

**DIRECTION GENERALE I – AFFAIRES JURIDIQUES**  
**SERVICE DES PROBLEMES CRIMINELS**

Strasbourg, le 14 septembre 2001

**Greco Eval I Rep (2001) 7F Final** Public

## Premier Cycle d'Evaluation

## Rapport d'Evaluation sur l'Estonie

Adopté par le GRECO  
lors de la 6<sup>ème</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 10-14 septembre 2001)

## I. INTRODUCTION

1. L'Estonie était le douzième État membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'EEG) se composait des experts suivants : M. William KEEFER, Commissaire adjoint aux affaires intérieures (Administration des douanes des États-Unis, expert des questions de police), M. Pekka KOPONEN, Procureur public, Parquet (Finlande, expert des questions d'action publique) et M. Adam WRZOSEK, Inspecteur-chef, Service de renseignements financiers, Ministère des finances (Pologne, expert des questions de politique générale). Accompagnés d'un membre du Secrétariat, l'EEG s'est rendue en visite à Tallinn du 17 au 20 avril 2001. Ils avaient reçu au préalable une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document GRECO Eval I (2001) 5F).
2. L'EEG est vivement reconnaissante aux autorités estoniennes et, en particulier, au Ministère de la Justice, qui avait pris les dispositions nécessaires à l'organisation de la visite, de l'accueil qu'elles leur ont réservé. L'EEG tient également à souligner la grande qualité du Centre Web officiel de l'Estonie (<http://www.riik.ee/en>) et du travail du Centre estonien de traductions juridiques (<http://www.legaltext.ee/indexen.htm>). Étant donné le nombre des mécanismes de suivi qui s'appliquent à l'Estonie, l'EEG a également été sensible à la bienveillance que lui ont témoignée les représentants et spécialistes nationaux dans le cadre des entretiens.
3. L'EEG a rencontré des représentants des organes du gouvernement estonien ci-après : Ministère de la Justice (Département du droit pénal, Département des audits, etc.), Parquet, Tribunal de la ville de Tallinn, Commission constitutionnelle Riigikogu (parlementaire), Service juridique et Division de l'immunité et des privilèges diplomatiques du Ministère des affaires étrangères, Bureau d'audit de l'État, Administration de la police estonienne, Bureau de la sûreté, Bureau des acquisitions publiques, Division d'audit du Ministère des finances, Administration des impôts, Administration des douanes et Bureau du Garde des sceaux. En outre, l'EEG a rencontré des représentants des organisations non gouvernementales ci-après : Université de Tartu, Institut Jan Tõnisson (qui est la section nationale de Transparency International), Fondation pour une Estonie ouverte, Association des banques estoniennes, Ordre des avocats estoniens et Association des journalistes estoniens. Pendant la visite, l'EEG avait souhaité rencontrer également des représentants/membres de la Commission parlementaire anticorruption. Plusieurs tentatives faites par le Ministère de la Justice pour organiser une telle rencontre se sont avérées infructueuses. On trouvera à l'Annexe I la liste des personnes que l'EEG a rencontrées.
4. On rappellera que le GRECO a décidé, lors de sa 2<sup>e</sup> réunion plénière (décembre 1999), que le premier cycle d'évaluation irait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001, et que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation porterait sur les éléments suivants :
  - Principe directeur 3 (ci-après dénommé "PD 3" : autorités chargées de prévenir, d'instruire, de poursuivre et de juger les infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens utilisés pour réunir des éléments de preuve, indépendance et autonomie) ;
  - Principe directeur 7 (ci-après dénommé "PD 7" : personnes ou organismes spécialement chargés de la corruption, moyens mis à leur disposition) ;
  - Principe directeur 6 (ci-après désigné "PD 6" : immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
5. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer les mesures – et, si possible, leur efficacité – adoptées par les autorités estoniennes pour satisfaire aux obligations qui découlent des PD 3, 6

et 7. La première partie du rapport décrit le phénomène de corruption en Estonie, la stratégie globale anticorruption, les institutions et autorités responsables de la lutte contre la corruption (fonctionnement, structures, compétences, expertise, moyens et spécialisation), ainsi que le système d'immunités protégeant certaines personnes contre d'éventuelles poursuites pour corruption. La deuxième partie du rapport est une analyse critique de la situation décrite dans la première partie, comprenant notamment un examen de la conformité du dispositif anticorruption estonien aux engagements liés aux PD 3, 6 et 7. Enfin, ce rapport comprend une liste de recommandations du GRECO à l'intention de l'Estonie, afin que ce pays se mette davantage en conformité avec les principes directeurs en question.

## **II. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA SITUATION**

### **a. Le phénomène de corruption et sa perception en Estonie**

6. La République d'Estonie est un petit pays situé sur la côte orientale de la mer Baltique, à 80 kilomètres au sud de la Finlande. Il a une frontière avec la Russie à l'est et avec la Lettonie au sud. L'Estonie compte environ 1,5 million d'habitants, dont 65% d'Estoniens de souche et 28% de Russes. Le pays est dirigé par un régime à la fois présidentiel et parlementaire. L'organisation administrative comprend trois niveaux : l'administration centrale, les unités régionales de l'administration centrale et l'administration locale<sup>1</sup>. L'autonomie des pouvoirs locaux est fortement garantie en théorie et en pratique ; à la lumière des informations fournies et en vertu de la Constitution, tous les problèmes locaux doivent être résolus et gérés par les autorités locales, agissant de manière indépendante dans le respect du droit.
7. En 1991, l'Estonie a recouvré l'indépendance après avoir fait partie pendant une cinquantaine d'années de l'Union soviétique. La constitution estonienne en vigueur institue le principe de la continuité juridique de la première République d'Estonie, proclamée pays indépendant en 1918. Toutefois, l'année 1991 est souvent considérée comme l'année de naissance d'un jeune État estonien nouveau. Depuis le Jour de l'indépendance, l'Estonie reconstruit son système politique et ses structures économiques et sociales, et elle a d'ores et déjà stabilisé les institutions garantissant la démocratie et la prééminence du droit. La réforme et la modernisation administratives se sont accompagnées de changements radicaux en matière de politiques du personnel. À l'heure actuelle, l'un des éléments les plus marquants est la proportion importante de personnes assez jeunes mais instruites employées à des tâches de gestion politique et dans la fonction publique estonienne. Elles sont naturellement trop jeunes pour avoir été marquées par le communisme et n'ont pratiquement aucune expérience professionnelle de l'époque soviétique.
8. Sur le plan géopolitique, l'Estonie ne demande qu'à être étroitement liée aux pays d'Europe occidentale, en particulier aux pays scandinaves. Elle coopère avec les pays de la région dans le cadre de la région de la mer Baltique, y compris avec son Groupe spécial sur le crime organisé<sup>2</sup>. L'Estonie est candidate à l'adhésion à l'Union européenne<sup>3</sup>. Nul n'ignore que la situation de l'Estonie en fait un pays de transit pour les activités criminelles, en particulier la contrebande et les trafics entre la Russie et la Scandinavie. Sur le plan culturel (inséparable de l'histoire du

---

<sup>1</sup> L'administration locale est représentée par des conseils dont les membres sont élus pour trois ans. Chaque conseil est dirigé par un président. L'organe exécutif de l'autorité locale est constitué et dirigé par le maire, qui est élu par le conseil local, également pour un mandat de trois ans.

<sup>2</sup> Il convient de mentionner que les États membres de la région de la mer Baltique ont fait l'objet d'un contrôle en ce qui concerne la corruption. On peut consulter un *Rapport de situation sur la corruption dans la région de la mer Baltique* – daté de mars 2000 – à l'adresse <http://www.balticseataskforce.dk/Situation%20report%20on%20corruption.PDF>. Pour l'Estonie, voir pp. 13 à 16.

<sup>3</sup> Et, comme d'autres pays candidats, elle est, à l'heure actuelle, en proie à un certain „euroscepticisme”.

pays), l'Estonie paraît beaucoup plus proche des traditions et valeurs protestantes des Allemands de la Baltique et des Scandinaves que des Russes, encore que cinquante années de communisme et d'occupation soviétique aient pu modifier la mentalité de certaines parties de la société estonienne. Plus d'un tiers des habitants ne sont pas des Estoniens de souche ; parmi eux, 22% sont citoyens estoniens<sup>4</sup>.

