion) qu'il possède ; à son revenu, y compris les dividendes domestiques, pour l'exercice précédent ; à la liste des membres de sa famille et leur domicile ; aux conseils d'administration où il siège (depuis 2015) ; aux dons qu'il a éventuellement faits à des associations caritatives ou à des organisations. Les déclarations incluent également des données relatives : aux dons faits à d'autres personnes physiques ou morales ; aux bénéfices reçus (y compris les cadeaux) depuis la révision de la loi en 2013 ; aux prêts consentis ou reçus ; aux activités parallèles ; aux relations familiales informelles ; aux dividendes perçus à l'étranger, à moins qu'ils n'aient été repris dans la déclaration de revenus ; aux biens utilisés au cours de l'exercice précédent ; aux autres intérêts pertinents.

39. Le soutien d'autres structures de la chancellerie du Riigikogu (au premier rang desquels le service de la recherche) renforce la capacité administrative de la Commission en modifiant la répartition des tâches entre les agents chargés de lui prêter assistance ; en outre, la Commission est également habilitée à autoriser des personnes ne faisant pas partie de son personnel à exercer, si nécessaire, certaines tâches de surveillance.
40. Le GRECO prend note de l'existence des informations susmentionnées. Il est heureux de voir que le processus visant à renforcer les capacités de la Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption chargée de la mise en œuvre de la LLC (« la Commission ») s'est poursuivi et que cette dernière dispose de facultés établies de procéder au recoupement des données, de mettre en demeure les personnes concernées et d'obtenir des informations complémentaires. L'informatisation du système de collecte et de stockage des données apparaît comme une nouvelle étape importante. Le Rapport d'évaluation avait souligné l'incapacité apparente de la Commission à s'acquitter de ses fonctions de manière efficace et mettait en garde contre l'« externalisation » de la fonction de contrôle vers la société civile et les médias. Le GRECO avait supposé que cette tendance traduisait davantage un manque de moyens opérationnels et administratifs de la Commission qu'une véritable réticence à un tel mécanisme de contrôle par les pairs. Mais dans leurs derniers commentaires, les autorités estoniennes expliquent que l'objectif du système de déclaration est d'avoir un effet préventif par le biais de la publication des données concernant les personnes assujetties au devoir de déclaration, et qu'il est dès lors inutile d'intensifier les vérifications par des moyens et personnels supplémentaires consacrés à celles-ci. Le GRECO estime pour sa part que dans la mesure où la Commission est à présent considérée comme pourvue des moyens adéquats pour s'acquitter de ses fonctions, elle doit démontrer que son travail de vérification est lui aussi en amélioration, en accord avec le principal souci sous-jacent à la présente recommandation. Pour l'heure, l'Estonie ne communique pas d'informations conclusives démontrant une approche plus volontariste de la Commission en matière de contrôle. Au moment de l'adoption du présent rapport, les autorités ont confirmé qu'une partie de l'information n'est pas fournie automatiquement à partir de bases de données existantes, par exemple pour les actifs détenus à l'étranger, les activités secondaires, les avantages en général, les prêts possibles etc. Celles-ci nécessiteraient d'être soumises de la même manière à des examens approfondis selon une méthodologie appropriée, que ce soit sur la base d'échantillons ou de facteurs de risque spécifiques, de façon aléatoire, systématique ou autrement.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

42. *Le GRECO a recommandé (i) qu'une source spécifique soit chargée d'apporter des conseils [confidentiels] aux parlementaires sur les questions éthiques et sur les éventuels conflits d'intérêt en relation avec leurs obligations légales ; et (ii) que les parlementaires (tous les députés mais surtout les nouveaux) bénéficient régulièrement de mesures de sensibilisation couvrant des sujets tels que les conflits d'intérêt, l'acceptation de cadeaux, l'hospitalité et autres avantages, les autres emplois, la divulgation d'intérêts et autres obligations liées à la prévention de la corruption.*
43. Les autorités indiquent, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, que les membres du Riigikogu peuvent déjà obtenir des conseils à titre confidentiel sur des questions telles que l'évitement des conflits d'intérêts, l'obligation de déclaration (des cadeaux, avantages et intérêts) et d'autres mesures préventives de la part de la Commission spéciale de lutte contre la corruption et les

agents de la chancellerie du Riigikogu (commissions permanentes, service de la recherche, service des ressources humaines, administration, etc.), mais aussi des groupes politiques et des commissions permanentes. En ce qui concerne plus spécialement la deuxième partie de la recommandation, une session générale de formation à la déclaration de patrimoine et de présentation des dispositions de la nouvelle LLC a été organisée au printemps 2014 à l'intention des députés. Un total de 35 députés et autres agents publics ont participé à cet événement d'une heure tenu à deux reprises sur deux jours et a porté sur la façon de remplir les déclarations d'intérêts et sur les implications de la LLC (des documents ont été envoyés à l'avance aux participants). Par ailleurs, des groupes politiques ont organisé des rencontres similaires sur les mêmes thèmes pour leurs membres. D'autres sessions de sensibilisation seront organisées après l'adoption du manuel sur les conflits d'intérêts (voir la recommandation iii). Lorsque le Riigikogu entamera ses travaux en 2015 dans sa nouvelle composition, plusieurs activités de sensibilisation seront organisées à l'intention de tous les députés, conformément à la pratique observée en la matière, ce qui permettra de présenter notamment les dispositions de la LLC, les règles concernant la déclaration des cadeaux, avantages (cf. recommandation iv. ci-dessus) ou intérêts et d'énumérer les situations dans lesquelles il convient d'éviter les conflits d'intérêts. De même, la création d'un programme de formation en ligne/didacticiel consacré à l'éthique, aux conflits d'intérêts et autres aspects pertinents de la question fait l'objet de discussions, tout comme sa plate-forme logicielle.

