



Strasbourg, 4 avril 2008

Public
Greco Eval III Rep (2007) 5F
Thème I

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Estonie **Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)** (Thème I)

Adopté par le GRECO
lors de sa 37^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 31 mars-4 avril 2008)

I. INTRODUCTION

1. L'Estonie a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 7F) concernant l'Estonie lors de sa 6^{ème} Réunion Plénière (10-14 septembre 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 4F) lors de sa 19^{ème} Réunion Plénière (28 juin-2 juillet 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 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, Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème I (ci-après dénommée l'« EEG ») qui s'est rendue en Estonie les 19 et 20 novembre 2007 pour effectuer une visite sur place était composée de M. Joseph E. GANGLOFF, Directeur adjoint, *Office of Government Ethics* (Etats-Unis) et de M. Matti TOLVANEN, Professeur à l'Université de Joensuu (Finlande). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, Adjoint au Secrétaire Exécutif du GRECO, et de M. Michael JANSSEN, membre du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 5F, thème I) ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants du Ministère de la Justice, du Ministère public et du Bureau du procureur du Secteur Sud, de la Police (Bureau de la Police, Police de la Sécurité, Police criminelle centrale), de la Cour suprême et des tribunaux de comté. L'EEG a également rencontré des universitaires.
5. Le rapport relatif au Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation (Transparence du financement des partis politiques) est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2007) 5F Thème II.
6. Le présent rapport sur le Thème I du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré aux incriminations, a été préparé à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités estoniennes en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Estonie pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

II. INCRIMINATIONS

Description de la situation

7. L'Estonie a ratifié, le 6 décembre 2001, la Convention pénale sur la corruption (STE 173), qui est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 2002. En revanche, l'Estonie n'a ni signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).
8. Le Code pénal estonien (ci-après dénommé CP) est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002. Il comporte des dispositions entièrement révisées pour les infractions de corruption, qui ont été modifiées pour la dernière fois en 2007. Après la visite dans le pays, l'EEG a été informée d'un projet de loi d'amendement au Code pénal et au Code de procédure pénale contenant, notamment, des changements dans les dispositions relatives à la corruption ;¹ les changements pertinents envisagés sont présentés dans les notes de bas de page au présent rapport. En outre, l'EEG a été informée d'une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption, qui a été adoptée par le Gouvernement le 3 avril 2008, et concerne, entre autres thèmes, les dispositions de la loi anti-corruption qui définit les fondements juridiques – y compris des délits – visant à prévenir la corruption.

Corruption d'agents publics nationaux (articles 1-3 et 19.1 de la STE 173)

9. La *corruption passive* est érigée en infraction pénale en vertu des articles 293 et 294 du Code pénal, qui font une distinction selon que l'acte ou l'omission de l'agent est licite (article 293, « Acceptation de gratifications ») ou illicite (article 294, « Acceptation d'un pot-de-vin »):²

§ 293. Acceptation de gratifications

(1) Un agent qui consent à la promesse d'un bien ou d'autres avantages, ou qui accepte un bien ou d'autres avantages, en échange d'un acte licite qu'il/elle a commis ou qu'il y a lieu de penser qu'il/elle commettra, ou d'une omission licite qu'il/elle a commise ou qu'il y a lieu de penser qu'il/elle commettra et qui, ce faisant, se prévaut de sa fonction officielle, encourt une sanction pécuniaire ou une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement.

(2) Le même acte, s'il est commis :

- 1) au moins deux fois,
- 2) en demandant des gratifications,
- 3) par un groupe, ou
- 4) à grande échelle,

est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement.

(3) Tout acte couvert par l'alinéa (1) ou (2) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

§ 294. Acceptation d'un pot-de-vin

(1) Un agent qui consent à la promesse d'un bien ou d'autres avantages, ou qui accepte un bien ou d'autres avantages, en échange d'un acte illicite qu'il/elle a commis ou qu'il y a lieu de penser qu'il/elle commettra, ou d'une omission illicite qu'il/elle a commise ou qu'il y a lieu de penser qu'il/elle commettra et qui, ce faisant, se prévaut de sa fonction officielle, encourt une peine allant de 1 à 5 ans d'emprisonnement.

(2) Le même acte, s'il est commis :

- 1) au moins deux fois,

¹ A la date de l'adoption du présent rapport, le projet de loi, accepté par le Gouvernement le 3 avril 2008, n'avait pas encore été soumis au Parlement.

² Afin de faciliter la lecture, le terme (*infractions de*) *corruption* tel qu'employé dans le présent rapport englobe, sauf spécification contraire, « l'acceptation d'un pot-de-vin »/« la remise d'un pot-de-vin » ainsi que « l'acceptation de gratifications »/« l'octroi de gratifications ».

2) en demandant un pot-de-vin,
3) par un groupe, ou
4) à grande échelle,
est passible d'une peine de 2 à 10 ans d'emprisonnement.
(3) Tout acte couvert par l'alinéa (1) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.
(4) Tout acte couvert par l'alinéa (2) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire ou de dissolution.
(5) En ce qui concerne l'infraction pénale visée au présent article, la cour impose la confiscation étendue des biens ou actifs acquis suite à ladite infraction, en vertu des dispositions de l'article 83² du Code pénal.

10. Les dispositions du Code pénal relatives à la *corruption active* font la même distinction entre l'« Octroi de gratifications » dans le cas d'actes ou d'omissions licites et la « Remise d'un pot-de-vin » dans le cas d'actes ou d'omissions illicites.

§ 297. Octroi de gratifications

(1) L'octroi ou la promesse d'une gratification est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement.
(2) Le même acte, s'il est commis au moins deux fois, est passible d'une peine maximum de 5 ans d'emprisonnement.
(3) Tout acte couvert par l'alinéa (1) ou (2) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

§ 298. Remise d'un pot-de-vin

(1) La remise ou la promesse d'un pot-de-vin est passible d'une peine de 1 à 5 ans d'emprisonnement.
(2) Le même acte, s'il est commis au moins deux fois, est passible d'une peine de 2 à 10 ans d'emprisonnement.
(3) Tout acte couvert par l'alinéa (1) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.
(4) Tout acte couvert par l'alinéa (2) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire ou de dissolution.

11. Les autorités estoniennes ont indiqué que ces infractions sont interprétées sur la base des infractions de corruption passive correspondantes. Tous les éléments qualifiant la corruption passive, par exemple « agent », « en échange d'un acte licite/illicite », etc. (à l'exception de l'acte « d'accepter » ou « de consentir » lui-même) s'appliquent également aux infractions de corruption active.
12. Les articles 295 et 296 du CP sanctionnent spécifiquement les infractions liées au rôle d'intermédiaire (« l'organisation de la réception de gratifications » / « l'organisation de la remise d'un pot-de-vin »), sans définir le terme « organisation ».

§ 295. Organisation de la réception de gratifications

(1) L'organisation par un tiers de la réception d'une gratification est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine pouvant aller jusqu'à 1 an d'emprisonnement.
(2) Le même acte, s'il est commis :
1) au moins deux fois, ou
2) en se prévalant d'une fonction officielle,
est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement.
(3) Tout acte couvert par l'alinéa (1) ou (2) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

§ 298. Organisation de la remise d'un pot-de-vin

(1) L'organisation par un tiers de la remise d'un pot-de-vin est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine pouvant aller jusqu'à 1 an d'emprisonnement.

(2) Le même acte, s'il est commis :

1) au moins deux fois, ou

2) en se prévalant d'une fonction officielle,

est passible d'une sanction pécuniaire et d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement.