9. En ce qui concerne l'économie estonienne, selon l'analyse de la Commission européenne, "l'Estonie est une économie de marché opérationnelle. Sa politique d'ouverture à l'égard des courants d'échanges et des mouvements de capitaux, combinée à l'existence d'un secteur privé important et d'un climat économique attrayant, a fourni de puissants stimulants au développement de l'activité économique"<sup>5</sup>. L'économie du pays croît à un taux voisin de 6,5% par an, l'inflation est faible (env. 4%), la politique fiscale encourage l'investissement et la plupart des entreprises industrielles d'État ont été liquidées dans de bonnes conditions. Le secteur bancaire est bien développé et vigoureux ; les banques sous contrôle étranger contrôlent plus de 90% des actifs des banques nationales. Le commerce extérieur est en hausse, favorisé par un régime d'échanges et de paiements extérieurs très libéral. En revanche, le taux de chômage est relativement élevé (env. 13% au total, mais env. 6% à Tallinn) et le PIB par habitant est encore inférieur à la moitié de la moyenne de l'UE, ce qui tient à l'existence de salaires relativement bas, en particulier dans le secteur public.
10. L'Estonie a adopté plusieurs politiques gouvernementales d'ensemble de lutte contre la corruption qui visent à renforcer la transparence du processus décisionnel et à promouvoir la confiance du public dans les autorités de l'État. La coalition gouvernementale actuelle a fait de la lutte contre la corruption et du maintien de normes éthiques élevées des priorités. Une décision gouvernementale en date du 25 juillet 2000 a fixé les principes de base de la lutte contre la criminalité jusqu'en 2003, parmi lesquels la nécessité de garantir une application rapide et efficace de la procédure pénale contre la corruption et d'autres infractions. L'EEG a également noté que le Programme national estonien d'adoption de l'*acquis* [de l'UE] 2001, qui tient compte des rapports annuels de l'UE<sup>6</sup>, fixe 5 priorités à la lutte contre la corruption, dont l'exécution doit relever de la Police de la Sécurité<sup>7</sup>. Selon une stratégie adoptée en 1997 et mise à jour en 1999, le programme susvisé accorde également une grande place à la préparation des fonctionnaires en vue de l'intégration à l'UE, et un projet *Phare* a été approuvé qui a trait aux compétences techniques et à la formation dans le domaine de la lutte contre la corruption. Il est également prévu d'exécuter, en coopération avec les autorités de police et de justice d'autres pays, un autre programme de formation aux méthodes d'enquête sur la corruption, la fraude et les fautes professionnelles des représentants des autorités.

---

<sup>4</sup> Voir *Rapport régulier 2000 sur l'Estonie*, publié par la Commission européenne le 8 novembre 2000, p. 8.

<sup>5</sup> Voir p. 22.

<sup>6</sup> Chapitre 24 *Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, partie 3 intitulée *Aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion* (pour le Rapport régulier : <http://europa.eu.int/comm/enlargement/estonia/index.htm> ; pour le Programme estonien : <http://www.eib.ee/english/index.html>)

<sup>7</sup> - Mettre en place des unités de contrôle interne dans les services gouvernementaux et intensifier l'action des unités existantes :

- divulguer les cas de corruption dans le système d'application des lois, les services importants de l'administration locale et les Ministères ;
- divulguer les cas de corruption dans les autres services gouvernementaux, notamment ceux ayant un rapport avec le commerce illicite d'armes, d'alcool, de carburant, de drogue et de matières radioactives et avec la délivrance illégale de documents établissant la citoyenneté ;
- divulguer les cas de corruption liés à la passation des marchés publics et aux investissements d'État importants ;
- démasquer les personnes impliquées dans le blanchiment de capitaux et établir leurs liens avec les affaires de corruption.

11. Il convient également de mentionner l'amendement anticorruption de la Loi relative à l'administration, adopté en juin 2000. Cet amendement énonce les règles de mise en place des systèmes de contrôle interne dans les Ministères, les organes qui en relèvent, les organismes d'État et les administrations municipales. En outre, le Code de déontologie de la fonction publique a été adopté en 1999. En mai 2000, le Ministère de l'économie a lancé un projet intitulé *Bonnes pratiques de l'audit interne*. Ce projet aide à créer et à faire adopter le système de contrôle interne (contrôle financier et de performance) dans le secteur public estonien.
12. La société civile appuie ces efforts. En décembre 1999, le Centre juridique estonien (une fondation) a lancé un projet de deux ans intitulé *Prendre des mesures contre la corruption dans une collectivité en transition*. Le projet est axé sur l'analyse des aspects juridiques du processus consistant à mettre un frein à la corruption et vise essentiellement à inventorier les domaines où existe un risque de corruption et à proposer une méthode de mesure de ce risque juridiquement satisfaisante.
13. L'un des éléments les plus importants du système juridique anticorruption global en Estonie est sans conteste la Loi anticorruption qui est entrée en vigueur le 19 janvier 1995, amendée en grande partie en 1999 (voir le texte intégral dans le document GRECO Eval I Inf (2001)2E). On y trouve les fondements juridiques pour prévenir la corruption et poursuivre les agents de l'État impliqués dans des affaires de corruption. Elle doit être rapprochée de la Loi relative à la fonction publique (qui régleme le comportement de l'exécutif et de la fonction publique et de la Loi relative à l'éventail des salaires, qui fixe les barèmes officiels et le montant des traitements), ainsi que de la Loi sur les biens d'État, de la Loi sur les marchés publics et du Code pénal. En outre, le Parlement a adopté les actes juridiques ci-après : Loi sur la prévention du blanchiment des capitaux, Loi sur les établissements de crédit et, enfin, Loi sur l'information, qui garantit la transparence et promeut la confiance du public dans les autorités de l'État. On procède actuellement à la rédaction d'un nouveau code pénal et d'un nouveau code de procédure pénale en vue d'harmoniser les différents amendements juridiques adoptés ces dernières années.
14. L'Estonie est l'un des trois pays à avoir ratifié la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe. La Loi de ratification de la Convention pénale sur la corruption a été approuvée par le gouvernement et sera soumise très prochainement au vote du Parlement. L'Estonie a exprimé le souhait de signer la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales<sup>8</sup>. Il est prévu de ratifier pendant la période 2002-2000<sup>9</sup> la Convention concernant la lutte contre la corruption des fonctionnaires des communautés européennes et des États membres de l'Union européenne (1997).
15. La législation pénale estonienne – telle que modifiée par la Loi anticorruption – contient des dispositions juridiques applicables à plusieurs infractions au titre desquelles la corruption peut être réprimée : l'acceptation d'un pot-de-vin, l'organisation d'un pot-de-vin, l'offre d'un pot-de-vin et l'offre d'un pot-de-vin à un agent public étranger (y compris des fonctionnaires d'organisations internationales). De façon atypique, le Code pénal sanctionne la corruption *per se* (§ 164<sup>2</sup>)<sup>10</sup>. Il sanctionne également le trafic d'influence, l'acceptation illicite d'une rémunération par un agent

---

<sup>8</sup> Des discussions sont en cours au niveau de l'OCDE en ce qui concerne la participation de nouveaux Etats, dont l'Estonie, au Groupe de Travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales.

<sup>9</sup> Selon le Programme national d'adoption de l'acquis [de l'UE] 2001.

<sup>10</sup> "Le fait, pour un agent public agissant dans l'exercice de ses fonctions officielles, de prendre des décisions injustifiées ou illicites ou d'exécuter un acte de ce genre, ou de ne pas prendre une décision motivée et licite ou de ne pas exécuter un acte de ce genre en vue de recevoir des recettes dérivées de pratiques frauduleuses ou à d'autres fins servant les intérêts de la personne en cause".

public, la fabrication de faux documents dans l'exercice d'une fonction, la violation des restrictions fixées en matière d'emploi et aux activités ou des restrictions de procédure établies par la Loi anticorruption, la non-notification d'une relation impliquant un risque de corruption et la présentation à une personne, un organisme ou une commission chargé de vérifier les déclarations des profits perçus d'informations erronées.

16. Les dispositions susmentionnées sont celles du chapitre 8 du Code pénal, consacré à *l'Inconduite des officiels*<sup>11</sup>. Compte tenu de la définition de la notion d'"officiels"<sup>12</sup>, il semble que ce chapitre pourrait également s'appliquer à la corruption dans le secteur privé, à l'exception des dispositions se rapportant à la *Loi sur la corruption* qui s'appliquent strictement aux fonctions énumérées dans la Loi anticorruption (mentionnée ci-dessus). La définition du Code pénal s'applique aussi aux parlementaires. L'EEG a également noté que la Police de la Sécurité, qui est l'organisme chargé de l'application de la loi ayant la responsabilité principale des enquêtes en matière de corruption, s'occupe aussi des "infractions commises dans l'exercice d'une fonction", qui ne relèvent pas du chapitre 8 du Code pénal, à savoir : dépossession avec abus de pouvoir (§141<sup>1</sup>), activité de contrebande à laquelle se livre un officiel en se prévalant de sa position (§76 sec. 3 p. 1), fraude fiscale et escroquerie avec le concours d'officiels. Signalons également, en matière de défense, l'abus de pouvoir (§259) et le manquement aux devoirs officiels (§260).
17. La commission d'un *acte de corruption* par "un groupe de personnes" est l'une des circonstances aggravantes prévues au §164. Pour le moment, et en ce qui concerne les personnes morales, il existe une responsabilité administrative mais non une responsabilité pénale, Le Ministère de la Justice a informé l'EEG que le nouveau Code pénal, qui devrait être adopté d'ici 2002, instituera la responsabilité pénale des personnes morales.
18. L'EEG a noté avec intérêt que *la non-exécution d'obligations liée à la collecte, au dépôt ou à la vérification de déclarations des intérêts économiques [...] est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans* (§162<sup>3</sup>).
19. Le système pénal estonien (art. 53 et 54 du Code pénal) établit une distinction entre les infractions du premier, du deuxième et du troisième degrés, sur la base de l'éventail des sanctions applicables. Il s'ensuit que la plupart des infractions liées à la corruption sont des infractions du deuxième degré passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à huit ans ou d'une amende. Toutefois, les infractions de corruption au sens strict sont des infractions du troisième degré (passibles d'une amende ou de la privation du droit d'exercer une profession à un poste particulier). La limite temporelle pour l'exercice de poursuites pénales en ce qui concerne les infractions du deuxième degré est de cinq ans ; elle est de deux ans pour les infractions du troisième degré.
20. Le blanchiment de capitaux constitue désormais une infraction pénale à part entière, qui peut être poursuivie indépendamment de l'infraction principale (corruption). L'Estonie a récemment mis sur pied un Service de renseignements financiers (SRF, qui relève de la Police de la Sécurité) en se fondant sur le chapitre 6 de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999<sup>13</sup>. Le SRF centralise les informations sur les transactions suspectes qui