44. Le GRECO prend note des informations ci-dessus, concernant la première partie de la recommandation. Il semblerait qu'une multiplicité de sources d'informations et de conseil est désormais en place. Lors de l'adoption du présent rapport, les autorités estoniennes ont assuré que des conseils confidentiels peuvent également être donnés individuellement aux parlementaires confrontés à des situations concrètes qui pourraient être problématiques. Dans le contexte de l'Estonie, le GRECO estime que les mesures en place apparaissent suffisantes. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se félicite des premières initiatives prises visant à accroître la sensibilisation des parlementaires à certains aspects de l'intégrité. D'autres projets sont annoncés afin de les sensibiliser sur davantage d'aspects et visant à élaborer un outil d'autoformation en matière d'intégrité. Le GRECO attend leur mise en œuvre.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii.

46. *Le GRECO a recommandé (i) que les décisions de nominations au poste de juge d'un tribunal de première ou deuxième instances puissent faire l'objet d'appel selon une procédure indépendante et (ii) que des critères objectifs en vue de l'avancement de la carrière des juges soient introduits dans le but de promouvoir l'uniformité, la prévisibilité et la transparence.*
47. Les autorités indiquent, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, que le ministère de la Justice et la Cour suprême sont parvenus à la conclusion que la procédure d'appel visant les décisions de nomination au poste de juge d'un tribunal de première ou de deuxième instance peut être qualifiée d'indépendante. Ces instances considèrent que le rôle du président en la matière vise surtout à conférer à la procédure un caractère stable et formel et, par conséquent, le problème identifié par le GRECO est purement potentiel en l'absence de tout cas concret dans lequel une décision de nomination d'un tel juge a fait l'objet d'un appel. De plus, mettre en doute l'impartialité de la Chambre de contrôle

constitutionnel pour la simple raison que ses membres siègent à la Cour suprême revient à nourrir un préjugé qui n'est corroboré par aucun argument juridique. La Cour suprême, de même que ses chambres, est indépendante et constitue l'instance judiciaire suprême.

48. En réponse à la deuxième partie de la recommandation, le Conseil pour l'administration des tribunaux a prié la Cour suprême de revoir la situation et d'introduire des critères objectifs de promotion des juges d'ici la fin 2014. Le Conseil a considéré que le plenum de la Cour suprême était compétent pour fixer de tels critères, ce qui fut fait la même année. Un projet de critères pour la nomination aux postes de juges d'appel fut donc discuté par la Cour Suprême en janvier 2015 puis adopté en février 2015.
49. Le GRECO prend note de ce qui précède. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, l'Estonie n'a pas pris de mesure à ce jour. Concernant la seconde partie, le GRECO est heureux de voir que certains critères ont été introduits pour la nomination aux postes de magistrats d'appel ; la version anglaise du document présenté par les autorités estoniennes fait ainsi référence à 1. Les qualités pour rendre un jugement ; 2. Les compétences d'organisation et de gestion des procédures ; 3. La spécialisation ; 4. Les connaissances générales parmi lesquelles le niveau de formation, les initiatives liées à l'auto-développement, les activités de recherche et l'expérience ; 5. Les qualités personnelles pour travailler dans une formation collégiale. Le GRECO espère que des critères seront également adoptés pour d'autres magistrats exerçant des fonctions à responsabilités dans le système judiciaire, par exemple les président(e)s de juridiction y compris de premier degré, du fait des responsabilités managériales qui incombent à ces praticiens.
50. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

51. *Le GRECO a recommandé que les autorités estoniennes envisagent la mise en place d'un système d'évaluation périodique de la qualité du travail des juges, sur la base de critères normalisés et objectifs, en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire.*
52. Les autorités estoniennes signalent que le Conseil de l'administration des tribunaux a demandé au Groupe de travail chargé de l'évaluation de la qualité d'examiner le système d'évaluation périodique des performances des juges. Ledit groupe, en réponse, a accepté d'élaborer pour le Conseil une proposition visant à ajouter aux normes de qualité de l'administration judiciaire l'obligation pour chaque président de tribunal d'avoir un entretien avec les juges nouvellement nommés, au rythme d'un par an pendant les trois premières années de service et d'au moins un tous les cinq ans par la suite. La Cour Suprême en formation plénière a publié des consignes méthodologiques concernant la mise en œuvre de l'obligation pour tous les juges d'avoir un entretien d'évaluation. En ce qui concerne les juges nouvellement nommés, à la demande du président de la Cour suprême, le Groupe de travail élabore actuellement des fiches d'évaluation de la qualité des jugements rendus par les tribunaux de première instance ; lesdites fiches seront remises au juge des tribunaux de deuxième instance chargés de procéder à l'évaluation.
53. Le GRECO prend note des mesures ci-dessus relatives à l'introduction progressive d'un système d'appréciation. Celui-ci s'appliquera à terme autant aux nouvellement nommés qu'aux juges déjà en place, fournissant ainsi une base objective utile quand des promotions sont décidées (cf. recommandation viii) ci-dessus.

54. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

55. *Le GRECO a recommandé (i) qu'une politique délibérée visant la prévention et la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption soit développée au sein de la magistrature ; et (ii) qu'un système soit établi afin d'assurer le respect par les juges de cette politique, ainsi que du Code d'éthique des juges estoniens.*
56. Les autorités mentionnent les informations communiquées à propos de la mise en œuvre de la recommandation xii telles qu'elles sont reprises ci-dessous, à savoir la définition récente d'un modèle standard de formation et de programmes d'études consacrés à l'éthique, de même que la prévention et la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption (ainsi que sa mise en œuvre en 2014 et 2015), le Code d'éthique en vigueur, la nouvelle obligation pour les présidents de tribunal de veiller au respect du Code et de sensibiliser les juges et les agents placés sous leur responsabilité à l'existence de ce document et aux risques de corruption, ainsi que d'initier les intéressés – notamment par le biais d'une formation – à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts. Les chefs des tribunaux sont également encouragés à contrôler au sein des services sous leur direction le respect de l'obligation de déclaration, comme également mentionné ci-dessous au paragraphe 61. Les statistiques disponibles montrent aussi que la situation s'améliore : il n'y avait aucune procédure disciplinaire en 2012, cinq procédures ont été initiées en 2013 (le fait de retarder des procédures a fait l'objet de deux de ces procédures et des mesures disciplinaires ont été appliquées dans les deux cas ; parmi les trois cas restants pour d'autres manquements, un cas a été conclu sans constat de violation des devoirs), et en 2014, cinq procédures ont été engagées contre huit juges (dont six pour le fait de retarder des procédures et trois de ceux-ci ont été sanctionnés disciplinairement; les deux autres cas concernaient d'autres manquements aux obligations et des sanctions ont été appliquées dans ces cas également).
57. Le GRECO prend note de l'information qui précède. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, des efforts supplémentaires en matière de formation sont soutenus par un rôle plus actif consacré au président des tribunaux et les autorités estoniennes fournissent des données statistiques démontrant les résultats préliminaires des efforts actuels et une tendance positive de la réponse disciplinaire. Le Rapport d'évaluation suggérait une série de lignes d'action telles qu'une approche plus rigoureuse en matière de faute professionnelle (et plus spécialement des retards de procédure), une application plus stricte des mesures disciplinaires et un recours efficace aux obligations de signalement des fautes professionnelles prévues par la LLC et le Code d'éthique. Il semblerait que les principales préoccupations sous-jacentes de cette partie de la recommandation sont traitées, notamment la nécessité d'une approche plus stricte à l'égard des actes consistant à retarder des procédures. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se félicite de l'attribution aux présidents de tribunal de nouvelles responsabilités dans le but de mieux appliquer et faire connaître le Code d'éthique, ainsi que les consignes en matière de prévention et de gestion des conflits d'intérêts. Comme cela est mentionné plus haut, les statistiques montrent également une tendance positive quand il s'agit de la réponse disciplinaire. Tout ceci est conforme aux objectifs énoncés dans cette partie de la recommandation.
58. De façon générale, le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

59. *Le GRECO a recommandé que des mesures supplémentaires soient mises en place pour garantir un contrôle efficace des déclarations d'intérêts économiques déposées par les juges conformément à la Loi sur la lutte contre la corruption.*
60. Les autorités rappellent que tous les juges sont tenus de soumettre annuellement une déclaration d'intérêts qui sera rendue publique. Elles soulignent que la nouvelle LLC est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013 et que son article 12 établit un mécanisme de soumission de déclarations de patrimoine⁷. Ces déclarations sont publiquement accessibles. Chaque juge doit soumettre une déclaration en vertu de l'article 13(1)1) du même instrument. Les autorités rappellent également les informations communiquées à propos de la mise en œuvre de la recommandation vi (concernant le système de déclaration auquel sont astreints les députés) et font valoir : a) que le nouveau système de déclaration de patrimoine permet à chaque déclarant, depuis 2014, de soumettre son formulaire au format électronique ; b) que la déclaration soumise est immédiatement rendue accessible aux agents chargés du contrôle et autres personnes autorisées à accéder à la base de données ; c) que les informations se composent de renseignements préenregistrés dans le système concernant l'appartenance de l'intéressé au conseil d'administration de certaines personnes morales (depuis 2015) et de renseignements que celui-ci est tenu d'entrer lui-même⁸ ; d) que l'agent déclarant peut corriger les données à n'importe quel moment et que l'agent de contrôle peut suivre ces mises à jour ; e) que le système est convivial et prévoit notamment l'envoi de rappels à l'agent déclarant ; f) que l'agent de contrôle peut entrer des commentaires à l'intention du déclarant dans le système et obtenir des informations sur l'intéressé en provenance de bases de données publiques, ainsi qu'exiger la communication d'informations pertinentes de toute personne physique ou morale, y compris une banque, dans le cadre de la vérification de la déclaration ; e) que l'accès et la conservation des données prennent fin au bout d'une certaine période.
61. Le Conseil de l'administration des tribunaux a chargé les présidents de tribunal de contrôler les déclarations des juges (activités annexes, etc.) travaillant dans leur juridiction, dans la mesure où ces documents sont publiquement accessibles. Cette accessibilité permet également un contrôle par le public, y compris les médias qui surveillent de très près la publication et le contenu des déclarations.
62. Les autorités ont communiqué en outre une longue liste d'informations relatives aux dispositions actuelles de la Loi sur les tribunaux relatives à l'accès des juges à des secrets d'État, à l'évaluation et à la vérification des antécédents des candidats à une fonction judiciaire, ainsi qu'aux dispositions – relatives aux mécanismes d'habilitation de sécurité – de la Loi sur les secrets d'État et les informations classées d'États étrangers. Elles relèvent que les candidats à la fonction de juge font l'objet d'un contrôle minutieux par la police sous l'angle de leur patrimoine⁹. Les juges en exercice font l'objet de contrôles analogues, au motif qu'il s'agit d'agents habilités à accéder à des informations classées comme secrets d'État.

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide> (consulté pour la dernière fois le 22 septembre 2014)

⁸ En ce qui concerne les dons à d'autres personnes physiques ou morales ; les cadeaux reçus, les prêts consentis ou reçus ; les activités annexes ; les relations familiales informelles ; les dividendes étrangers, dès lors qu'ils ne sont pas repris dans la déclaration de revenus ; les biens utilisés au cours de l'année précédente ; les autres intérêts pertinents.

⁹ Le dossier de candidature et les données censées être vérifiées et contrôlées par la police incluent notamment : le numéro de téléphone, les adresses pour les sept dernières années, des informations sur les membres de la famille, les études, les contacts avec des pays étrangers, les visites effectuées dans des pays étrangers au cours des 10 dernières années), les biens (immobiliers, valeurs mobilières, prêts, revenus additionnels, comptes) et les loisirs.