(3) Tout acte couvert par l'alinéa (1) ou (2) du présent article, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

13. Concernant la distinction entre « pot-de-vin » et « gratification » dans l'ensemble des dispositions relatives à la corruption, la Cour suprême a apporté quelques précisions sur la manière de déterminer si l'acte de l'agent est « illicite » (et entraîne de ce fait des sanctions plus sévères) ou « licite » : « Juger qu'un acte commis par un agent est licite ou illicite ne dépend d'aucun autre élément objectif que de l'évaluation à réaliser du seul acte commis par l'agent. Il est du ressort des tribunaux de réaliser ladite évaluation, [...] Si, lorsqu'il décide de commettre ou non un acte, un agent bénéficie d'une marge d'appréciation en vertu de la législation (par exemple, possibilité pour un organe menant une procédure extrajudiciaire dans le cadre d'une procédure relative à un délit de mettre en œuvre une procédure d'avertissement, possibilité de mener une procédure – relative à un délit – accélérée ou générale), la cour n'est en aucun cas liée par la décision de l'agent, lorsqu'elle évalue le caractère objectivement licite ou illicite de l'acte qu'il a commis. »³

Éléments de l'infraction

« *Agent public national* »

14. L'article 288 (1) du CP donne une définition générale « d'agent », qui est étendue par les alinéas 2 et 3 au secteur privé et aux agents travaillant à l'étranger ou au sein d'organisations internationales :⁴

§ 288. Définition d'agent

(1) Aux fins de la Partie spéciale du Code pénal, un « agent » désigne une personne qui occupe un poste au sein d'un organisme d'Etat ou d'une collectivité locale, ou au sein d'une personne morale de droit public, et à qui des fonctions administratives, de surveillance ou de direction, ou des fonctions relatives à l'organisation des mouvements d'actifs ou de représentation d'une autorité d'Etat ou locale⁵ ont été assignées.

(2) Dans les infractions pénales visées aux articles 293 à 298 du Code pénal, un « agent » désigne également une personne qui dirige une personne morale de droit privé ou agit pour le compte d'une telle personne ou d'une autre personne physique, à condition que la personne exerce l'autorité et les devoirs spécifiés à l'alinéa (1) du présent article et que l'infraction pénale ait été commise dans le cadre de l'activité

³ Décision 3-1-1-118-05 (p. 16).

⁴ Le projet de loi d'amendement (voir paragraphe 8 ci-dessus) prévoit une révision de l'article 288 (3) CP donnant une définition autonome d'un agent public étranger :

« (3) Un agent public au sens des infractions visées aux articles 293 à 298 du Code couvre un agent public étranger. Par agent public étranger, on entend toute personne nommée ou élue et occupant une fonction législative, administrative ou judiciaire dans un autre pays ou à n'importe quel niveau administratif d'un autre pays, ou toute personne exerçant une fonction publique pour un autre pays, pour une unité administrative, agence publique ou entreprise publique de ce dernier, ou un fonctionnaire ou représentant d'une organisation internationale publique, y compris s'il est membre d'une assemblée internationale ou d'une cour internationale. »

⁵ La traduction anglaise de l'article 288 (1) CP disponible sur Internet ne mentionne pas d'autorité « locale » ; les représentants rencontrés par l'EEG ont néanmoins indiqué que cet élément figure dans le texte estonien original et qu'il doit, de ce fait, être intégré à la traduction anglaise.

économique de ladite personne morale ou physique.
(3) La définition d'agent énoncée aux alinéas (1) et (2) du présent article s'étend également aux agents travaillant à l'étranger ou au sein d'organisations internationales.

15. La Cour suprême a analysé la définition d'*agent public national* comme suit : « [...] la définition d'agent comporte deux éléments généraux : occuper un poste et remplir les fonctions susmentionnées correspondantes. Au fond, l'expression « occuper un poste » signifie être capable, c'est-à-dire autorisé à prendre des décisions contraignantes ou à établir des actes juridiques impliquant des tiers, ou à participer au processus de prise de décisions. »⁶ Les autorités estoniennes ont précisé que cette définition reflète également la définition énoncée à l'article 3 (2) de la loi anticorruption. Aux fins de ladite loi, « une fonction officielle désigne la compétence dont jouit un agent en vertu de son poste pour prendre des décisions liant d'autres personnes, accomplir des actes, participer aux prises de décision en matière de privatisation, de cession ou d'autorisation de l'utilisation de biens municipaux et son obligation de s'acquitter de ses fonctions officielles dans les limites de la légalité et de l'intégrité. » Les autorités ont en outre indiqué à l'EEG que cette définition inclut également les personnes qui remplissent leur mission en tant qu'indépendants exerçant des fonctions de droit public, par exemple les huissiers et les notaires publics.

« *Promettre, offrir ou donner* » (*corruption active*)

16. Les articles 297 et 298 du CP utilisent les termes « remise » / « octroi » et « promesse ». Selon les autorités, le terme « promesse » doit être interprété de sorte à inclure l' « offre », du fait que le terme estonien « lubana » couvre les deux significations. Elles ont également cité la Cour suprême, précisant que l'infraction consistant à promettre un pot-de-vin est commise lorsqu'une personne a offert un bien ou d'autres avantages à l'agent, peu importe que l'agent ait été prêt à l'accepter ou non.⁷

« *Solliciter ou recevoir, accepter une offre ou une promesse* » (*corruption passive*)

17. L'alinéa 1 des articles 293 et 294 du CP utilise la formulation « un agent qui *consent* à la promesse d'un bien ou d'autres avantages, ou qui *accepte* un bien ou d'autres avantages ». Le terme « recevoir » n'est pas expressément employé mais est censé être inclus dans la notion d' « accepter ». La « sollicitation » d'une gratification ou d'un pot-de-vin ne constitue pas en soi une infraction mais représente une circonstance aggravante en vertu des articles 293 (2) clause 2 et 294 (2) clause 2 (« en demandant »).

« *Tout avantage indu* »

18. Les définitions de pot-de-vin et de gratification, données à l'alinéa 1 des articles 293 et 294 du CP, couvrent les biens et autres avantages que l'agent recevrait en échange de son acte ou de son omission. Selon les autorités, le terme « bien » désigne tout objet, y compris de l'argent et des droits patrimoniaux, et l'expression « autres avantages » englobe tous les autres avantages, y compris immatériels. Le montant ou la valeur de l'avantage n'a aucune importance et le concept d'avantage « indu » n'existe pas.

⁶ Décision 3-1-1-68-05 (p. 8).

⁷ Décision 3-1-1-37-05 (p. 10).

« *Directement ou indirectement* »

19. Les dispositions applicables en matière de corruption active et passive ne précisent pas si l'infraction peut être commise directement ou indirectement. Toutefois, l'EEG a été informée lors de sa visite sur place que, conformément à la jurisprudence des juridictions inférieures, le fait que la gratification ou le pot-de-vin ait été offert, promis ou donné directement à l'agent ou par le biais d'intermédiaires n'a aucune importance. Ces intermédiaires peuvent également être tenus pour responsables en vertu des articles 295 et 296 du CP.

« *Pour lui-même ou quelqu'un d'autre* »

20. Les dispositions relatives à la corruption active et passive ne précisent pas si l'avantage doit profiter à l'agent en personne. L'EEG n'a pas obtenu, au cours de sa visite sur place, de réponse claire à la question visant à déterminer si une gratification ou un pot-de-vin promis ou donné à un tiers constitue une infraction de corruption. Elle a été informée qu'au moment de sa visite sur place, des poursuites avaient été engagées dans une affaire de corruption impliquant un tiers, mais qu'il n'existait pour l'instant aucune jurisprudence en la matière. Dans ce contexte, plusieurs représentants rencontrés par l'EEG ont indiqué qu'au terme d'une lecture approfondie des infractions de corruption, les avantages profitant à des tiers ne seraient pas couverts.⁸

« *Accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions* »

21. Les infractions de corruption incluent expressément les « actes » et « omissions » commis dans le passé ou à l'avenir. Conformément aux définitions de « pot-de-vin » et de « gratification » données aux articles 293 (1) et 294 (1) du CP, l'acte ou l'omission commis par l'agent doit impliquer le fait de *se prévaloir de sa fonction officielle*. Les autorités estoniennes ont indiqué que l'acte ou l'omission doit être en rapport avec la compétence de l'agent, mais que ce rapport est généralement interprété au sens large. Dans ce contexte, il convient de noter que les infractions *d'octroi de gratifications* et *d'acceptation de gratifications* présupposent que l'acte ou l'omission commis en échange par l'agent est licite en soi, ce qui implique que l'agent agit dans les limites de ses compétences. En revanche, les infractions concernant la *remise d'un pot-de-vin* et *l'acceptation d'un pot-de-vin* présupposent que l'agent a commis en échange un acte ou une omission illicite, en violation de ses devoirs.