---

<sup>11</sup> Voir Annexe IV.

<sup>12</sup> "La personne qui occupe un poste officiel dans une administration, une entreprise ou une organisation, quelle qu'en soit la forme de propriété, et quelles que soient les fonctions (administratives, de surveillance, de direction, opérationnelles ou organisationnelles, relatives aux mouvements d'actifs corporels ou de représentation d'une autorité publique) qui lui ont été assignées par l'État ou le propriétaire" (définition indiquée au § 160).

<sup>13</sup> L'EEG a été informée que depuis l'entrée en vigueur de la Loi, les capitaux sont nettement moins nombreux à entrer en Estonie.

lui sont communiquées par les organismes soumis à l'obligation de notification (établissements de crédit, institutions financières, dont les compagnies d'assurances, les fonds de placement et les opérateurs sur valeurs mobilières). Il coopère avec les autorités chargées des enquêtes préalables, le parquet et les tribunaux aux fins de prévenir et de réprimer le blanchiment de capitaux ou les infractions pénales y relatives, et de faciliter les enquêtes préalables.

21. En Estonie, le problème de la corruption est considéré comme relativement limité tant par les autorités nationales que par l'Union européenne. Selon les autorités estoniennes (et l'analyse de la Police de la Sécurité), la corruption se manifeste essentiellement sous deux formes : au niveau des activités des administrations/autorités locales, où l'on observe parfois une interconnexion étroite entre les milieux d'affaires et les agents publics<sup>14</sup>, et de celles de l'Administration des gardes frontière et de l'Administration des douanes, qui sont liées à la contrebande et à la fraude aux impôts directs et indirects). Cette opinion a été confirmée par les représentants du Ministère des finances et de l'Administration des douanes pendant la visite de l'EEG en Estonie. Malheureusement, elle n'a pas rencontré les représentants de l'Administration des gardes frontière. Selon le Centre d'analyse de la corruption de l'Institut Jan Tõnisson (lequel fait office de section nationale de Transparency International), *la corruption existe à tous les niveaux de la société estonienne, du niveau le plus élevé au niveau le plus bas*. Le secteur des marchés publics, en particulier, est considéré par cette ONG comme une *zone mal définie* car il n'a pas fait l'objet de recherches et n'a donné lieu à aucune grande enquête concluante sur la corruption en rapport avec les marchés publics (en dépit de l'accroissement du nombre des appels d'offres et des plaintes adressées au Bureau des marchés publics)<sup>15</sup>.
22. L'EEG a noté que les autorités estoniennes produisent et conservent des données détaillées sur les affaires de corruption<sup>16</sup>. Le nombre des infractions de corruption enregistrées et ayant fait l'objet d'un rapport officiel est à peu près stationnaire depuis quelques années. Selon les derniers chiffres disponibles, en 2000, 23 personnes ont été condamnées pour avoir accepté un pot-de-vin et 17 autres l'ont été pour avoir offert un pot-de-vin<sup>17</sup>. D'après les données fournies par le Bureau de la sûreté, dont relève le dépistage de la corruption (en particulier parmi les hauts fonctionnaires), 54 affaires pénales de corruption ont été portées devant les tribunaux en 2000. De l'avis du Bureau de la sûreté, la majorité de ces affaires étaient la conséquence de l'inefficacité des systèmes d'inspection interne de plusieurs institutions gouvernementales<sup>18</sup>. Le nombre total d'affaires liées à des actes relevant de la corruption enregistrés par les autorités estoniennes, oscille entre 54 et 113 pour la période allant de 1998 à 2000. La plupart des affaires ont donné lieu à des condamnations (voir Annexe 3)<sup>19</sup>.
23. Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International pour 2000, l'Estonie est le moins corrompu des pays de l'Europe centrale et orientale étudiés (avec un indice relativement bon de 5,7 sur 10). *The Economist* est parvenu à une conclusion analogue : les hommes d'affaires étrangers estiment que l'Estonie est le moins corrompu de tous les pays ex-communistes. Cela encourage les investissements et attire les capitaux<sup>20</sup>. La Banque mondiale a

---

<sup>14</sup> Les réponses au questionnaire signalaient "les décisions suspectes de corruption prises par les dirigeants des administrations locales et les contrats signés avec leurs propres sociétés ou des sociétés détenues par leurs proches. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, on note une augmentation du nombre de ces infractions."

<sup>15</sup> Voir Institut Jan Tõnisson, *Country Study Estonia*, Tallinn 2001, p. 18.

<sup>16</sup> Voir également les données disponibles sur les affaires enregistrées, les affaires ayant fait l'objet de poursuites, etc. du Bureau de statistique de l'Estonie : <http://www.stat.ee/statistics>.

<sup>17</sup> Voir les réponses de l'Estonie au questionnaire du GRECO, p. 1.

<sup>18</sup> Voir *Security Police Annual Review 2000*, p. 23.

<sup>19</sup> Ces chiffres plus détaillés ont été fournis par le Ministère de la Justice après la visite.

<sup>20</sup> Voir *The Economist*, 24.02.2001, p. 36.

fait la même analyse et a conclu que *“le niveau moyen de corruption est relativement faible en Estonie si on le compare à celui des autres pays de l’Europe centrale et orientale, mais il est relativement élevé si l’on considère la corruption politique”*<sup>21</sup>.

24. La corruption est vue de différentes façons dans la société estonienne<sup>22</sup>. L’EEG a relevé l’existence d’un certain degré de tolérance en Estonie, en particulier lors des entretiens qu’ils ont eus avec les ONG et d’autres organismes indépendants tels que l’Ordre des avocats. De plus, elle a noté, dans le cadre de différentes rencontres, que l’on se faisait une idée somme toute très stricte de la corruption, celle-ci étant perçue comme un acte distinct de l’acceptation ou de l’offre d’un pot-de-vin ou du trafic d’influence, ces derniers ne relevant pas du concept général de “corruption”. Cette situation pourrait s’expliquer, au moins partiellement, par la façon dont les différentes formes de la corruption sont sanctionnées pénalement, la corruption faisant l’objet de sanctions pénales *per se*, en plus de ses formes habituelles de l’acceptation ou de l’offre d’un pot-de-vin ou du trafic d’influence.

## **b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

### **b1. La police et les gardes frontière**

25. L’action anticorruption de la police estonienne se répartit entre le Bureau de la Police de la Sécurité et le Bureau de la Police estonienne. La lutte contre la corruption n’est pas, d’une façon générale, du ressort de l’Administration des gardes frontière estoniens, mais, compte tenu du fait que l’Estonie est un pays de transit pour la criminalité, l’EEG a jugé utile d’insérer cette autorité dans son champ d’investigation pour ce qui concerne la lutte contre la corruption interne<sup>23</sup>.

#### *i) La Police de la Sécurité*

26. La Police de la Sécurité (PS) a été créée en 1993 en tant qu’organe indépendant relevant du Ministère de l’intérieur. Elle recueille des renseignements, s’occupe de contre-ingérence et lutte contre le terrorisme et la corruption. Elle s’occupe d’affaires de corruption (en particulier de celles où sont impliquées des “personnalités de haut rang”). Ces affaires sont devenues des tâches prioritaires de la police de la Sécurité en 1999, à la suite de l’extension de ses attributions intervenue en 1998. Placée sous l’autorité d’un Directeur général, le PS comprend quatre divisions régionales. L’effectif total du Bureau de la sûreté est classé secret, mais on croit savoir qu’une quarantaine d’agents est actuellement affectée à la lutte contre la corruption. Les agents de la PS sont jeunes. En 2000, l’âge moyen était de 31 ans et l’ancienneté moyenne dépassait à peine cinq ans. La plupart des agents ont fait des études supérieures. La PS semble constituer une force de police moderne bien entraînée et équipée. Ses agents reçoivent une formation spécialisée aux enquêtes sur les affaires de corruption.