63. Les autorités estoniennes signalent également les mécanismes supplémentaires suivants censés renforcer l'efficacité des efforts de prévention des risques de corruption : a) l'application du Code d'éthique ; b) les règles relatives au retrait ou à la récusation d'un juge dans une procédure pénale spécifique (articles 49, 49.1 et 50 du Code de procédure pénale) ; c) les incompatibilités et les restrictions existantes pesant sur les activités annexes ; d) les sessions prévues par le Conseil de formation (voir également l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xii).
64. Le GRECO prend note des informations qui précèdent. Elles soulignent que les contrôles effectués par la police poursuivent un objectif spécifique et différent et se reposer sur ces mesures aux fins d'assurer une supervision générale peut susciter d'autres interrogations. Le GRECO rappelle que les justifications sous-jacentes exposées aux paragraphes 135 et 136 du Rapport d'Évaluation font référence au contrôle inadéquat des déclarations émanant des juges de première et deuxième instances. À l'époque de la visite, cette tâche incombait au ministre de la Justice qui ne pouvait pas s'en acquitter correctement, car il surestimait les vertus de l'accès du public aux informations, ne disposait pas de ressources humaines suffisantes (un seul employé étant préposé à ce travail), etc. De même, les déclarations des Juges de la Cour suprême relevaient du contrôle – de pure forme – de la Commission parlementaire chargée de l'application de la loi relative à la lutte contre la corruption (voir la recommandation vi), une question qui n'a pas été complètement réglée. Le GRECO croit comprendre d'après ce qui précède et les dernières explications fournies par l'Estonie, que le contrôle des déclarations a été revu. Les autorités estoniennes expliquent que le contrôle des déclarations pour toutes les catégories de juges a été transféré à la Commission parlementaire spéciale mais que la LLC encourage les chefs de juridictions à vérifier aussi de leur côté les déclarations des juges sous leur responsabilité pour ce qui est des informations publiques. Le GRECO rappelle les considérations relatives à la recommandation vi ci-dessus, en particulier le fait que des données importantes sont à fournir par les déclarants et que toute l'information n'est pas automatiquement fournie par les données déjà vérifiées provenant de bases informatiques d'autres autorités. Le GRECO estime que les responsabilités de la Commission et des présidents de juridictions en matière de contrôle doivent être claires et exercées avec effectivité. Comme il a déjà été indiqué, il semblerait que l'Estonie continue de se reposer trop largement sur les bénéfices de la publicité des déclarations. En conclusion, le GRECO attend des avancées plus tangibles au sujet du contrôle des déclarations des juges.
65. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

66. *Le GRECO a recommandé que des programmes de formations spécifiques et continus à l'intention des juges soient développés en mettant l'accent sur l'éthique judiciaire, les conflits d'intérêts (y compris la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux, l'hospitalité et autres avantages, les déclarations d'intérêts et autres mesures de sensibilisation sur la lutte contre la corruption et autres mesures de prévention.*
67. Les autorités indiquent qu'un programme de formation standard à l'intention des juges a été élaboré en matière d'éthique, ainsi que de prévention et de gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption. Le modèle implique notamment un travail de groupe et la discussion de cas concrets. Appliqué pour la première fois en 2014, il devrait être poursuivi en 2015. Le Conseil de formation a décidé que ces sessions devraient devenir partie intégrante du plan de formation annuel. Tous les juges doivent participer à cette formation pendant leurs trois premières années de

travail. Deux sessions d'une journée ont eu lieu les 25 avril à Tartu et 16 mai 2014 à Tallinn, assurées par le président d'un tribunal qui a une solide expérience des questions d'éthique judiciaire ; il a pris en compte les bons principes généralement admis ainsi que les résultats des évaluations du GRECO. Les premières sessions ont vu la participation d'un total de 32 juges ainsi que de représentants du barreau. Elles comprenaient l'étude interactive de cas. La réaction des juges ayant participé au programme en 2014 a été positive et les intéressés se sont montrés extrêmement intéressés. En 2015, deux sessions similaires ont été programmées en mars et avril dans les mêmes villes. 32 juges sont déjà enregistrés. De même, un programme de formation en ligne/didacticiel – visant notamment l'éthique et les conflits d'intérêts – fait l'objet de discussions et sa plate-forme logicielle est en cours de développement.

68. Le Groupe de travail Évaluation de la qualité a revu les normes applicables à l'administration des tribunaux et ajouté une obligation – pour chaque président de juridiction – de veiller à ce que l'ensemble des juges et des agents relevant de sa compétence soit informé des risques de corruption, connaisse les moyens de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts et se conforme aux règles d'éthique. Les présidents ont notamment la faculté d'organiser des tables rondes thématiques, orienter un juge ou un agent vers une formation spéciale dispensée par le service compétent de la Cour suprême, procéder à un entretien de développement personnel avec l'intéressé, etc.
69. Le GRECO se félicite des diverses mesures mentionnées plus haut et conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii.

70. *Le GRECO a recommandé que des critères objectifs et transparents soient introduits en ce qui concerne la promotion des procureurs dans le but d'offrir des garanties d'uniformité, d'objectivité et de transparence.*
71. Les autorités signalent qu'un inventaire des compétences a été élaboré, lequel devrait servir à décrire et à pourvoir les postes. Sur la base des changements réalisés, des exigences ont été énoncées concernant les catégories de postes qui doivent éventuellement être pourvus sur la base d'un concours (procureur général, chef de Bureau de procureurs, premier procureur, procureur) ainsi que les postes plus élevés qui ne peuvent être pourvus que sur la base d'un concours. Les compétences et les qualifications requises pour chaque poste ont été fixées en 2014 et mises en application le 10.10.2014. Elles ont été déterminées notamment sur la base des critères énumérés dans le Cadre définissant les compétences requises des fonctionnaires de grade moyen (www.avalikteenistus.ee/index.php?id=40575) et pour les procureurs de rang supérieur sur la base du Cadre définissant les compétences requises des hauts fonctionnaires riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsimudel qui datent de 2013.
72. De plus, le chapitre et les articles suivants ont été ajoutés au règlement du ministre de la Justice (*Modalités d'organisation des concours visant à recruter des procureurs*).

Chapitre 31

COMPÉTENCES EXIGÉES DES PERSONNES NOMMÉES AU POSTE DE PROCUREUR PRINCIPAL, DE PROCUREUR, DE PREMIER PROCUREUR ET DE PROCUREUR GÉNÉRAL

Article 81. Compétences exigées d'une personne nommée au poste de procureur principal

(1) Toute personne nommée au poste de procureur principal doit remplir les conditions énoncées à l'article 6 de l'ordonnance.