« *Commis intentionnellement* »

22. En vertu de l'article 15 (1) du CP, seuls les actes intentionnels constituent des infractions pénales, à moins que le CP ne stipule explicitement une peine pour négligence, ce qui n'est pas le cas pour les faits de corruption. Une intention indirecte est suffisante pour qualifier la commission d'une infraction de corruption. Elle implique que l'auteur de l'infraction prévoit des circonstances qui constituent les éléments nécessaires à l'infraction et accepte tacitement que ces circonstances se présentent (article 16 (4) du CP). Selon la Cour suprême,⁹ la promesse d'un pot-de-vin couvre également une fausse offre que la partie promettante prévoit de ne pas respecter dès le début, ou qui est même impossible à respecter, mais qui vise à inciter un agent

⁸ Il est prévu d'introduire le concept d'une tierce personne en tant que bénéficiaire (réel ou potentiel) du pot-de-vin ou de la gratification dans les articles 293 (1) et 294 (1) CP par le biais du projet de loi d'amendement (voir paragraphe 8 ci-dessus), sous la forme suivante :

« Un agent public qui consent à une promesse d'un bien ou d'autres avantages, ou qui accepte un bien ou d'autres avantages, pour lui-même ou pour une tierce personne, en échange de... »

⁹ Décision 3-1-1-37-05 (p. 11), voir paragraphe 16 ci-dessus.

à commettre un acte ou une omission illicite. A l'inverse, si l'offre d'un bien ou d'autres avantages ne vise pas à pousser l'agent à agir de manière illicite, alors la personne ne peut être tenue coupable d'offrir un pot-de-vin.

Sanctions

23. *L'offre d'un pot-de-vin et l'acceptation d'un pot-de-vin* sont passibles d'une peine de 1 à 5 ans d'emprisonnement ou, en cas de circonstances aggravantes, de 2 à 10 ans d'emprisonnement. En ce qui concerne *l'octroi de gratifications et l'acceptation de gratifications*, les sanctions varient d'une peine pécuniaire à une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement. En cas de circonstances aggravantes, les mêmes actes sont passibles d'une peine maximum de 5 ans d'emprisonnement. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a été informée que la récidive constituait une circonstance aggravante dans le cas de toutes les infractions de corruption, que plusieurs actes soient ou non jugés au cours d'un ou de plusieurs procès, tant que les condamnations précédentes sont toujours inscrites au casier judiciaire. Cependant, la récidive ne peut être établie dans le cas d'une infraction liée à un *pot-de-vin* et d'une infraction liée à une *gratification*, qui sont deux infractions distinctes. S'agissant des infractions de corruption passive, les actes commis à la demande d'une personne, par un groupe (c'est-à-dire au moins deux personnes agissant de manière coordonnée) ou à grande échelle (la valeur du pot-de-vin ou de la gratification équivaut au moins à 100 fois la rémunération minimum mensuelle, soit près de 27 000 EUR en 2008) constituent également des circonstances aggravantes. Les sanctions pour *l'organisation d'un pot-de-vin et l'organisation de la réception de gratifications* varient d'une peine pécuniaire à une peine pouvant aller jusqu'à 1 an d'emprisonnement. En cas de circonstances aggravantes, les mêmes actes sont passibles d'une peine pécuniaire ou d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement. Dans l'ensemble de ces infractions de corruption, les actes commis par une personne morale sont passibles d'une peine pécuniaire et, en cas de circonstances aggravantes, d'une peine pécuniaire ou d'une dissolution. En vertu de l'article 44 (6) et (8) du CP, une peine pécuniaire peut être infligée en plus de la peine d'emprisonnement ou, dans le cas d'une personne morale, en plus de la dissolution.
24. Par ailleurs, l'article 49 du CP stipule qu'un tribunal peut priver l'auteur d'une infraction du droit d'occuper un poste donné ou de travailler dans un domaine d'activité particulier pendant une durée maximale de 3 ans si la personne est condamnée pour une infraction pénale liée à un abus de statut professionnel ou officiel ou à la violation des devoirs officiels. L'article 16 de la loi relative à la fonction publique énonce en outre les personnes ne pouvant pas être employées dans la fonction publique, par exemple une personne faisant l'objet d'une enquête préliminaire pour une infraction pénale pour laquelle la loi prescrit une peine d'emprisonnement (à savoir l'offre ou l'acceptation d'un pot-de-vin par exemple), ou une personne accusée d'une telle infraction ou une personne condamnée pour un fait de corruption. Enfin, l'article 38 de la loi relative aux marchés publics stipule que les personnes condamnées pour certaines infractions, dont les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, ne sont pas autorisées à participer aux procédures d'attribution des marchés publics.
25. D'autres infractions pénales comparables, telles que la fraude et le détournement de fonds, sont passibles de peines similaires.

Statistiques

26. Les autorités estoniennes ont fourni les données ci-dessous¹⁰ concernant le nombre d'infractions enregistrées et le nombre de condamnations pour la période 2004 à 2007 :

§ Code pénal	Infraction	2004		2005		2006		2007	
		Infractions enregistrées <i>(données de la police)</i>	Condamnations (personnes)	Infractions enregistrées	Condamnations (personnes)	Infractions enregistrées	Condamnations (personnes)	Infractions enregistrées	Condamnations (personnes)
293	Acceptation de gratifications	2	2	8	3	10	2	23	2
294	Acceptation d'un pot-de-vin	26	2	61	57	47	27	27	19
295	Organisation de la réception de gratifications	-	-	1	1	1	-	1	-
296	Organisation de la remise d'un pot-de-vin	3	-	4	7	13	3	2	5
297	Octroi de gratifications	1	7	4	2	7	-	6	4
298	Remise d'un pot-de-vin	23	2	44	14	42	13	50	24

27. Les autorités n'ont pas été en mesure de donner à l'EEG des informations détaillées sur les peines appliquées dans la pratique. Des données supplémentaires sur les peines d'emprisonnement prononcées au cours des trois dernières années ont été fournies, mais en précisant qu'elles n'étaient pas entièrement fiables.¹¹ Selon ces statistiques, 25 personnes servant une peine de prison pour corruption ont été libérées entre 2004 et 2006. Ces peines allaient de 1 à 41 mois d'emprisonnement, tandis que des peines plus courtes avaient été prononcées les années précédentes. Les représentants rencontrés par l'EEG ont également affirmé que les affaires de corruption actuellement commises et poursuivies concernent pour la plupart des faits de corruption à grande échelle.

Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (article 4 de la STE 173)

28. Les autorités estoniennes ont affirmé que les membres d'assemblées publiques nationales, tels que les membres du Parlement, sont couverts par l'article 288 (1) du CP, en tant que personnes occupant un poste au sein d'un organisme d'Etat ou d'une collectivité locale et représentant une autorité d'Etat ou locale, et sont donc considérés comme des « agents » pour ce qui est des infractions de corruption (articles 293 à 298 du CP). L'article 288 (1) du CP ne mentionne toutefois pas explicitement les membres des assemblées publiques. Les autorités ont affirmé que les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption

¹⁰ Conformément au Code de procédure pénale et à la base de données des registres de tribunaux, excepté pour 2004 (base de données de la police).

¹¹ Par exemple, trois peines d'emprisonnement prononcées en 2004 en vertu de l'article 294 du CP sont mentionnées.

d'agents publics nationaux sont également applicables à la corruption de membres d'assemblées publiques nationales. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption de membres d'assemblées publiques nationales.