---

<sup>21</sup> Voir Banque mondiale, *Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate*, 2000, p. 13.

<sup>22</sup> La population et les médias estoniens pensent que les dirigeants politiques, les agents publics, en particulier ceux qui s’occupent des marchés publics, et les fonctionnaires de police sont les groupes les plus corrompus en Estonie, mais des recherches empiriques récentes aboutissent parfois à des conclusions différentes. S’il faut en croire un sondage d’opinion de décembre 1998, la corruption n’est pas particulièrement répandue parmi les hommes politiques et les fonctionnaires, mais est plus courante dans le secteur privé. Plus de 69% des personnes interrogées ont déclaré n’avoir eu au cours des cinq années antérieures aucun contact personnel direct avec une manœuvre frauduleuse. Il ressort par ailleurs de ce sondage que la population est très consciente des questions de corruption, tout en se montrant beaucoup plus tolérante à l’égard des actes de corruption mineurs (comme le fait pour les agents de la circulation d’accepter des pots-de-vin).

<sup>23</sup> Information obligamment transmise par le Ministère estonien de la justice après la visite.

27. La PS a traité des affaires de corruption importantes concernant la criminalité en col blanc (30 affaires en 1999) et la corruption parmi les douaniers et les gardes frontière (50 agents publics ont été traduits en justice en 1998 et 1999). En 2000, la PS a réalisé 54 enquêtes préliminaires sur des infractions de corruption. La majorité concernaient des cas d'acceptation ou d'offre de pots-de-vin. Les accusés étaient des maires et des fonctionnaires de police subalternes, ainsi qu'un certain nombre de douaniers et de gardes frontière. L'EEG a pris acte d'un amendement au Code de procédure pénale entré en vigueur le 16 juillet 2000. En application de cet amendement, les enquêtes préalables aux procès concernant des cas de corruption (au sens de l'art. 164<sup>2</sup> du Code pénal) visant des agents municipaux ne relèvent plus de la compétence de la PS.

ii) *La Police estonienne*

28. La Police (générale) estonienne (PE) est dirigée par le Bureau de la police (BP) et par un Directeur général et un Directeur général adjoint. Elle comprend quatre unités nationales (police criminelle centrale, police de protection des personnes, centre de police scientifique et de criminalistique, et école de police qui forme tous les fonctionnaires de police estoniens). La PE comprend également 17 préfectures de police qui, réparties à travers le pays, sont chargées du maintien de l'ordre dans leur secteur, de prévenir/dépister/combattre les infractions pénales et administratives, de procéder à des enquêtes préliminaires sur des infractions pénales et de poursuivre les auteurs d'infractions administratives.

29. La PE chapeaute quelque 3600 fonctionnaires (contre plus de 7000 en 1993). Près de la moitié d'entre eux ont moins de 30 ans. La taille des préfectures de police varie en fonction de la population et du niveau de la criminalité. Une centaine d'agents de la Police criminelle centrale (Division du crime organisé et Division du crime économique) s'occupent des crimes graves courants, du crime organisé et du blanchiment de capitaux. L'Administration de la police estonienne traite habituellement des petites infractions de corruption et, depuis le changement susvisé, des cas de corruption dans lesquels sont impliqués des agents municipaux. L'EEG a constaté que le volume de travail de la PE tend à s'alourdir, en particulier compte tenu des efforts faits pour s'occuper efficacement de la corruption au niveau local<sup>24</sup>. Récemment, une partie des responsabilités de la PS en matière de criminalité fiscale a été transférée à l'Administration fiscale.

30. À ce sujet, l'EEG a été informée que les fonctionnaires de la police locale bénéficient de certaines actions de formation spécialisée à la lutte contre la corruption ; cependant, il n'existe pas d'exigence de formation annuelle. Les policiers sont évalués tous les trois ans par leurs supérieurs.

31. Au niveau central, la PE coiffe une Division du contrôle interne, qui est chargée des enquêtes sur les cas d'inconduite. Cette Division emploie 8 fonctionnaires, dont 6 sont chargés de la surveillance et des actions pénales. En 2000, 20 affaires ont été ouvertes (8 affaires de pot-de-vin et 12 affaires d'inconduite). Dans son travail, la Division a recours à des informateurs, à la mise sur écoute téléphonique et à des opérations sous couverture et de surveillance. Elle a par

---

<sup>24</sup> Les chiffres de la criminalité ne cessent d'augmenter depuis 1996, plus de 44% des infractions étant commises à Tallinn. Le taux d'affaires classées augmente régulièrement depuis 1996, en dépit de la diminution du personnel et des postes non pourvus, encore qu'il reste très modeste. La lutte contre les infractions de corruption, sauf celles qui sont commises par des "fonctionnaires de rang supérieur", est assurée par un millier de fonctionnaires de police "criminelle" disséminés dans toutes les préfectures. La statistique criminelle officielle de ces deux dernières années montre que les infractions de corruption sont demeurées relativement stationnaires, alors que les infractions fiscales ont nettement augmenté et que les infractions liées à la drogue ont explosé, passant de 297 infractions enregistrées en 1999 à 1581 infractions en 2000.

ailleurs examiné avec les différents services et avec les préfetures la possibilité de développer l'établissement de rapports. L'EEG a noté que la PE donne un sens strict à la notion de corruption (un pot-de-vin ne relève pas de la corruption).

iii) *Les gardes frontière*

32. L'Administration des gardes frontière estoniens (AGF) a une structure militaire, mais relève du Ministère de l'intérieur. La loi lui reconnaît les mêmes compétences qu'à la police. Les gardes frontière sont répartis en huit régions. Le service qu'ils accomplissent dans les régions frontalières est contrôlé et encadré par les quartiers généraux de région. Ils sont organisés en 42 postes de gardes frontière, 39 points de contrôle, une division de vedettes de gardes frontière et l'aviation des gardes frontière. Il y a au total 2100 agents.
33. Selon les informations communiquées à l'EEG, il semble qu'un ensemble complet de mesures préventives et autres aient été mises en place pour préserver l'intégrité de l'Administration des gardes frontière et lutter contre la corruption en son sein<sup>25</sup>. L'AGF reconnaît que dans le passé, le recrutement des agents a pu, vu le caractère pressant des besoins en personnel, avoir été trop hâtif.
34. Il est ressorti de la documentation fournie à l'EEG que tous les gardes frontière ayant commis des infractions ont été révoqués et condamnés par un tribunal<sup>26</sup>. Il y est également indiqué qu'aucun des agents reconnus coupables n'a jamais purgé une peine de prison ; ils n'ont eu à subir qu'une période de probation. Mais parallèlement, il a été dit que la nouvelle politique pénale penche pour la sévérité en cas de récidive. En général, les infractions commises par les gardes frontière sont l'acceptation et l'organisation de pots-de-vin et l'abus de fonction. On ne relève aucun cas de corruption au sens strict (c'est-à-dire au sens du Code pénal). Les gardes frontière ont cherché à analyser les raisons et les circonstances des actes de corruption ; il semble que ces agents se rendent le plus souvent coupables d'actes criminels dans leur troisième année de service. Selon cette analyse, les douaniers étaient souvent les premiers à proposer des transactions fondées sur les pots-de-vin (y compris en tant qu'auteurs d'actes de corruption active visant les gardes frontière). L'EEG a également relevé que les informations supplémentaires<sup>27</sup> fournies après la visite ont signalé des éléments positifs, mais aussi des lacunes évidentes.

---

<sup>25</sup> Contrôle pendant le service (y compris le milieu social de chaque agent, mais à l'exclusion de ses relations), politique de formation continue, rotation des effectifs, action en faveur d'un audit interne efficace, réforme des traitements, rendre la politique pénale plus sévère pour les récidivistes, effort de sensibilisation aux questions d'éthique, amélioration du dépistage des infractions et liquidation des réseaux.

<sup>26</sup> 1995, 11 affaires, 8 gardes frontière ont été reconnus coupables : 1<sup>re</sup> affaire : 1 garde frontière a été reconnu coupable d'abus de fonction ; 10 affaires : 7 gardes frontière ont été reconnus coupables d'avoir accepté un pot-de-vin ; 1996 2 affaires, 36 gardes reconnus coupables : 1<sup>re</sup> affaire : 21 gardes ont commis un abus de fonction, accepté et offert des pots-de-vin ; 2<sup>e</sup> affaire : 15 gardes ont accepté des pots-de-vin ; 1997 3 affaires et 17 gardes reconnus coupables : 2 affaires : 9 gardes ont accepté des pots-de-vin ; 1 affaire : 8 gardes ont commis une faute professionnelle ; 1998 1 affaire : 1 garde a accepté un pot-de-vin et a été impliqué dans le franchissement illicite de la frontière ; 1999 4 affaires et 13 gardes reconnus coupables : 3 affaires : 11 gardes ont accepté des pots-de-vin, 1 affaire : 2 gardes ont commis une escroquerie et un abus de fonction ; 2000 2 affaires et 3 personnes reconnues coupables d'avoir accepté des pots-de-vin.