(2) Si plusieurs candidats remplissent les conditions, la préférence est accordée à celui qui satisfait le mieux aux critères suivants :

- 1) connaissances juridiques étendues et expérience professionnelle riche et variée en qualité de procureur ;
- 2) connaissance du fonctionnement des différentes composantes du système de justice pénale ;
- 3) capacités intellectuelles, y compris compétences analytiques et aptitudes en matière d'argumentation ;
- 4) excellentes compétences en matière de communication et d'expression et compétences en matière de collaboration dans le travail et de négociation ;
- 5) résistance au stress et capacité de prise de décision ;
- 6) aptitude à montrer l'exemple en faisant preuve de la fiabilité, de la moralité et de l'engagement requis ;
- 7) volonté et capacité de représenter le ministère public au sein de différents groupes de travail et auprès du public ;
- 8) compétences en matière de gestion, y compris capacité d'engager des processus et de les poursuivre correctement ; capacité d'examiner de manière critique et de filtrer des informations, ainsi que de les présenter en fonction des besoins du groupe ciblé ; capacité de former une équipe et de la guider ; capacité d'évaluer l'état actuel du domaine géré et d'identifier les besoins en matière de développement ; capacité de déléguer et de motiver ; et capacité de répartir la charge de travail des subordonnés.

Article 82. Compétences exigées d'une personne nommée au poste de procureur

(1) Toute personne nommée au poste de procureur doit remplir les conditions énoncées à l'article 6 de l'ordonnance.

(2) Si plusieurs candidats remplissent les conditions, la préférence est accordée à celui qui satisfait le mieux aux critères suivants :

- 1) critères exposés à l'article 81(2), alinéas 1 à 7 ;
- 2) volonté et capacité de représenter le ministère public lors de conférences et de communications internationales ;
- 3) maîtrise des langues étrangères indispensables pour le poste ;
- 4) connaissances du fonctionnement de la coopération pénale internationale.

Article 83. Compétences exigées d'une personne nommée au poste de premier procureur

(1) Toute personne nommée au poste de premier procureur doit remplir les conditions énoncées à l'article 6 de l'ordonnance.

(2) Si plusieurs candidats remplissent les conditions, la préférence est accordée à celui qui satisfait le mieux aux critères suivants :

- 1) Si plusieurs candidats remplissent les conditions, la préférence est accordée à celui qui satisfait le mieux aux critères suivants :
 - 1) critères exposés à l'article 81(2), alinéas 1 à 8, et à l'article 82(2), alinéas 2 et 3 ;
 - 2) capacité à recourir à une planification stratégique dans son domaine de compétence de manière à favoriser l'atteinte des objectifs de développement fixés par le gouvernement.

Article 84. Compétences exigées d'une personne nommée au poste de procureur général

(1) Toute personne nommée au poste de procureur général doit remplir les conditions énoncées à l'article 6 de l'ordonnance.

(2) Si plusieurs candidats remplissent les conditions, la préférence est accordée à celui qui satisfait le mieux aux critères suivants : critères exposés à l'article 81(2), alinéas 1 à 8, à l'article 82(2), alinéas 2 à 4, et à l'article 83(2), alinéa 2.

73. Le GRECO se félicite des améliorations décrites plus haut. Ces initiatives répondent aux préoccupations exprimées dans le Rapport d'évaluation concernant une plus grande objectivité au moment du recrutement et de la promotion au sein du

ministère public, y compris aux plus hauts niveaux de responsabilité. Il conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiv.

74. *Le GRECO a recommandé que les autorités estoniennes envisagent la mise en place d'un système d'évaluations périodiques sur la qualité du travail des procureurs, sur la base de critères normalisés et objectifs, en respectant dûment l'autonomie des procureurs.*
75. Les autorités expliquent que, conformément aux recommandations du GRECO, elles envisagent d'introduire un système d'évaluation périodique des performances des procureurs sur la base de critères objectifs et normalisés et en tenant dûment compte de l'autonomie des intéressés. Un séminaire de deux jours – auquel ont participé à la fois des procureurs s'occupant directement d'affaires et des procureurs occupant un poste de direction – a déjà été organisé en décembre 2012, de manière à fixer les principaux critères d'évaluation adéquats. Depuis, d'autres analyses ont été conduites, sur la base des critères essentiels convenus lors de cette réunion, à de nombreux niveaux à la fois au sein du ministère de la Justice et du Bureau du procureur général. Un modèle préliminaire d'analyse (de la qualité de la gestion) de la charge de travail a été élaboré afin d'établir, d'un commun accord, des normes (visant notamment la charge de travail de certains procureurs en tenant dûment compte de la complexité des affaires, etc.). Ce modèle préliminaire est en cours de validation et il est également question de développer un outil d'évaluation des performances des procureurs. Ledit outil est censé permettre les comparaisons entre divers bureaux et unités, ainsi qu'entre divers procureurs effectuant un travail comparable.
76. Le GRECO note avec satisfaction que l'Estonie envisage de créer de nouveaux outils visant à évaluer le travail accompli par les procureurs. Il apparaîtrait, au vu des informations fournies, que les considérations sous-jacentes qui ont mené à cette recommandation ont été prises en compte. Le GRECO encourage l'Estonie à mener à terme la réforme.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xv.

78. *Le GRECO a recommandé (i) que le Code d'éthique du Ministère public soit complété de manière à fournir des orientations à l'appui de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques, en particulier eu égard aux conflits d'intérêt et sujets connexes ; et (ii) que soit développée une politique réfléchie de prévention et de gestion des conflits d'intérêts et des risques de corruption au sein du Ministère public et qu'un système soit mis en place afin d'assurer le respect par les procureurs de cette politique, ainsi que du Code d'éthique du Ministère public.*
79. Les autorités mentionnent le nouveau Code d'éthique adopté par l'Assemblée des procureurs tenue le 12 avril 2013. Cet ouvrage contient cinq chapitres intitulés respectivement : 1. Dispositions générales ; 2. Règles applicables à l'étape avant le procès et à la procédure judiciaire (ce chapitre couvre les principes généraux, l'honneur et la dignité, l'indépendance et l'évitement des conflits d'intérêts [en abordant notamment la question des cadeaux et de l'auto-récusation]) ; 3. Relations avec les collègues et le public ; 4. Activités annexes ; 5. Mise en œuvre des dispositions (ce chapitre prévoit explicitement, entre autres, que le comité disciplinaire doit prendre le Code d'éthique en considération lorsqu'il est appelé à rendre une décision concernant la conduite d'un procureur).