Corruption d'agents publics étrangers (article 5 de la STE 173)

29. Les autorités ont souligné que les agents publics étrangers sont couverts par l'article 288 du CP et, de ce fait, considérés comme des « agents » pour ce qui est des infractions de corruption. En vertu de l'alinéa 3 de l'article 288 du CP, la définition d'« agent » énoncée aux alinéas 1 et 2 s'étend aux « agents travaillant à l'étranger ou au sein d'organisations internationales ». ¹² La définition d'« agent public étranger » découle donc des alinéas 3 et 1 et fait référence à une personne qui occupe un poste au sein d'un organisme d'Etat étranger, d'une collectivité locale étrangère ou d'une personne morale étrangère de droit public, et qui exerce des fonctions administratives, de surveillance ou de direction, ou des fonctions relatives à l'organisation de mouvements d'actifs ou de représentation d'une autorité d'Etat. Les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption d'agents publics étrangers. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption d'agents publics étrangers.

Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (article 6 de la STE 173)

30. Les autorités ont affirmé que les membres d'assemblées publiques étrangères sont couverts par l'article 288 du CP et, de ce fait, sont considérés comme des « agents » pour ce qui est des infractions de corruption, étant donné que la définition donnée à l'alinéa 1 inclut les personnes occupant un poste au sein d'un organisme d'Etat et représentant une autorité d'Etat, et que l'alinéa 3 étend cette définition aux agents travaillant à l'étranger. Les autorités ont précisé que les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption des membres d'assemblées publiques étrangères. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères.

Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 de la STE 173)

31. La législation estonienne qualifie la corruption active et passive dans le secteur privé d'infraction pénale. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 288 du CP, entré en vigueur le 15 mars 2007, les dispositions relatives aux infractions de corruption active et passive s'appliquent également aux personnes travaillant dans le secteur privé.

Eléments de l'infraction

32. Les éléments décrits dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption dans le secteur privé, conformément aux éléments particuliers suivants :

« Toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé »

33. L'article 288 (2) du CP stipule que :

¹² Le projet de loi d'amendement prévoit une révision de l'article 288 (3) CP donnant une définition autonome d'un agent public étranger (voir également note de bas de page 4 plus haut).

« Dans les infractions pénales visées aux articles 293 à 298 du Code pénal, un « agent » désigne également une personne qui dirige une personne morale de droit privé ou agit pour le compte d'une telle personne ou d'une autre personne physique, à condition que la personne exerce l'autorité et les devoirs spécifiés à l'alinéa (1) du présent article et que l'infraction pénale ait été commise dans le cadre de l'activité économique de ladite personne morale ou physique. »¹³

« Dans le cadre d'une activité commerciale » ; « ...en violation de ses devoirs »

34. En vertu de l'article 288 (2) du CP, il y a corruption dans le secteur privé si l'infraction a été commise « dans le cadre des activités économiques » de la personne morale ou physique concernée.
35. Une violation des devoirs n'est pas spécifiquement nécessaire pour qu'il y ait infraction de corruption dans le secteur privé. Les dispositions relatives à un acte licite (articles 293, 295 et 297 du CP) et celles relatives à un acte illicite (articles 294, 296 et 298 du CP) s'appliquent aux actes commis dans le secteur privé.

Sanctions et décisions de justice

36. Les infractions de corruption dans le secteur privé sont passibles des peines applicables à la corruption passive et active d'agents publics nationaux. Les autorités estoniennes ont informé l'EEG qu'en raison du caractère très récent de la législation dans ce domaine, il n'existait pas encore de jurisprudence/décision de justice relative à des faits de corruption dans le secteur privé.

Corruption de fonctionnaires internationaux (article 9 de la STE 173)

37. Les autorités ont indiqué à l'EEG que les agents travaillant au sein d'organisations internationales sont couverts par l'article 288 du CP et, de ce fait, considérés comme des « agents » pour ce qui est des infractions de corruption. En vertu de l'alinéa 3 de l'article 288 du CP, la définition d'« agent » énoncée aux alinéas 1 et 2 s'étend aux agents travaillant au sein d'organisations internationales.¹⁴ Une personne travaillant au sein d'une organisation internationale est considérée comme un agent si elle exerce une fonction officielle (occupe un poste) au sein de l'organisation et si elle remplit des fonctions administratives, de surveillance ou de direction, ou des fonctions relatives à l'organisation des mouvements d'actifs ou de représentation d'une autorité d'Etat. Dans ce contexte, il convient de rappeler que selon la Cour suprême estonienne, « occuper un poste » signifie être capable, à savoir autorisé à prendre des décisions contraignantes, à accomplir des actes juridiques impliquant des tiers ou à participer au processus de prise de décisions. Les autorités ont en outre indiqué que les agents contractuels, par exemple les personnes occupant un poste temporaire, peuvent aussi être considérés comme des « fonctionnaires internationaux ». Les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption

¹³ Veuillez noter que le projet de législation contient des amendements à l'article 14 CP qui prévoit les règles générales applicables à la responsabilité des personnes morales ; conformément au projet d'article 14 (1) alinéa 1 CP, une personne morale est, dans les cas prévus par la loi, tenue responsable d'un acte commis par un organe, l'un de ses membres, un haut responsable ou un représentant compétent de la personne morale.

¹⁴ Le projet de loi d'amendement prévoit une révision de l'article 288 (3) CP donnant une définition autonome d'un agent public étranger, couvrant des agents et représentants d'organisations internationales publiques (voir également note de bas de page 4 plus haut).

de fonctionnaires internationaux. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption de ce type d'agents.

Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (article 10 de la STE 173)

38. Les autorités ont indiqué que les membres des assemblées parlementaires internationales sont couverts par l'article 288 du CP et, de ce fait, sont considérés comme des « agents » pour ce qui est des infractions de corruption, étant donné que la définition donnée à l'alinéa 1 inclut les personnes occupant un poste au sein d'un organisme d'Etat et représentant une autorité d'Etat, et que l'alinéa 3 étend cette définition aux agents travaillant au sein d'organisations internationales.¹⁵ L'alinéa 3 ne fait cependant pas explicitement référence aux membres d'assemblées parlementaires internationales. Les autorités estoniennes ont affirmé que les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales.

Corruption de juges et d'agents de cours internationales (article 11 de la STE 173)

39. Les autorités ont indiqué à l'EEG que les juges et agents de cours internationales sont couverts par l'article 288 du CP et, de ce fait, considérés comme des « agents » pour ce qui est des infractions de corruption. Elles ont à nouveau évoqué l'alinéa 3 de l'article 288 du CP qui étend la définition d'« agent » énoncée aux alinéas 1 et 2 aux agents membres d'organisations internationales.¹⁶ Elles soulignent que les juges et agents des cours nationales sont couverts par l'alinéa 1, en tant que personnes occupant un poste au sein d'un organisme d'Etat et représentant une autorité d'Etat (les juges), ou exerçant d'autres fonctions telles que des fonctions administratives, de surveillance ou de direction. Il semblerait que l'alinéa 3 couvre les juges et agents des cours internationales. Les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption de juges et d'agents de cours internationales. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption de tels juges ou agents.

Trafic d'influence (article 12 de la STE 173)

40. Le trafic d'influence passif constitue une infraction pénale en vertu de la loi estonienne, qui est couverte par l'article 298.1 du CP. Cet article, qui est entré en vigueur le 25 juin 2006, stipule que :

§ 298.1 Trafic d'influence

- (1) Toute personne qui consent à la promesse d'un bien ou d'autres avantages ou qui accepte un bien ou d'autres avantages en échange de l'usage illégal de son influence réelle ou présumée, en vue d'aboutir à une situation dans laquelle un agent exerçant des devoirs administratifs publics commet un acte ou une omission en faveur de la personne offrant le bien ou l'avantage, ou d'un tiers, encourt une peine pécuniaire ou une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement.

- (2) Le même acte, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

¹⁵ La définition d'un agent public étranger prévue dans le projet de loi d'amendement inclut les membres d'assemblées internationales (voir également note de bas de page 4 plus haut).

¹⁶ La définition d'un agent public étranger prévue dans le projet de loi d'amendement inclut les membres de cours internationales (voir également note de bas de page 4 plus haut).