<sup>27</sup> "La formation du personnel laisse à désirer du fait de la faiblesse des moyens dont dispose le collège de formation de Suurupi. À l'heure actuelle, plus de 10% des gardes frontière n'ont pas reçu la formation de base. Un appui important en matière de formation devrait également être accordé par d'autres entités telles que l'Administration de la police, l'Administration des douanes, la population et l'Office des migrations (...).

"Les gardes frontière mettent en oeuvre une excellente coopération entre leurs propres services au niveau régional et une excellente coopération internationale, en particulier dans la région de la mer Baltique. Toutefois, la coopération, l'entraide et l'échange d'informations et de données avec d'autres organismes civils tels que l'Administration des douanes, l'Administration de la police et l'Office des migrations laissent encore à désirer. L'Accord avec l'Administration des douanes

## **b2. Enquêtes pénales sur les actes de corruption**

35. Les actions pénales sont engagées par un juge ou procureur chargé de l'enquête préliminaire. Selon le Code de procédure pénale, les autorités chargées des enquêtes préalables aux procès sont, dans leurs domaines de compétence, le Bureau de la Police Estonienne (PE), la Police criminelle centrale et les préfetures de police ; le Bureau de la Police de la Sécurité (PS) ; les administrations pénitentiaires et le centre d'expulsion ; l'Administration des gardes frontière ; les bureaux de douane ; le quartier général des Forces de défense ; l'Administration fiscale. Dans la pratique, dans le cas de la plupart des affaires de corruption, l'enquête préalable est menée par les fonctionnaires du Bureau de la PE, de la Police criminelle centrale, des préfetures de police et du Bureau de la PS. Comme on l'a vu, ce dernier a une compétence générale pour traiter les affaires de corruption, à quelques exceptions mineures près (les Forces de défense, par exemple, enquêtent sur les affaires les concernant).
36. Un agent chargé d'une enquête préliminaire décide de façon indépendante de l'orientation à donner à celle-ci et de l'exécution des activités d'enquête, mais le fait sous la direction du Directeur des enquêtes qui peut constituer des équipes d'enquête, donner des instructions ou rendre des ordonnances, dessaisir un enquêteur d'une affaire pour la confier à un autre, etc. Les instructions et les ordonnances ont un caractère impératif, mais peuvent être contestés sous la forme d'une plainte adressée à un procureur.
37. Tous les agents chargés d'une enquête préliminaire peuvent mener des "activités de surveillance" telles qu'elles sont définies par la Loi sur la surveillance. Toutefois, seuls le Bureau de la PE et le Bureau de PS peuvent mener des "activités de surveillance exceptionnelles." Celles-ci sont les suivantes : pénétration clandestine dans des logements, des bases de données et des véhicules ; mise sur écoute téléphonique et certaines formes de livraisons surveillées qui n'ont été autorisées par la loi estonienne qu'en 1995 ; elle doit aujourd'hui être approuvée par un tribunal (comme les autres méthodes spéciales d'enquête) et exécutée sous la supervision du Procureur général.
38. Les procès-verbaux d'enquête préalable peuvent servir d'éléments de preuve dans certaines situations (par exemple lorsque l'on ignore où se trouve le témoin), de même que les témoignages anonymes. Selon la pratique actuelle, le juge chargé d'une enquête préliminaire peut décider d'accorder à un témoin craignant des représailles le droit de conserver l'anonymat. Le Tribunal de la ville de Tallinn (qui a compétence pour toutes les affaires liées au crime organisé) dispose de salles d'audience spécialement aménagées pour ce type de déposition. L'Estonie n'a mis en place aucun programme de protection des témoins, mais a conclu un accord avec la Lettonie et la Lituanie dans ce domaine (non encore applicable) pour compenser la difficulté de cacher des témoins protégés dans ces territoires relativement exigus.
39. L'EEG a été informée qu'il est fait obligation à tous les agents qui auraient connaissance de la commission d'une infraction dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions de la signaler et de ce qu'en vertu du Code de procédure pénale, l'information peut être transmise à un procureur, à la police ou à un tribunal puisqu'ils sont tous astreints à l'obligation d'enregistrer et d'enquêter sur une infraction.

---

signé en 1994 n'est pas appliqué. Il n'y a ni formation, ni coopération ni assistance. On peut faire la même remarque dans le cas de la coopération avec l'Administration de la police".

### **b3. Le Parquet**

40. Le parquet comprend les services du Procureur général et le parquet des comtés et des villes. Il y a actuellement environ 170 procureurs en Estonie, dont 24 procureurs publics. Le procureur général est nommé pour cinq ans par le gouvernement sur la proposition du Ministre de la justice et avec l'avis de la Commission juridique du Parlement. Les procureurs principaux de comté et de ville sont nommés pour cinq ans et tous les autres procureurs, y compris les procureurs publics, le sont jusqu'à l'âge de la retraite par le Ministre de la justice.
41. L'activité du parquet est régie par la Loi relative au Ministère public et le Code de procédure pénale. Il n'y a pas encore de procureurs spécialisés en Estonie. L'EEG a été informée qu'il est prévu d'instituer trois procureurs spécialisés dans les affaires économiques.
42. En Estonie, le système pénal repose sur le principe de la légalité des poursuites. Un procureur peut en principe décider en toute indépendance d'exercer l'action pénale. S'il décide de ne pas le faire dans un cas donné, il peut être fait appel de cette décision devant un procureur de rang supérieur, lequel peut décider de rouvrir l'affaire. Si le Procureur général estime qu'il n'y a pas lieu de formuler une accusation, un particulier n'a pas le droit de le faire de lui-même. La loi prévoit la possibilité pour le Ministère public ou un procureur principal de retirer une affaire à un procureur pour la confier à un autre ou s'en charger lui-même ("substitution"). La Loi relative au Ministère public ne formule pas précisément les motifs ("pour une raison valable") d'une substitution, celle-ci doit donner lieu à l'établissement d'un document écrit qui doit en préciser l'étendue et les raisons. On a parfois eu recours à la substitution pour renvoyer des affaires complexes au Tribunal de la ville de Tallinn.
43. Le représentant du Ministère public a beaucoup tenu à souligner qu'un procureur ne peut pas recevoir d'instructions dans une affaire donnée. Il a également indiqué que cela n'arrivait jamais. L'EEG a aussi été informée que le nouveau projet de Code de procédure pénale renforcera le rôle des procureurs.
44. Il est possible d'intenter une action civile, mais les possibilités d'aide juridique gratuite sont limitées, situation qui réduit pour le moment l'importance de ce droit. L'EEG a également remarqué que le système actuel de formation des conseillers juridiques est considéré par certains spécialistes qu'elle a rencontrés comme laissant à désirer.
45. La volonté des personnes soupçonnées ou reconnues coupables d'une infraction pénale de coopérer avec les services chargés de l'application des lois et leur participation au règlement de l'affaire peuvent être prises en considération. Les contours de ce pouvoir discrétionnaire n'étaient pas précisés, mais le système semble fonctionner. Il est possible de recourir à une procédure simplifiée dans un souci de rapidité, mais sans que l'on puisse pour autant atténuer la sévérité de la peine.
46. L'EEG a appris que les dossiers sont répartis entre les procureurs en fonction d'un plan de travail établi par le procureur principal du parquet de chaque comté et ville. Ce plan de travail indique quel juge d'instruction travaille avec quel procureur.
47. Une révision législative importante du Code de procédure pénale est en cours au Riigikogu. La loi actuelle autorise le Bureau de la PE, le Bureau de PS, l'Administration des gardes frontalière, l'Administration douanière, l'Administration fiscale (et d'autres organismes qui ne nous intéressent pas ici) à mener des enquêtes préalables aux procès "dans leurs domaines de

compétence respectifs." L'EEG a noté qu'en vertu du Code actuel, les juges chargés des enquêtes préliminaires ont des droits très étendus. L'enquêteur préliminaire décide de l'orientation à imprimer à l'enquête et de l'exécution des tâches qui lui sont associées en toute indépendance, sauf dans les cas où il doit obtenir l'accord d'un procureur ou l'autorisation d'un tribunal. En cas de désaccord avec les instructions données par un procureur au sujet d'une incrimination pénale ou d'autres aspects d'une affaire pénale, l'enquêteur a le droit de présenter par écrit ses objections à un procureur de rang plus élevé. En pareil cas, le procureur doit "annuler" les instructions du procureur de rang inférieur ou confier l'enquête à un autre enquêteur. Un agent chargé d'enquêter à titre préliminaire a le droit de solliciter par écrit l'assistance d'autres autorités d'enquête préalable, lesquelles doivent s'exécuter. Les décisions d'une autorité d'enquête préliminaire ont un caractère impératif pour les entreprises, organismes, organisations, agents publics et particuliers quels qu'ils soient.