80. L'adoption du nouveau Code a concordé avec l'établissement du Conseil d'éthique des procureurs : une structure destinée à garantir l'existence d'une politique active de prévention et de gestion des conflits d'intérêts et des risques de corruption. Le Conseil doit être consulté concernant la recevabilité des affaires visant l'action ou la conduite d'un procureur. Il fournit également des explications générales concernant le Code. Les autorités estoniennes estiment que le Conseil a déjà apporté la preuve de son utilité et soulignent que cet organe dispose désormais d'une « jurisprudence » suffisante pour illustrer les bonnes pratiques.
81. Le 13 mars 2014, le Conseil a publié un guide (disponible en ligne sur le réseau interne du ministère public) contenant des commentaires explicatifs complets sur les conflits d'intérêts, ainsi que des exemples pratiques : les thèmes abordés visent entre autres les situations potentielles de conflit d'intérêts et les passages pertinents contiennent des explications, des éclaircissements et des informations de base. Après avoir dressé un aperçu général des questions d'éthique, le guide insiste sur les problèmes auxquels un procureur a le plus de chances de se confronter dans le cadre de ses fonctions. Les commentaires explicatifs couvrent également des sujets tels que les activités annexes et le recours à des informations confidentielles.
82. Le GRECO prend note de l'information qui précède et se félicite de l'adoption de plusieurs mesures visant à tenir compte de cette recommandation. Il espère que le Conseil d'éthique jouera un rôle croissant à l'avenir également dans le domaine des politiques sur l'intégrité.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xvi.

84. *Le GRECO a recommandé que des orientations soient définies au sein du Bureau du procureur pour clarifier les normes eu égard aux cadeaux de courtoisie que l'on peut accepter ainsi qu'à la procédure pour en rendre compte.*
85. Les autorités indiquent que, en vertu de l'article 4(1) de la LLC en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013, aucun agent public ne peut exiger ou recevoir un revenu découlant de pratiques de corruption ni servir d'intermédiaire dans une transaction de ce type : les bénéfices découlant de pratiques de corruption sont décrits avec plus de détails à l'article 4(1) de la LLC, dont l'alinéa 2 précise l'usage que l'agent doit faire de ce bénéfice :

Article 4 de la LLC : Revenu découlant de pratiques de corruption

(1) Le revenu découlant de pratiques de corruption consiste en biens tangibles ou autres avantages offerts à l'agent public ou à un tiers en relation avec les devoirs de sa charge ou bien exigés par l'intéressé, ainsi que les avantages reçus en violation des obligations pesant sur lui. Les avantages ne pouvant pas être liés aux fonctions de l'agent ou bien relevant incontestablement de la simple courtoisie ne sont pas réputés constituer un pot-de-vin.

(2) Tout agent public doit immédiatement notifier l'organe dont il relève (ou la personne physique ou morale habilitée à le nommer) de son acceptation d'avantages pouvant être associés à l'exercice des devoirs de sa charge. Tout agent public doit refuser d'accepter un avantage défini comme un revenu découlant de pratiques de corruption ou, si cela s'avère impossible, transférer immédiatement l'avantage à l'organisme dont il dépend ou à la personne physique ou morale habilitée à le nommer. À supposer que le transfert d'un avantage s'avère impossible, l'agent doit verser la valeur marchande de l'avantage. L'avantage ou une valeur équivalente doivent donc être reversés à l'État ou rendus si la loi en dispose ainsi.

86. Dans leurs derniers commentaires, les autorités du pays expliquent que la notion d'« avantage » (*soodustused*), utilisée dans la dernière phrase du premier alinéa, est un concept étendu qui comprend les avantages et cadeaux pécuniers et non pécuniers. L'Estonie mentionne également une nouvelle disposition du Code d'éthique des procureurs, adopté le 12 avril 2013 [article (6)3], interdisant aux procureurs et aux membres de leur famille d'accepter des cadeaux, des héritages, des prêts ou des services d'une partie à une procédure. L'acceptation des cadeaux a fait l'objet de commentaires abondants dans les notes explicatives publiées par le Conseil d'éthique le 13 mars 2014 (voir l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xv), lesquelles décrivent le cadre juridique dans ses grandes lignes et fournissent des exemples concrets. En ce qui concerne les conflits potentiels d'intérêts, un procureur a toujours la possibilité de s'adresser au Conseil d'éthique pour solliciter son avis.
87. Le GRECO prend note des efforts déployés par les autorités estoniennes pour publier des règles et des instructions concernant le traitement que les membres du ministère public doivent réserver aux cadeaux. Il rappelle que l'article 26 de la LLC en vigueur à l'époque de la visite interdisait aux agents publics de solliciter ou d'accepter des cadeaux et des avantages susceptibles de porter atteinte directement ou indirectement à l'exercice de leurs fonctions (voir le texte intégral de la note de bas de page 1 du présent rapport). Cette disposition s'appliquait aux et non aux juges qui étaient soumis à des normes spécifiques énonçant une interdiction stricte dans ce domaine. Le GRECO avait donc estimé que la loi conférait une marge discrétionnaire d'interprétation trop large à chaque procureur. Il semble tout d'abord à ce propos que la version modifiée de la LLC, votée en avril 2013, ne mentionne plus les cadeaux et adopte une approche différente. La marge d'appréciation conférée à chaque procureur a été largement réduite, puisque les seuls avantages désormais autorisés sont ceux qui « *ne [peuvent] pas être liés aux fonctions de l'agent ou bien [ceux] relevant incontestablement de la simple courtoisie* ». De plus, le Code d'éthique des procureurs énonce désormais une interdiction (des cadeaux, des héritages, des prêts ou des services), comme c'est déjà le cas pour les juges. Cette interdiction se limite cependant aux situations dans lesquelles l'avantage émane d'une partie à la procédure. L'Estonie pourrait désirer renforcer la cohérence de ces diverses nouvelles règles, par exemple en ce qui concerne les cadeaux admissibles en fonction de leur origine. Parallèlement, les notes explicatives adoptées par le Conseil d'éthique le 13 mars 2013 fournissent des instructions et des exemples concrets selon lesquels même les petits cadeaux et faveurs peuvent poser problème. Ces initiatives répondent à l'un des objectifs de la recommandation. Elles n'abordent pas la question de la déclaration et du signalement des cadeaux, mais le GRECO croit savoir que celle-ci est désormais couverte par la LLC elle-même, dont l'article 4, paragraphe 2, exige de signaler à l'organe/organisme dont l'agent relève tous les avantages « *pouvant être associés à l'exercice des devoirs de sa charge* ». Cette approche répond à la présente recommandation.
88. Le GRECO conclut que, globalement, la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xvii.