41. En revanche, le Code pénal ne prévoit aucune disposition spécifique concernant le trafic d'influence actif. Les autorités estoniennes ont toutefois affirmé que les dispositions générales relatives aux actes de complicité (article 22 du CP) s'appliquent.

Éléments de l'infraction

« Affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision d'[agents publics] »

42. Ce concept n'est pas appliqué en tant que tel, sachant qu'il n'est pas nécessaire qu'une personne affirme ou confirme spécifiquement qu'elle est en mesure d'exercer cette influence. Conformément à l'article 298.1 du CP, l'« influence réelle ou présumée » exercée par l'auteur du trafic d'influence est suffisante. Les autorités ont cependant indiqué à l'EEG que l'on peut supposer que si une personne consent à la promesse d'un bien ou d'autres avantages, ou accepte ce bien ou ces avantages en échange d'un usage illégal de son influence, cette personne reconnaît au moins tacitement qu'elle est en mesure d'exercer cette influence. L'élément « influence » est transposé à travers l'expression « usage illégal de son influence ».

Autres éléments constitutifs

43. La formulation « sollicitation ou réception, acceptation d'une offre ou d'une promesse » est transposée à travers l'expression « qui consent à la promesse... ou accepte un bien ou d'autres avantages. » La « sollicitation » n'est pas couverte en soi par l'article 298.1 du CP. La formulation « promettre, offrir ou donner » n'est pas directement transposée dans cette disposition (voir paragraphe 41 ci-dessus).
44. L'article 298.1 du CP utilise les termes « bien » et « autres avantages » à la place du terme « avantage », comme dans le cas des autres infractions liées à la corruption, et il n'y aucune référence au concept de l' « avantage indu ».
45. L'expression « directement ou indirectement » n'est pas explicitement transposée, de même que dans les autres dispositions relatives à la corruption susmentionnées.
46. En revanche, l'article 298.1 du CP interdit expressément le trafic d'influence en faveur d'un tiers.
47. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'il n'est pas nécessaire, pour appliquer les dispositions légales concernant le trafic d'influence, que l'influence ait été effectivement exercée ou qu'elle ait permis d'obtenir le résultat escompté. L'article 298.1 du CP ne précise pas ces points mais indique clairement qu'il suffit que l'influence soit présumée sans être réelle.

Sanctions et décisions de justice

48. Le *trafic d'influence passif* est passible d'une peine pécuniaire ou d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et, s'il est commis par une personne morale, d'une peine pécuniaire. S'agissant du *trafic d'influence actif*, l'article 22 du CP précise que, en principe, les complices sont punissables en vertu de la même disposition légale qui prescrit la responsabilité de l'auteur principal de l'infraction. Dans le cas d'un complice, la cour peut appliquer les dispositions de l'article 60 du CP relatives à l'allègement de la peine. Les autorités ont indiqué que les dispositions relatives aux interdictions d'exercice et à la confiscation pouvaient également s'appliquer à l'infraction de trafic d'influence. Elles ont ajouté qu'il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des faits de trafic d'influence.

Corruption d'arbitres nationaux (article 1, paragraphes 1 et 2, et articles 2 et 3 de la STE 191) et Corruption d'arbitres étrangers (article 4 de la STE 191)¹⁷

49. Les autorités ont indiqué à l'EEG que, bien que les fonctions et pouvoirs des arbitres soient semblables à ceux des juges en vertu de la loi estonienne, la définition d' « agent » énoncée à l'article 288 (1) du CP semble ne pas couvrir les arbitres et que, par conséquent, la corruption des arbitres nationaux et étrangers n'est pas définie en tant qu'infraction pénale.

Corruption de jurés nationaux (article 1, paragraphe 3, et article 5 de la STE 191)

50. Le statut des juges non professionnels – agissant en tant que membres d'un organe collégial chargé de se prononcer sur la culpabilité d'un accusé dans le cadre d'un procès – équivaut à celui des juges professionnels. Ainsi, la définition d' « agent » couvre les jurés nationaux et, par conséquent, les infractions de corruption énoncées aux articles 293 à 298 du CP s'appliquent également aux jurés nationaux.
51. L'article 102 de la loi relative aux tribunaux définit la fonction et les pouvoirs des juges non professionnels dans l'administration de la justice :
- 1) *Les juges non professionnels participent à l'administration de la justice dans les tribunaux de comté sur la base et en vertu de la procédure prévue par les Codes de procédure.*
 - 2) *Un juge non professionnel possède les mêmes droits qu'un juge en matière d'administration de la justice.*
52. Les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également aux jurés nationaux. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption de jurés nationaux.

Corruption de jurés étrangers (article 6 de la STE 191)

53. Les autorités ont indiqué à l'EEG que les infractions de corruption visées aux articles 293 à 298 du CP s'appliquent aux jurés étrangers. Par analogie avec le fondement décrit ci-dessus concernant la corruption d'agents publics étrangers, un juré étranger doit être considéré comme un « agent » au sens de l'article 288 du CP. Les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également aux jurés étrangers. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à la corruption de jurés étrangers.

Autres questions

Actes de participation

54. L'article 22 du CP érige en infraction pénale tout acte de complicité dans le cas des infractions décrites ci-dessus. Est complice par instigation toute personne qui incite intentionnellement une autre personne à commettre un acte illicite intentionnel. Est complice par aide ou assistance toute personne qui apporte intentionnellement une assistance physique, matérielle ou morale à une autre personne, en vue de commettre un acte illicite intentionnel.

¹⁷ Concernant les infractions de corruption d'arbitres et de jurés, il convient de noter que l'Estonie n'a pas adhéré à la STE 191.

55. Tout complice (que ce soit par aide ou assistance, ou par instigation) encourt une peine en vertu de la disposition de la loi qui prescrit la responsabilité de l'auteur principal de l'infraction. Dans le cas d'un complice par aide ou assistance, la cour peut appliquer les dispositions de l'article 60 du CP relatives à l'allègement de la peine. La peine alléguée maximale ne doit pas dépasser deux tiers de la peine maximale prévue par la loi. La durée minimum d'une peine alléguée doit correspondre à la durée minimum du type de peine correspondant prévu par la partie générale du Code pénal.
56. Les autorités ont ajouté que, selon les circonstances, le fait d'inciter ou d'aider à commettre une infraction, voire de commettre une infraction par l'intermédiaire d'une autre personne, pouvait recouvrir la notion d'autorisation.
57. Dans le cas d'infractions de corruption, il convient de noter qu'un intermédiaire peut être condamné en vertu des articles 295 et 296 du CP (« Organisation de la réception de gratifications » / « Organisation de la remise d'un pot-de-vin »), qui prévoient des peines inférieures que les autres articles relatifs aux infractions de corruption. Bien que les interlocuteurs de l'EEG n'aient pas tous donné de réponse claire et concordante à la question, l'EEG a compris, en particulier selon les déclarations fermes des juges rencontrés au cours de la visite sur place, qu'un intermédiaire ne peut pas être condamné comme un complice par instigation ou un complice par aide ou assistance, à savoir conformément à la partie générale du Code pénal, lorsque les conditions particulières prévues aux articles 295 et 296 sont remplies.