48. En vertu de Code de procédure pénale, c'est le procureur général, et les procureurs au niveau local, qui contrôlent la légalité de l'introduction d'une procédure pénale et de l'enquête préliminaire. Dans cet ordre d'idées, une plainte contre les activités d'un agent chargé d'une enquête préliminaire peut être présentée à un procureur, qui l'instruit dans un délai de 10 jours. Le procureur a le droit de d'imposer la reprise de la procédure. Il peut annuler la décision de l'enquêteur de mettre fin à l'action judiciaire.
49. Le Code de procédure pénale (§ 120) accorde de larges pouvoirs de contrôle au procureur. C'est ainsi qu'il a le droit de demander des explications et communication de dossiers criminels, d'annuler ou de modifier les ordonnances illicites des enquêteurs préliminaires, d'autoriser les perquisitions et autres opérations, de renvoyer un dossier en demandant un complément d'enquête et de retirer une affaire à un agent chargé d'une enquête préliminaire pour la confier à un autre. Toutefois, il semble que dans la pratique, le procureur ne joue pas un rôle très actif dans les enquêtes préliminaires. La police est habituellement chargée de l'enquête. En application de la législation en vigueur, il incombe même à la police de dresser l'acte d'accusation. Le procureur a naturellement le droit de modifier ce dernier, y compris par la suite.
50. Les enquêtes préalables doivent être achevées dans un délai de deux mois et un procureur peut prolonger ce délai d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois. Tout délai supplémentaire doit être approuvé par un procureur principal. La limite temporelle applicable aux poursuites varie selon la gravité de l'infraction : elle est de deux ans pour une infraction du 3<sup>e</sup> degré, de cinq ans pour une infraction du 2<sup>e</sup> degré et de 10 ans pour une infraction du 1<sup>er</sup> degré. La prescription court jusqu'à ce que l'affaire soit transmise à un tribunal (un dispositif légal qui ne semble pas toujours clair dans la pratique en Estonie). L'EEG a également été informée que le Nouveau Code pénal (qui entrera en vigueur en 2002) amendera le système actuel, en prévoyant que le délai de prescription courra jusqu'à ce que le tribunal ait rendu sa décision.
51. L'EEG a appris que la coopération entre la police et les procureurs s'était améliorée suite à la nouvelle Loi sur l'action pénale et la possibilité pour les procureurs d'intervenir à n'importe quelle étape de la procédure. En revanche, des spécialistes estoniens bien informés ont partagé leurs sérieux doutes avec l'EEG quant au manque de fiabilité de l'appareil répressif lorsqu'il s'agissait de réprimer des opérations publiques entachées d'illégalité (comme par exemple la privatisation des chemins de fer au moment de la visite). La raison en serait le manque de professionnalisme (en particulier d'expérience des procédures) des autorités judiciaires et des autorités de poursuite.

52. L'EEG n'a pas pu déterminer la portée du principe du caractère secret de la procédure (qui permet d'éviter toute ingérence dans le cadre des enquêtes et des poursuites) car cette question restait ambiguë dans l'esprit des praticiens rencontrés. L'EEG a également été informée que le Code de procédure pénale prévoit qu'un juge, un échevin, un procureur, un agent chargé d'une enquête préliminaire etc. devra être remplacé s'il/elle est directement ou indirectement personnellement intéressé à l'affaire, ou si d'autres circonstances donnent à douter de son impartialité.

#### **b4. Les tribunaux**

##### *i) Description générale*

53. La magistrature estonienne est unifiée sous l'égide du Ministère de la Justice, qui exerce un contrôle administratif général sur les juges et le parquet, mais aussi sur les notaires et, naturellement, sur les autres personnels de justice. Les femmes sont largement représentées dans la magistrature estonienne et le salaire d'un juge représente environ trois fois le salaire moyen en Estonie.

54. L'appareil judiciaire estonien comprend trois niveaux : les tribunaux de comté, les tribunaux municipaux et les tribunaux administratifs (première instance), les tribunaux de district (seconde instance) et la Cour suprême. La législation applicable à l'appareil judiciaire se trouve dans la Constitution (chapitre 13), la Loi relative aux tribunaux, la Loi relative au statut des juges et, pour les questions pénales, le Code de procédure pénale. Il y a actuellement entre 220 et 230 juges en Estonie. Ils sont nommés jusqu'à l'âge de la retraite (dans la pratique, jusqu'à l'âge de la retraite ou quelques années plus tard). Les juges de la Cour suprême sont nommés par le Parlement, le Président de la Cour suprême sur proposition du Président de la République et les autres juges sur proposition du Président de la Cour suprême. Les juges des instances inférieures sont nommés par le Président de la République sur proposition du Président de la Cour suprême. L'Estonie applique également le système des juges non professionnels (pour les affaires civiles et pénales), qui sont choisis pour cinq ans par les assemblées locales.

55. Au cours de la période qui a suivi immédiatement la transition, le besoin urgent de juges a amené à accélérer le recrutement en dispensant les candidats des examens officiels au vu de leur expérience professionnelle (professeur de droit, procureur, exercice de fonctions requérant une formation juridique, etc.). Ce système semble encore en vigueur, bien qu'il ne soit pas souvent utilisé. L'attrait limité exercé par la profession et la pénurie de candidats qui en résulte limite les possibilités de mise en concurrence. L'EEG a été avisée que tous les nouveaux juges font actuellement l'objet d'un suivi attentif de trois mois. Par ailleurs, une période initiale de trois ans est appliquée, qui permet le recours à une procédure de destitution simplifiée pour des motifs d'inaptitude d'un juge.

56. Un tribunal de première instance est composé d'un juge unique lorsque l'affaire dont il est saisi est une infraction du second ou du troisième degré, passible d'une peine d'emprisonnement ne pouvant dépasser trois ans. Les infractions pénales graves sont jugées par un tribunal composé d'un juge et de deux juges non professionnels. Les infractions se rapportant à l'appartenance à une organisation criminelle ou à la création d'une organisation de ce type sont jugées par un collège de trois juges au Tribunal de la ville de Tallinn (qui est seul compétent pour juger les affaires liées au crime organisé). L'EEG a été informée que la possibilité de renvoyer une affaire à Tallinn est une mesure positive car les juges de la capitale ont plus d'expérience. L'EEG a

également été avisée de ce qu'il est largement fait appel à des experts extérieurs, des comptables en particulier.

57. Pour le moment, la seule spécialisation (très large) de juges en Estonie concerne les affaires civiles et pénales.
58. L'EEG a pris note que dans certaines affaires de corruption impliquant des agents municipaux et autres agents de rang élevé, le Tribunal de district de Tallinn et la Cour suprême ont confirmé les condamnations prononcées par les juridictions de première instance, et que ces décisions sont parfois considérées comme une contribution majeure à la crédibilité des organes judiciaires dans la lutte contre la corruption<sup>28</sup>. L'EEG a également pris note de la coopération, présentée comme bonne et constructive, entre les tribunaux et le Ministère de la Justice<sup>29</sup>. Elle a également été informée de l'existence d'un code de déontologie applicable aux juges. Le juge principal qu'elle a rencontré a fait valoir que les juges n'étaient soumis à aucune influence politique et que le fait qu'ils soient nommés à vie constituait en soi une garantie.

*ii) Action entreprise pour surmonter les difficultés de la magistrature*

59. Le principal problème auquel se heurte actuellement la magistrature estonienne est la charge de travail importante (et croissante) des tribunaux. Le problème tient en partie à l'inexpérience des juges qui, au surplus, lorsqu'ils sont confrontés à des affaires complexes, ont tendance à suspendre les instances plus qu'il n'est nécessaire. Le Ministère de la Justice a mis en place une politique tendant à inciter les juridictions à recourir autant que faire se peut aux transactions. Par ailleurs, l'Estonie envisage actuellement de développer les bases juridiques pour des procédures pénales simplifiées, en s'appuyant en particulier sur l'expérience de l'Italie qui servirait de modèle.
60. Il a été confirmé à l'EEG que, pour le moment, et en dépit des efforts déployés par le Ministère de la Justice pour mettre en route des programmes de formation à moyen terme (Stratégie de formation pour les juges et procureurs pour les années 2001-2004), il n'existe pas de cursus d'études en tant que tel pour former les juges et les procureurs, ni d'école ou de section de formation spéciale à la Faculté de droit de Tartu<sup>30</sup>.
61. En sus de ses fonctions administratives et législatives, le Ministère de la Justice s'emploie à préserver l'intégrité de la justice (en exerçant une action de contrôle et en ayant recours au mécanisme de la déclaration des intérêts économiques également en vigueur dans la magistrature). Le Ministère de la Justice centralise dans un premier temps les déclarations concernant les revenus et les biens des juges, procureurs et notaires au nom de la Commission parlementaire anticorruption (voir plus bas). Les déclarations des juges sont publiées. Les

---

<sup>28</sup> Security Police of the Republic of Estonia, *Annual Review 2000*, p. 25.