89. *Le GRECO a recommandé la mise en place d'exigences cohérentes qui soient applicables à toutes les catégories de procureurs eu égard à la divulgation des intérêts de ces derniers, conformément à la Loi modifiée sur la lutte contre la corruption.*
90. Les autorités fournissent de même une longue liste d'informations et de règles analogues à celles communiquées en réponse à la recommandation xi relative à la

déclaration d'intérêts des juges, lesquelles semblent n'avoir que peu de rapport avec les objectifs spécifiques de la présente recommandation. Parmi celles-ci, on peut citer à titre d'exemple le fait qu'un candidat au poste de procureur fait l'objet d'une enquête visant ses antécédents avant d'être recruté et que les procureurs en place sont surveillés par les services compétents de police aux fins de la sûreté nationale (le Service de la Sécurité Intérieure de la Police de la Sécurité), dans la mesure où ils appartiennent à la catégorie de personnes ayant accès à des secrets d'État. De plus, les autorités mentionnent la nouvelle LLC entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013 et plus particulièrement son article 12¹⁰ qui impose aux agents concernés de soumettre à la Commission anti-corruption du Riigikogu une déclaration de patrimoine et d'intérêts accessible au public. Les agents publics visés sont énumérés à l'article 13 paragraphe 3 de la même loi : l'obligation de soumettre une déclaration vaut seulement pour les agents publics qui ont compétence pour décider de l'usage des fonds publics, ou pour conduire des procédures pénales ou administratives dès lors que des moyens plus efficaces ne sont pas en place pour prévenir les risques de corruption. Cette formulation recouvre les responsables de services publics et les juges mais pas les procureurs en général. Le ministre ou l'autorité publique compétente peut néanmoins soumettre d'autres personnes exerçant des fonctions publiques à l'obligation de déclaration, en vertu de l'article 13(1)15. L'Estonie indique que le procureur général n'a pas pris jusqu'à présent de décisions en ce sens concernant l'ensemble des procureurs. Seul lui-même est astreint à cette obligation de déclaration conformément à l'article 13(1)1 en sa capacité de responsable d'un service de l'Etat.

91. Le GRECO prend note de l'information qui précède. Comme indiqué dans le Rapport d'évaluation, à l'époque de la visite, « [l]e procureur général, les chefs de Bureaux des procureurs et les premiers procureurs déposent leurs déclarations à la Commission parlementaire de la LLC tandis que les procureurs des autres catégories présentent leurs déclarations auprès du Bureau du procureur général. Les déclarations soumises par le procureur général sont publiées au Journal officiel, à l'exception de données et d'informations personnelles sur le revenu, y compris le revenu imposable et les revenus de dividendes. Les déclarations des autres catégories de procureurs sont confidentielles. » Le rapport faisait part de préoccupations concernant le risque qu'un tel système différencié porte atteinte à l'uniformité souhaitable de l'application de la nouvelle LLC. Il avait été annoncé que, pour répondre à ces préoccupations, le procureur général de la République d'Estonie publierait une ordonnance soumettant tous les procureurs – sur un pied d'égalité – au mécanisme de déclaration de la LLC, de manière à ce que l'ensemble de ces documents devienne public à l'avenir. Même si ces plans ne se sont donc pas réalisés pour l'heure, l'Estonie a remédié au problème du manque de cohérence dans les régimes de déclaration en n'exigeant que du procureur général de soumettre une déclaration en vertu des nouveaux arrangements applicables depuis le 1^{er} avril 2013. L'éventualité d'une extension du devoir de déclaration à d'autres procureurs (sur base de critères objectifs, comme indiqué par les autorités dans leurs derniers commentaires) est à décider par le procureur général. A l'heure actuelle, les préoccupations qui sous-tendaient cette recommandation ont donc été prises en compte par un autre biais. Il est toutefois clair que lorsque d'autres procureurs devront soumettre des déclarations – ce sera donc auprès du procureur général – la question de l'homogénéité souhaitable du dispositif pourra se poser à nouveau. L'Estonie doit garder cela à l'esprit.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été traitée de manière satisfaisante.

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide> (consulté pour la dernière fois le 22 septembre 2014)

Recommandation xviii.

93. *Le GRECO a recommandé que des mesures supplémentaires soient mises en place pour garantir un contrôle efficace des déclarations d'intérêts économiques soumises par les procureurs conformément à la Loi sur la lutte contre la corruption.*
94. Les autorités mentionnent une évolution de la situation en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation xvi.
95. Le GRECO rappelle que l'équipe d'évaluation avait signalé la faiblesse du contrôle exercé par la Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption et le Bureau du procureur général concernant les catégories respectives de procureurs concernées (voir, plus haut, le paragraphe 91). Le GRECO considère qu'avec les amendements du 1^{er} avril 2013 et la suppression d'un devoir de déclaration pour divers types de procureurs, le principal problème sous-jacent devient l'efficacité du contrôle des déclarations à soumettre par le seul procureur général lui-même. Cette problématique tombe à présent dans le champ de la recommandation vi vue précédemment, et les objectifs de la présente recommandation ont été satisfaits d'une autre manière. Comme toutefois précisé au paragraphe 91, il est clair que si à l'avenir, des procureurs devaient en plus grand nombre être requis de soumettre une déclaration – au procureur général – l'efficacité du contrôle de ce dernier pourrait revenir à l'ordre du jour. L'Estonie devrait garder cette question à l'esprit.
96. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xix.