Compétence

58. Les règles de la compétence pénale estonienne sont définies au Chapitre 1 du Code pénal et s'appliquent à l'ensemble des infractions de corruption et de trafic d'influence. La compétence est établie pour les actes commis sur le territoire estonien (principe de territorialité, article 6 du CP) ainsi que pour les actes commis à l'étranger par des citoyens estoniens ou à leur rencontre, ou par des personnes morales immatriculées en Estonie (principe de nationalité, article 7 du CP).¹⁸ En vertu de l'article 11 du CP, « un acte est considéré avoir été commis à l'endroit où la personne a agi, où la personne a dû légalement agir, où la conséquence constituant un élément nécessaire de l'infraction est survenue, ou à l'endroit où, suivant le projet de la personne, la conséquence constituant un élément nécessaire de l'infraction aurait dû se produire. » Les autorités ont indiqué à l'EEG que seul le premier de ces cas s'applique aux infractions de corruption.
59. La compétence pour les actes commis à l'étranger est établie sur la base d'une double incrimination, à l'exception des cas où l'auteur de l'infraction est un membre des Forces de défense dans l'exercice de ses fonctions.¹⁹ Néanmoins, les autorités ont indiqué à l'EEG que l'article 8 du CP établit une compétence universelle pour les actes commis en dehors du territoire estonien, si la possibilité de sanctionner ces actes est prévue par un accord international liant

¹⁸ Les auteurs d'infraction qui obtiennent la nationalité estonienne après la commission de l'acte, les auteurs d'infraction étrangers qui ont été détenus en Estonie sans être extradés, ainsi que les auteurs d'une infraction membres des Forces de défense dans l'exercice de leurs fonctions sont également inclus.

¹⁹ L'EEG a été informée après la visite que le projet de loi d'amendement (voir paragraphe 8 ci-dessus) prévoit un article 7 (2) alinéa 2 amendé CP visant à appliquer la juridiction nationale active aux infractions liées à la corruption d'agents publics étrangers sans exiger la double incrimination, comme suit :

« pour donner une gratification ou un pot-de-vin à un agent public étranger, et les infractions liées à cet acte, lorsque le contrevenant est citoyen estonien ou un étranger ayant été emprisonné en Estonie et qui n'est pas extradé, ou une personne morale enregistrée en Estonie.

l'Estonie. Elles ont en outre indiqué que la Convention pénale sur la corruption (STE 173) pouvait éventuellement être considérée comme un tel accord international.

60. L'EEG a été informée qu'il n'existait aucune décision de justice/jurisprudence concernant la compétence en matière d'infractions de corruption.

Prescription

61. Le délai de prescription est déterminé par la durée de l'emprisonnement pouvant être prononcée pour le crime en question (voir articles 4 et 81 du CP). Sur cette base, le délai de prescription prévu pour les infractions de corruption, y compris l'octroi et l'acceptation de gratifications, est de 5 ans. Dans le cas de circonstances aggravantes avec remise ou acceptation de pot-de-vin (articles 294 (2) et 298 (2)) la durée est de 10 ans.²⁰ En vertu de l'article 82 du CP, le délai de prescription pour l'exécution d'un jugement est de 3 ans, et de 5 ans en cas de circonstances aggravantes.²¹

Défenses

62. En Estonie, aucun moyen de défense particulier ne dispense un individu de sa responsabilité pénale s'il signale librement l'infraction de corruption aux autorités compétentes. Cependant, l'article 205 du Code de procédure pénale prévoit la règle générale selon laquelle le Bureau du procureur peut, sous certaines conditions, mettre fin aux procédures pénales concernant une personne suspectée ou accusée qui a facilité de manière significative l'établissement de faits concernant un sujet de preuve dans un crime pénal.

III. ANALYSE

63. Le Code pénal estonien, complètement révisé en 2002 et modifié pour la dernière fois en 2007, offre une base relativement solide pour l'incrimination des différentes infractions de corruption. Les représentants interrogés au cours de la visite sur place considèrent d'ailleurs que les lois pénales en vigueur sont suffisantes et le cadre d'exécution, satisfaisant. Ils expliquent le manque de jurisprudence par les réformes législatives récentes et la petite taille de leur pays. L'EEG a cependant constaté que le système existant présentait certaines incohérences et insuffisances par rapport aux normes définies dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (ci-après dénommée la Convention) et dans son Protocole additionnel (STE 191). Après la visite dans le pays, l'EEG a été informée d'un projet de loi d'amendement au Code pénal et au Code de procédure pénale contenant, entre autres, des changements dans les dispositions liées à la corruption. Il lui semble globalement que les changements pertinents dans le projet de texte, auxquels il est fait référence dans la présente analyse, vont dans le bon sens. Toutefois, ces amendements n'ayant pas été encore adoptés par le Parlement (ils ont été acceptés par le Gouvernement le 3 avril 2008), le présent rapport ne peut que se fonder sur la législation en vigueur au moment de son adoption.
64. L'article 288 (1) du CP donne une définition générale d'« agent » qui s'étend, aux alinéas 2 et 3, dans le cas d'infractions de corruption, aux personnes travaillant dans le secteur privé, à l'étranger ou au sein d'organisations internationales. Etant donné la formulation utilisée à l'alinéa 1, « une personne occupant un poste... et à qui des fonctions administratives, de surveillance ou de direction, ou des fonctions relatives à l'organisation de mouvements d'actifs ou à la

²⁰ Concernant l'interruption ou la suspension de ces délais, voir article 81, (5) à (8), du CP.

²¹ Concernant la suspension de ces délais de prescription, voir article 82 (2) du CP.

représentation d'une autorité d'Etat ou locale ont été assignées », et étant donné que la Cour suprême interprète l'expression « occuper un poste » comme le fait d'être autorisé à *participer au processus de prise de décisions*, l'EEG conclut que les exigences des articles 1a et 1b de la Convention, qui font référence à la définition nationale d'« agent », de « fonctionnaire », de « maire », de « ministre » et de « juge », y compris les procureurs et toute personne exerçant des fonctions judiciaires, sont satisfaites. Par contre, l'EEG estime que la définition juridique ne couvre pas clairement les membres des assemblées publiques nationales ou étrangères ou des assemblées parlementaires internationales, comme l'exigent les articles 4, 6 et 10 de la Convention. Les autorités soutiennent que ces personnes sont couvertes par l'expression « une personne... à qui des fonctions de représentation d'une autorité d'Etat ou locale ont été assignées », mais aucune jurisprudence ne vient confirmer cette position. En outre, les autorités ont indiqué, après la visite, que le projet d'amendement à l'article 288 (3) CP prévoit une définition autonome d'un agent public étranger, couvrant les membres d'assemblées étrangères et internationales. Toutefois, se fondant sur la législation en vigueur, l'EEG recommande **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)**.

65. L'article 288 (2) du CP traite de la corruption dans le secteur privé en incluant dans la notion d'« agent » les personnes qui dirigent une personne morale de droit privé ou agissent au nom d'une telle personne ou au nom d'une autre personne physique et qui exercent « l'autorité et les devoirs spécifiés à l'alinéa 1 », c'est-à-dire qui exercent des fonctions administratives, de surveillance ou de direction ou des fonctions relatives à l'organisation de mouvements d'actifs. Du fait de cette définition technique relativement restrictive, les employés de faible niveau et – à de rares exceptions près – la plupart des agents et consultants travaillant pour le compte d'entreprises du secteur privé, ne sont pas couverts par l'article 288 (2) du CP et, par conséquent, ne sont pas soumis aux dispositions relatives à la corruption. L'EEG ne peut donc conclure que le champ d'application de l'article 288 (2) du CP ne satisfait pas pleinement aux exigences des articles 7 et 8 de la Convention qui mentionnent « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé ». Bien que cette disposition ne soit en vigueur que depuis mars 2007 et même si aucune affaire n'avait été jugée en vertu de cet article au moment de la visite sur place, plusieurs représentants ont activement soutenu l'EEG dans cette analyse. Après la visite, l'EEG a été informée que le projet de législation, auquel il est fait référence au paragraphe 63, contient des amendements à l'article 14 CP qui prévoit les règles générales relatives à la responsabilité des personnes morales ; conformément au projet d'article 14 (1) alinéa 1 CP, une personne morale est, dans les cas prévus par la loi, tenu responsable pour un acte qui est commis par un organe, l'un de ses membres, un haut responsable ou un représentant compétent de la personne morale. Cependant, le projet de législation ne semble pas affecter l'article 288 (2) CP et il ne semble pas traiter complètement les lacunes susmentionnées. L'EEG recommande **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)**.
66. L'EEG note que l'article 288 du CP ne mentionne pas spécifiquement les arbitres et qu'il n'existe aucune jurisprudence en la matière, ni décision de justice. Selon les représentants des autorités interrogés par l'EEG, les arbitres nationaux et étrangers ne sont pas couverts par la définition générale d'agent. L'EEG partage cette opinion et note en plus que l'Estonie n'a pas signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale. Enfin, l'EEG note que, selon les autorités,

il est rarement recouru à des arbitres en Estonie, toutefois, nonobstant cette circonstance concrète - que l'on rencontre dans un très grand nombre de pays -, la législation actuelle ne respecte pas les normes définies par le Protocole additionnel. Qui plus est, l'EEG souligne que le Protocole additionnel ne concerne pas seulement les arbitres nationaux, mais aussi les arbitres étrangers (article 4). Par conséquent, l'EEG recommande **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.**