<sup>29</sup> Cette coopération repose sur des analyses périodiques de l'activité, des besoins, de la nécessité de simplifier les procédures, etc. Cette situation avait permis d'améliorer considérablement les conditions de travail des juges et des tribunaux partout en Estonie.

<sup>30</sup> Ce problème est considéré comme grave. La formation (postérieure à la formation juridique initiale dispensée par la Faculté de droit) est assurée par les ONG spécialisées (Centre juridique estonien et Fondation pour une Estonie ouverte), et consiste parfois en séminaires de deux jours. Les professionnels concernés participent aux activités de formation sur une base volontaire. Une autre lacune importante semble être l'absence d'une véritable évaluation des besoins. Pour le moment, il semble que l'accent soit mis sur les disciplines de base, si bien que des thèmes tels que le blanchiment des capitaux ou la criminalité fiscale ne sont pas pris en considération.

représentants du Ministère de la Justice ont indiqué à l'EEG que le système ne fonctionne pas encore correctement<sup>31</sup>.

## **b5. Autres institutions et acteurs**

### *i) Commission spéciale parlementaire sur les activités anticorruption et mécanisme de la déclaration des intérêts économiques*

62. Comme d'autres parlements, le parlement monocaméral estonien (Riigikogu) peut créer des commissions ad hoc et des commissions spéciales chargées de certaines tâches, en particulier des tâches de contrôle<sup>32</sup>. Le Parlement a créé en novembre 1996 la *Commission sur la prévention de la corruption*<sup>33</sup>. Elle est devenue la *Commission spéciale sur les activités anticorruption* en avril 1999, date à laquelle elle a été chargée d'exécuter les tâches prévues par la Loi anticorruption et d'aider à appliquer les mesures de prévention de la corruption. Elle se compose d'un Président, d'un Vice-Président et de cinq autres membres. La Commission est dépositaire des déclarations des intérêts économiques. En application de la Loi anticorruption, les membres du Riigikogu, le Président de la Cour suprême, le Premier Ministre, le Président de la République, le Président de la Banque d'Estonie et le Vérificateur général des comptes présentent à la Commission une déclaration de leurs intérêts économiques (les autres catégories d'agents énumérées dans la Loi anticorruption relèvent d'un autre régime, les déclarations étant recueillies par un agent ou un organe spécialement nommé ou créé à cette fin). La Commission vérifie l'exactitude de ces déclarations. Elle est en outre chargée de contrôler les activités des parlementaires, s'agissant en particulier des restrictions en matière d'emploi (incompatibilités). Les informations recueillies par la Commission concernant l'application de la Loi anticorruption sont transmises au Parlement ainsi qu'au public. Un premier rapport ("Aperçu de l'application de la Loi anticorruption") a été établi et présenté au début de 2000. En sus des données numériques et du rappel de la nécessité d'appliquer les mesures préventives à titre prioritaire, le document a également souligné les problèmes apparus dans le cadre de l'application de la Loi<sup>34</sup>.

63. Le dépouillement des déclarations des profits perçus a fait l'objet d'une première analyse à l'été 2000 par le Bureau d'audit de l'État. Ce dernier a critiqué ce mécanisme et est arrivé à la

---

<sup>31</sup> Le contenu des déclarations laisse souvent à désirer même en ce qui concerne les données de base (imprécisions concernant les comptes bancaires, par exemple). Il s'ensuit que les déclarations sont acceptées lorsque les problèmes et "erreurs" sont mineures et ne sont retournées qu'en cas d'"erreurs" importantes.

<sup>32</sup> Il a jusqu'à présent créé les organes suivants : Commission d'enquête chargée d'établir les circonstances de la faillite de Maapank et de garantir l'impartialité du jugement déclaratif de faillite, Comité restreint chargé de contrôler les activités de sécurité, Commission des affaires européennes, Commission d'enquête chargée d'établir les questions se rapportant à la cessation d'activités de l'ex-Bureau de la sûreté et, surtout, Comité restreint sur l'application de la Loi anticorruption.

<sup>33</sup> Elle était présidée par l'homme politique qui a rendu publics les cas de corruption de l'administration de la ville de Tallinn et a mené l'enquête à leur sujet (voir aussi SIGMA, Public Management Forum, vol. II, N°5, 1996.

<http://www.oecd.org/./puma/sigmaweb/pmf/2PMF5/25PMF5.HTM>).

<sup>34</sup> Voir Riigikogu Toimetised 1/2000 (<http://www.parliament.ee/rva/rito1/artiklid/summary.htm#5-2>) :

- nécessité pour le Parlement de s'intéresser également aux restrictions fixées pour l'emploi et les activités des agents publics ;
- la Loi anticorruption stipule expressément ce qu'un agent public ne doit pas faire, sans pour autant que ces interdictions s'appliquent à toutes les catégories d'agents qu'elle énumère ;
- nécessité de modifier le formulaire de déclarations des profits perçus ;
- thème de la corruption traité par les médias en rapport avec les scandales ;
- pénurie de publications scientifiques nationales sur la corruption ;
- nécessité d'analyser plus souvent l'impact de la législation et besoin pour le législateur de connaître l'avis de ceux qui appliquent les lois.

conclusion que le système de contrôle des déclarations ne fonctionnait pas convenablement<sup>35</sup>. L'EEG n'a pas pu rencontrer de membres élus ou de membres du personnel de la Commission<sup>36</sup>. L'EEG a entendu de fortes critiques sur le fonctionnement et l'efficacité de cette commission, qui selon les interlocuteurs de l'EEG, manque d'une méthodologie et des moyens pour vérifier la véracité des déclarations, se limitant à un contrôle formel, n'effectuant pas d'analyses des données collectées, et n'a jamais contribué à la révélation d'un cas de corruption.

ii) *Legal Chancellor*

64. Le *Legal Chancellor* de l'Estonie (LC) peut être considéré comme un Ombudsman ou médiateur. Remontant à 1937, cette institution a été rétablie par le chapitre XII de la Constitution de 1992. Son fonctionnement est actuellement réglementé selon des modalités améliorées et plus détaillées par la Loi relative au Garde des sceaux, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1999. Le LC est nommé par le Parlement sur proposition du Président pour un mandat de sept ans. Il est chargé de contester la régularité des lois devant la Cour suprême et de contrôler les activités des organismes d'État. Il peut faire des propositions en vue d'éliminer les carences constatées au cours de l'examen de ces activités. Il peut requérir des mesures disciplinaires contre un agent public qui ferait obstacle à ses activités<sup>37</sup>. En revanche, le LC ne peut pas engager une action pénale.
65. Les institutions et organisations ainsi que les particuliers peuvent adresser au LC des requêtes pour se plaindre des activités des organismes d'État lorsqu'ils estiment que celles-ci mettent en péril leurs libertés et droits constitutionnels<sup>38</sup>. En 1996 et 1999, les propositions de lois d'application générale faites par le LC concernaient essentiellement les administrations locales. L'EEG a été informée que le LC joue un rôle important en matière de modification de la législation<sup>39</sup> et, parfois, en impulsant le travail de la police.
66. Le Bureau du LC se compose de 25 agents, dont 16 juristes. En instruisant une requête, le LC peut demander des renseignements supplémentaires, exiger des explications de la part d'un organisme officiel, recueillir des dépositions orales, avoir accès sans restriction aux pièces, documents et locaux des organismes officiels et faire appel à des experts.
67. Le Bureau du LC ne semble pas devoir s'occuper de politiques anticorruption ou de dépistage de la corruption, encore que les discussions qui ont eu lieu avec le représentant de cette institution aient montré que le LC était en contact avec la Commission parlementaire anticorruption. L'interlocuteur de l'EEG ne semblait pas connaître le contenu de ces discussions.

---

<sup>35</sup> Il a indiqué que les institutions publiques ne disposaient pas des ressources nécessaires pour apporter des révisions substantielles aux déclarations ; qu'il n'existait pas de méthode permettant de les réviser et qu'aucune révision sérieuse des déclarations n'était en cours.

<sup>36</sup> Il a été indiqué à la délégation qu'ils étaient trop occupés.

<sup>37</sup> Voir aussi *Immunités*.

<sup>38</sup> On dispose de statistiques détaillées et, conséquence directe de la réforme de 1999, le nombre de requêtes, qui oscillait entre 300 et 386 cas entre 1994 et 1998, a connu une forte augmentation en passant à 719 cas. La ventilation de ces requêtes est restée relativement homogène d'une année sur l'autre. Pour 1999, les 719 requêtes ont concerné : la réforme de la propriété (76), les décisions de justice (64), le stationnement des véhicules (60), la constitutionnalité des lois (35), les droits des détenus (32), les activités de la police (30) et les activités des administrations locales (30).