97. *Le GRECO a recommandé que des programmes de formations dédiés et en formation continue, étayés par du matériel pédagogique pertinent, soient développés à l'intention des procureurs en mettant l'accent sur l'éthique professionnelle, les conflits d'intérêts (y compris la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux, l'hospitalité et autres avantages, les déclarations d'intérêts et autres mesures de sensibilisation sur la lutte contre la corruption et autres mesures de prévention.*
98. Les autorités indiquent que, en ce qui concerne des programmes de formation consacrés spécifiquement à des sujets comme l'éthique, les conflits d'intérêts ou les cadeaux (y compris sous forme d'analyse de cas concrets), des sessions sont prévues pour 2015 par le Conseil d'éthique des procureurs¹¹. La participation sera obligatoire pour tous les procureurs du pays. Cinq sessions de formation sont prévues dans le cadre du Programme annuel de formation des procureurs. Elles devraient se tenir aux dates suivantes, à la fois au niveau central et à celui des districts, de manière à leur conférer un impact maximal : a) 15 avril 2015 à Jõhvi ; b) 22 avril 2015 à Pärnu ; c) 24 avril 2015 à Tallinn ; d) 15 mai 2015 à Tallinn ; e) 22 mai 2015 à Tartu.
99. Les autorités estoniennes mentionnent également les mesures annoncées dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation xv concernant la création, en avril 2013, d'un Conseil d'éthique des procureurs et de l'adoption d'un nouveau

¹¹ Lors de l'adoption du présent rapport, les autorités estoniennes indiquent que ces actions seront mises en œuvre par le responsable du Conseil d'éthique des procureurs et en partie par un juge (pour une présentation des règles d'éthique concernant les procédures devant les tribunaux qui ont été élaborées par les services du procureur général, les tribunaux et l'ordre des avocats d'Estonie). Elles fourniront une illustration pratique accompagné de cas concrets, y compris à la lumière du Code d'éthique et de ses notes explicatives (avec le retour d'expérience reçu à ce jour) de même que des lignes directrices sur les mécanismes de signalement liés à des cas d'influence induite.

Code d'éthique accompagné de notes explicatives. Elles mentionnent également la création prévue d'un didacticiel consacré à l'éthique, aux conflits d'intérêts et aux autres questions ayant trait à l'intégrité, tel qu'il a déjà été mentionné plus haut dans les parties consacrées à l'analyse de la mise en œuvre des recommandations vii et xii.

100. Le GRECO est heureux de constater que les autorités estoniennes envisagent de prendre une série de mesures concrètes pour tenir compte de cette recommandation et il les encourage à poursuivre leurs efforts. Il compte réévaluer la situation lorsque le processus de mise en œuvre aura davantage progressé et que des informations concrètes seront disponibles sur le contenu de ces formations, les niveaux de participation des personnes concernées etc.
101. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

102. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Estonie a mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante dix des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation de quatrième cycle.** Les neuf recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
103. Plus spécialement, les recommandations v, ix, x, xii à xvi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations xvii et xviii ont été traitées de manière satisfaisantes et les recommandations i, ii, iii, iv, vi, vii, viii, xi et xix ont été partiellement mises en œuvre.
104. En ce qui concerne les membres du Parlement, en dépit de diverses réformes et de nouvelles normes sur l'intégrité en train d'être introduites, des progrès décisifs n'ont pour l'heure été enregistrés que pour une seule des recommandations concernées. Des initiatives importantes ont été signalées, comme l'adoption en décembre 2014 d'un Code de conduite des députés et la publication en mars 2015 d'un document d'orientation comprenant des exemples pratiques de situations potentiellement problématiques de conflit d'intérêts et d'avantages offerts aux parlementaires. D'autres mesures sont en cours d'introduction parmi lesquelles des règles concernant la manière dont les députés doivent traiter les lobbyistes et d'autres tiers. Les autorités estoniennes annoncent que des plans ont été adoptés en vue de modifier plus avant la LLC de manière, par exemple, à élargir son applicabilité aux députés. Des mesures sont également en cours afin d'éclaircir les règles relatives aux cadeaux et autres avantages et d'apporter des lignes directrices en la matière. Le GRECO salue ces diverses initiatives. D'un autre côté, le GRECO attend davantage de détermination en matière de surveillance du respect du Code de conduite et du dispositif de déclaration de patrimoine par la Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption – ainsi que la mise en place de mesures de sensibilisation adéquates à destination des parlementaires.
105. En ce qui concerne les juges et les procureurs, les autorités estoniennes ont réalisé des progrès en familiarisant davantage ces magistrats aux normes d'intégrité et à l'objectivité des décisions visant la promotion des procureurs. De même, en avril 2013, un nouveau Code d'éthique a été publié et un nouveau Conseil d'éthique établi à l'intention des procureurs, tandis que des systèmes d'évaluation sont mis en place pour les juges et les procureurs. Le GRECO salue également des progrès dans l'adoption de critères objectifs de promotion des juges ; pour l'heure, cette innovation ne concerne que les juges d'appel. L'Estonie a également pris des mesures pour renforcer le contrôle des déclarations de patrimoine des juges et des changements dans le dispositif de contrôle applicable aux procureurs ont, dans

l'immédiat, mis un terme au manque d'homogénéité du dispositif concernant cette catégorie de praticiens.

106. L'Estonie a donc initié un processus de réforme ambitieux et le GRECO considère que des avancées supplémentaires sont encore en cours pour bon nombre des recommandations en suspens. Il encourage le pays à poursuivre ses efforts, spécialement du fait que pour l'heure, la grande majorité des recommandations relatives à l'intégrité des membres du parlement ont été seulement partiellement mises en œuvre. Le GRECO invite le Chef de la délégation estonienne à fournir, d'ici le 30 septembre 2016, des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, iv, vi, vii, viii, xi et xix.
107. Enfin, le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser, aussitôt que possible, la publication du présent rapport, à traduire ledit rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.