67. L'EEG note que la corruption active n'est pas définie dans le Code pénal estonien et que les infractions de corruption active (articles 297/298 du CP) sont conçues comme des « infractions en miroir » par rapport aux dispositions relatives à la corruption passive correspondantes (articles 293/294 du CP). L'EEG est convaincue que si les infractions de corruption active mentionnaient la définition complète des actes condamnables, les professionnels et les citoyens en auraient une meilleure compréhension. Même si une telle modification n'est pas obligatoire au sens de la Convention, cela permettrait certainement de clarifier le sens des infractions de corruption active, sans avoir besoin de se référer aux dispositions correspondantes sur la corruption passive.
68. Par ailleurs, l'EEG note que les infractions de corruption sont définies dans des dispositions distinctes relatives, d'une part, aux « gratifications » et, d'autre part, aux « pots-de-vin ». Ce dernier cas implique un acte ou une omission sous-jacent(e) « illicite » commis(e) par un agent et entraînant des peines plus sévères que les infractions liées à une gratification. L'EEG émet des doutes sur cette distinction car il semble très difficile d'établir une limite précise entre les actes licites et illicites. L'EEG, qui a examiné cette question en détail avec plusieurs interlocuteurs, n'a pas obtenu de réponse claire à la question visant à déterminer si un acte illicite présuppose la violation d'une loi ou s'il englobe également le non-respect d'instructions données à l'agent. Par conséquent, il apparaît qu'en cas de doute, les procureurs pourraient avoir tendance à porter l'accusation la moins grave, correspondant à l'infraction liée à une gratification. Les autorités ont précisé, cependant, que dans la pratique, elles n'ont pas rencontré de problème significatif à ce sujet. Par contre, elles ont reconnu l'existence d'une faille spécifique dans le système actuel des dispositions de corruption en liaison avec l'application de peines aggravées. Dans ce contexte, l'EEG a été informée, au cours de sa visite sur place, qu'une infraction liée à une gratification, commise après une infraction liée à un pot-de-vin (ou vice-versa), n'est pas soumise à une peine aggravée, ces deux infractions étant considérées comme des infractions distinctes. En revanche, une infraction liée à une gratification, commise après une infraction de même nature, justifierait une peine plus lourde (cas de récidive). Ceci semble poser un problème de cohérence. Par conséquent, l'EEG recommande **d'assurer qu'une infraction liée à une gratification faisant suite à une infraction liée à un pot-de-vin (et vice-versa) puisse donner lieu à une peine aggravée.**
69. En vertu des articles 297 (1) et 298 (1) du CP, la corruption active peut être commise en « octroyant/remettant » ou en « promettant » un avantage. Ces termes sont également supposés couvrir l'acte d'« offrir », comme souligné par les autorités et confirmé par la Cour suprême selon laquelle « l'infraction consistant à promettre un pot-de-vin est commise lorsqu'une personne a offert un bien ou d'autres avantages à l'agent, peu importe que l'agent ait été prêt à l'accepter ou non ». En ce qui concerne la corruption passive, l'EEG estime que le verbe « accepter » employé aux articles 293 (1) et 294 (1) du CP désigne la simple « réception » au sens de l'article 3 de la Convention ; en effet cet article s'applique uniquement aux actes commis intentionnellement et, par conséquent, implique au moins une acceptation de nature tacite. L'EEG note en revanche que la « sollicitation » d'un pot-de-vin ou d'une gratification ne constitue pas un élément distinct

de l'infraction mais uniquement un facteur aggravant dont la cour doit tenir compte afin de prononcer une peine appropriée (voir articles 293 (2) clause 2 et 294 (2) clause 2 du CP : « en demandant des gratifications/un pot-de-vin »). Il s'ensuit que ces dispositions n'érigent pas en infraction pénale une situation dans laquelle la sollicitation d'un pot-de-vin n'est pas acceptée, dans la mesure où la sollicitation elle-même ne constituerait pas une infraction. Les autorités estoniennes ont toutefois avancé qu'une telle sollicitation pourrait faire l'objet de poursuites en vertu des règles générales relatives aux tentatives (article 25 du CP). L'EEG accepte cette explication, considérant que conformément aux règles générales, une tentative peut entraîner les mêmes peines que l'infraction elle-même.

70. Ni les articles 293/294 du CP, ni les articles 297/298 du CP ne précisent si l'avantage doit bénéficier à l'agent lui-même ou peut être destiné à un tiers. Une interprétation stricte des dispositions susmentionnées conduit clairement à la conclusion que les tiers ne sont pas pris en compte. Cet avis était également partagé par les représentants rencontrés par l'EEG. Il est également intéressant de constater à cet égard que l'article 298¹ du CP inclut explicitement la notion de tiers dans l'infraction du trafic d'influence, ce qui suggère fortement, *a contrario*, que le législateur a délibérément omis d'inclure cette notion dans les dispositions relatives à la corruption. L'EEG prend note que les autorités estoniennes envisagent d'introduire le concept de tierce personne en tant que bénéficiaire (réel ou potentiel) du pot-de-vin ou de la gratification dans les articles 293 (1) et 294 (1) CP par le biais du projet de loi d'amendement. Cependant, au vu de la législation en vigueur, l'EEG recommande **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.**
71. L'EEG a en outre constaté des incohérences dans la législation actuelle concernant les intermédiaires. Les dispositions relatives à l'« organisation de la réception de gratifications » (article 295) et à l'« organisation de la remise d'un pot-de-vin » (article 296 du CP) semblent s'appliquer à des situations qui seraient également couvertes par les règles générales relatives à la complicité (article 22 du CP). Les professionnels rencontrés par l'EEG n'ont pas été en mesure d'expliquer la différence entre les dispositions relatives à l'« organisation » et celles concernant la complicité. Ils ont néanmoins souligné que les tribunaux n'appliqueraient probablement pas l'article 22 du CP à un acte relevant des dispositions plus spécifiques relatives à l'« organisation ». Ces deux ensembles de règles, qui semblent se recouper, entraînent en outre des peines différentes : l'article 22 du CP prévoit des sanctions basées sur les dispositions régissant l'infraction principale, tandis que les articles 295/296 du CP prévoient des sanctions moins sévères que les dispositions relatives à la corruption. Par ailleurs, les dispositions relatives à l'« organisation » n'établissent aucune distinction entre pot-de-vin et gratification, tandis que les dispositions relatives à la corruption sanctionnent plus sévèrement un pot-de-vin qu'une gratification. Ces incohérences peuvent aboutir à une condamnation inappropriée et variable des intermédiaires. Même si des modifications juridiques ne sont pas absolument nécessaires eu égard à la Convention, l'EEG ne peut qu'aboutir à la conclusion que la législation actuelle prête à confusion et devra être entièrement réexaminée en temps utile.
72. Le trafic d'influence a été érigé en infraction pénale en 2006, mais l'EEG a observé trois insuffisances à cet égard. Premièrement, le Code pénal ne comprend qu'une disposition relative au trafic d'influence passif (article 298.1 du CP). Les autorités estoniennes ont indiqué que l'infraction *active* était considérée comme un acte de complicité de trafic d'influence passif. Aucun cas démontrant qu'une infraction de trafic d'influence actif avait fait l'objet de poursuites pénales n'a toutefois été cité et l'EEG n'a obtenu, au cours de sa visite sur place, aucune réponse à la question visant à déterminer comment traiter les situations où une offre est rejetée

par la personne qui a ou est présumée avoir une certaine influence, à savoir lorsqu'il n'y a pas d'auteur principal de l'infraction. Deuxièmement, l'EEG note que, tout comme dans le cas des dispositions relatives à la corruption, l'article 298.1 du CP n'inclut pas la simple *sollicitation* d'un avantage et que, dans le cas du trafic d'influence, la sollicitation ne constitue pas une circonstance aggravante. Troisièmement, comme l'ont souligné les professionnels rencontrés par l'EEG, l'expression « usage illégal de son influence » employé dans l'article 298.1 du CP n'est pas claire et trop restrictive par rapport à l'expression « exercer une influence » utilisé dans l'article 12 de la Convention, en particulier lorsque le trafiquant d'influence n'est pas un agent public et n'a donc pas à respecter de réglementations officielles. Selon les autorités estoniennes, des poursuites nécessiteraient qu'une règle juridique, ou une norme, soit mentionnée dans l'acte d'accusation. Il n'existe cependant aucune indication quant à la manière de définir la règle juridique applicable. L'EEG a été informée que certaines poursuites ne pouvaient, de ce fait, avancer. Par conséquent, afin de satisfaire aux dispositions de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE173), l'EEG recommande **(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.**

73. Les sanctions applicables aux infractions de corruption – peine maximum de 10 ans d'emprisonnement – et aux infractions de trafic d'influence – peine maximum de 3 ans d'emprisonnement – en vertu de la loi estonienne, semblent satisfaire aux exigences définies à l'article 19 (1) de la Convention. En outre, l'extradition est autorisée pour l'ensemble de ces infractions, conformément à l'article 439 (1) du Code de procédure pénale. L'EEG regrette cependant que les statistiques fournies par les autorités ne donnent pas une vue d'ensemble complète des sanctions appliquées dans la pratique et ne soient pas entièrement fiables, comme souligné par les autorités elles-mêmes.
74. Les principes de compétence basés sur la territorialité et la nationalité s'appliquent à l'ensemble des infractions de corruption et de trafic d'influence, mais l'article 7 (1) du CP exige une double incrimination pour les infractions commises à l'étranger par des citoyens estoniens ou à leur rencontre (ou à l'encontre de personnes morales immatriculées en Estonie). Par conséquent, dans ces cas, des poursuites ne pourraient être engagées que si l'acte est également passible d'une sanction dans l'Etat étranger, ce qui entraînerait une restriction par rapport à l'article 17 1.b de la Convention. L'EEG prend note que l'Estonie n'a pas émis de réserve à ce sujet. Les autorités ont néanmoins indiqué que l'article 8 du CP pourrait éventuellement s'appliquer à ces situations. Cet article établit une compétence universelle pour les actes commis en dehors du territoire estonien, si la possibilité de sanctionner ces actes est prévue par un accord international liant l'Estonie. Selon les autorités estoniennes, la Convention pénale sur la corruption pourrait éventuellement être considérée comme un tel accord international. L'EEG a cependant noté que les représentants rencontrés au cours de sa visite sur place doutaient quelque peu de cette solution qui n'a encore été confirmée par aucune décision de justice et qui soulève d'autres questions, telles que la possibilité incertaine d'appliquer la compétence universelle aux citoyens d'Etats n'ayant pas signé l'accord international en question. L'EEG estime que l'exigence de double incrimination est susceptible d'entraver les poursuites engagées contre des infractions de corruption commises à l'étranger. Dans ce contexte, l'EEG note que le projet de loi d'amendement comprend un article 7 (2) alinéa 2 CP amendé qui vise à appliquer la juridiction nationale active à des infractions liées à la corruption d'agents publics étrangers, sans exiger la double incrimination. Cependant, au vu de la législation en vigueur, l'EEG recommande

de supprimer l'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger.

75. Par ailleurs, l'article 17 1.b de la Convention étend la compétence basée sur la nationalité (active) aux agents publics et aux membres d'assemblées publiques nationales, qui ne sont pas nécessairement des ressortissants du pays concerné. Cette extension ne se reflète pas dans l'article 7 du CP qui exige généralement la nationalité estonienne.²² Les agents publics estoniens et les membres d'assemblées publiques estoniennes n'étant pas de nationalité estonienne ne seraient par conséquent pas couverts. Les autorités estoniennes ont indiqué à l'EEG que ce type de cas ne se présentait pas en Estonie. L'EEG rappelle que dans le contexte particulier de l'Union européenne, il n'est plus rare que des citoyens d'autres pays de l'Union européenne soient des agents ou des représentants élus au sein d'une assemblée municipale. L'EEG recommande donc **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.**

IV. CONCLUSIONS

76. Les dispositions applicables du Code pénal estonien, qui a été entièrement révisé en 2002 et modifié pour la dernière fois en 2007, offrent une base relativement solide pour les enquêtes, les poursuites et les jugements relatifs aux infractions de corruption. La législation actuelle présente toutefois plusieurs incohérences et insuffisances par rapport aux exigences définies dans la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE 173). Etant donné que la lutte contre la corruption constitue l'une des priorités de la politique pénale actuelle de l'Estonie,²³ qu'une nouvelle stratégie anti-corruption sera mise en œuvre à compter de 2008 et que des amendements au Code pénal, incluant plusieurs changements dans les dispositions relatives à la corruption, sont en cours de préparation, le présent rapport et ses recommandations devraient être considérés comme une contribution arrivant à point nommé dans le processus de réforme en cours.
77. Plus particulièrement, il s'avère que la législation estonienne fixe un champ plus limité pour les infractions de corruption que la Convention, notamment en ce qui concerne les parlementaires et les personnes travaillant dans le secteur privé. Il apparaît également que les infractions de corruption existantes ne couvrent pas les pots-de-vin destinés à des tiers. En outre, l'EEG a pu identifier une faille dans le système actuel des dispositions sur la corruption concernant l'application de sanctions aggravées. S'agissant de l'infraction de trafic d'influence, l'infraction active n'est pas incriminée en tant qu'infraction principale. L'infraction passive, quant à elle, présente quelques lacunes, en particulier en ce qui concerne la sollicitation d'un avantage par le trafiquant d'influence et l'exigence d'un « usage illégal de l'influence ». La législation estonienne exige, par ailleurs, une double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence et restreint la compétence basée sur la nationalité aux infractions commises par (ou impliquant) des citoyens estoniens. Enfin, les infractions de corruption ne couvrent pas les arbitres nationaux et étrangers, comme prévu par le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), auquel l'Estonie devrait, dès que possible, adhérer.

²² Les auteurs d'infraction qui obtiennent la nationalité estonienne après la commission de l'acte, les auteurs d'infraction étrangers qui ont été détenus en Estonie sans être extradés, ainsi que les auteurs d'une infraction membres des Forces de défense dans l'exercice de leurs fonctions sont également inclus.

²³ Les deux priorités actuelles sont, en premier lieu, le crime organisé, qui inclut entre autres la corruption et le blanchiment d'argent et, en second lieu, la délinquance juvénile.

78. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Estonie :
- i. **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) (paragraphe 64) ;**
 - ii. **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) (paragraphe 65) ;**
 - iii. **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 signer et ratifier cet instrument dès que possible (paragraphe 66) ;**
 - iv. **assurer qu'une infraction liée à une gratification faisant suite à une infraction liée à un pot-de-vin (et vice-versa) puisse donner lieu à une peine aggravée (paragraphe 68) ;**
 - v. **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 (paragraphe 70) ;**
 - vi. **(i) ériger en infraction pénale le trafic d'influence actif en tant qu'infraction principale, (ii) inclure la sollicitation d'un avantage dans l'infraction de trafic d'influence passif, et (iii) 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 (paragraphe 72) ;**
 - vii. **supprimer l'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger (paragraphe 74) ;**
 - viii. **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 (paragraphe 75).**
79. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités estoniennes à lui remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus, d'ici au 31 octobre 2009.
80. 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 rendre cette traduction publique.