<sup>39</sup> Le GS a joué un rôle non négligeable dans le remaniement de la Loi sur le secret d'État.

iii) *Vérification des comptes par le Ministère des finances et le Bureau d'audit de l'État*

68. En Estonie, la Loi portant amendement de la Loi sur l'audit d'État, de juillet 2000 et les pressions exercées par l'Union européenne ont amené à renforcer la vérification des comptes. Celle-ci relève de deux autorités : le Département du contrôle financier (DCF) du Ministère des finances et le Bureau d'audit de l'État (BAE).
69. Le Département du contrôle financier (DCF) coiffe le dispositif d'audit interne y compris le contrôle financier de toutes les organisations gouvernementales. Ce dispositif est pyramidal. Tous les organes et organismes relevant des Ministères et de l'administration des comtés doivent désigner des personnes indépendantes pour la mise en oeuvre des fonctions de contrôle financier (en pratique, il s'agit normalement du chef du service d'audit interne assisté d'un nombre variable de personnes). Ces personnes établissent des rapports qui sont centralisés par les Ministères et l'administration des comtés. À ce niveau, des rapports intermédiaires sont ensuite établis par des unités d'audit internes qui doivent être centralisées par le DCF.
70. Le DCF se compose d'une Division de l'audit (8 personnes), dont les membres sont habilités à effectuer des audits directs extraordinaires à l'un quelconque de ces niveaux (la décision doit être prise par le Secrétaire général du Ministère des finances). Mais, d'une façon générale, les audits directs s'inscrivent dans le cadre d'un plan annuel et sont effectués en tenant compte d'un manuel des pratiques les plus performantes. Les commissaires aux comptes du DCF peuvent organiser des entretiens et demander la présentation de documents, mais ils n'ont pas compétence pour faire des enquêtes.
71. Le Bureau d'audit de l'État (BAE), qui assure la continuité juridique depuis l'époque de la première République d'Estonie (avant la guerre), est une institution indépendante prévue par la Constitution. Il a été rétabli le 1<sup>er</sup> novembre 1990 sur la base de la Loi sur l'audit d'État pour s'acquitter de fonctions<sup>40</sup> qui, dans d'autres pays, relèvent souvent de juridictions (Cour des comptes, etc.). Le Vérificateur général des comptes (VGC) est nommé par le Parlement pour un mandat de cinq ans, sur proposition du Président et il/elle jouit de l'immunité constitutionnelle. L'indépendance et l'impartialité du BAE sont garanties par un processus décisionnel à la majorité des deux tiers.
72. Le DCF et le BAE peuvent procéder à des audits directement à tous les niveaux étatiques et administratifs à certaines occasions, mais en général ils se basent sur le travail accompli et les données rassemblées par l'organe chargé de l'audit dans chaque entité.
73. L'exécution de l'audit répond à un panachage de centralisme et de décentralisation. Elle est impulsée par les directeurs des institutions et dépend :

---

<sup>40</sup> Le BAE est principalement chargé de vérifier :

- Les activités économiques des organismes officiels, des entreprises d'État et d'autres entités publiques ;
- L'utilisation et la préservation des biens publics ;
- L'utilisation et l'aliénation des biens publics qui ont été transférés sous le contrôle des administrations locales ;
- Les activités économiques des entreprises publiques si plus de 50% de leur capital social est détenu par l'État ou si leur passif (crédits, prêts) ou d'autres obligations sont garantis par l'État ;
- Les conditions et procédures de délivrance de permis par les autorités publiques.

Dans l'exercice de ses fonctions, le BAE se concentre sur les domaines ci-après : autorités nationales de contrôle, programmes nationaux, aide publique, éducation, santé et fonds prélevés sur le budget de l'État. Par ailleurs, le BAE contribue à divulguer les cas de corruption.

- des domaines de priorité de chaque structure/substructure selon son plan propre<sup>41</sup> ;
- des programmes nationaux d'audit établis par le Vérificateur général.

74. L'agent du BAE qui procède à l'audit est responsable de l'exactitude de son rapport et de l'objectivité et de la validité des propositions auxquelles donnent lieu l'audit. Le BAE estonien, tout comme le DCF et les auditeurs des organisations gouvernementales, appliquent les normes comptables et d'audit internationales.
75. Il a été signalé à l'EEG que les cadres supérieurs n'ont qu'une idée très limitée du concept de l'audit, de ses méthodes et de son champ d'application etc. Pour le moment, le nombre (et la disponibilité) des commissaires aux comptes agréés indépendants<sup>42</sup> est très limité. Les autorités estoniennes et les organismes publics doivent avoir recours à des solutions ponctuelles en fonction des disponibilités en agents internes et en institutions indépendantes. Il s'ensuit que l'indépendance requise n'est que rarement garantie. Ce point peut avoir une importance cruciale au niveau des résultats des audits des administrations locales car la concentration de l'influence politique/institutionnelle a tendance à compromettre, d'une façon générale, la transparence (et la légitimité) des décisions prises par les pouvoirs publics locaux. Ces autorités locales sont un secteur vulnérable, ce que les actes illicites commis à diverses reprises en Estonie sont venus confirmer. Les interlocuteurs ont également déploré l'absence d'un contrôle adéquat au niveau infranational et au-dessus.
76. Le DCF et le BAE ne se considèrent pas eux-mêmes comme des instances d'enquête ; si des cas d'inconduite sont découverts par les organes d'audit inférieurs, le problème peut être réglé au niveau interne, par exemple sur présentation d'un rapport "ligne rouge" au Ministre, ou au niveau externe par un rapport au DCF ou même à l'autorité d'enquête compétente.

*iv) Bureau des marchés publics*

77. Le Bureau des marchés publics (BMP) a été créé au sein du Ministère des affaires économiques par décision du Gouvernement en mars 1996. Le BMP est chargé de coordonner les activités liées à la passation des marchés publics (notamment la conformité de la passation des marchés publics avec la législation pertinente (le 1er avril 2001, une nouvelle Loi relative aux marchés publics est entrée en vigueur, énonçant de nouvelles procédures régissant les marchés publics ainsi que les droits et obligations des acteurs intervenant dans la passation des marchés publics. Le BMP donne également des consultations ponctuelles et gère une base de données de toutes les soumissions. Les représentants du BMP ont indiqué à l'EEG que le Bureau ne participe pas à la formation de personnels administratifs.

---

<sup>41</sup> Par exemple, le dispositif de vérification interne des comptes du Ministère de la Justice lui est propre car le contrôle exercé par le (BAE) ne porte que sur les instances gouvernementales, à l'exclusion des tribunaux et des parquets. Le Ministère de la Justice a 5 vérificateurs (2 vérificateurs de performance et 3 vérificateurs financiers), mais ne peut compter – comme bien d'autres autorités – que sur les services d'un seul commissaire aux comptes agréé. Des solutions ponctuelles doivent être trouvées pour appliquer la politique nationale d'audit. Cinq à six audits avaient été effectués à la date de la visite ; ils concernaient l'évaluation de la gestion, les coûts, l'efficacité, etc. En 2001, les audits sont axés sur le système judiciaire et de l'action publique, ceux de 2002 seront consacrés au système pénitentiaire et au fonctionnement du Ministère de la Justice. On a dit qu'un audit financier pouvait déboucher sur une action pénale, mais cela n'était encore jamais arrivé.

<sup>42</sup> Les commissaires aux comptes sont organisés en profession indépendante. Leurs fonctions sont régies par la Loi relative aux experts-comptables agréés (entrée en vigueur le 1er juillet 1999). Cette Loi énonce les droits et obligations des commissaires aux comptes (secret professionnel, responsabilité, restrictions imposées aux activités, etc.) et réglemente l'activité de contrôle et de gestion (formation comprise) des commissaires par le Bureau des commissaires aux comptes.

78. En application de la Loi relative aux marchés publics, un soumissionnaire qui constaterait que l'administration contractante a violé ses droits ou porté atteinte à ses intérêts (avant l'acceptation de l'adjudicataire) peut porter plainte auprès du Bureau des marchés publics. La Loi consacre le rôle de contrôle du BMP et donne aux tribunaux administratifs le pouvoir de déclarer un marché illicite ou affecté par un comportement qui s'apparente à la corruption (jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2001, les soumissionnaires pouvaient également porter plainte devant un Tribunal arbitral<sup>43</sup>). Depuis avril 2001, seuls les tribunaux administratifs et civils seront également chargés d'examiner la validité et l'exécution des contrats. La nouvelle Loi institue des amendes pour violation des règles de procédures relatives aux marchés publics.
79. En vertu de la nouvelle Loi, le BMP peut exiger la présentation de documents au moment où il instruit les plaintes ; il peut suspendre ou annuler une procédure d'adjudication en cas d'irrégularité ; il peut former un recours devant un tribunal administratif pendant la procédure d'adjudication, etc. En pratique, les décisions correspondantes sont prises par le Directeur du BMP, le Directeur adjoint ou un agent du Bureau autorisé par le Directeur.
80. L'EEG a un sentiment mitigé à l'égard du BMP. D'un côté, le cadre juridique en place lui permet de fonctionner de façon efficace et les 20 membres de son personnel sont expérimentés (ils ont notamment l'expérience des normes étrangères et internationales) et bien épaulés par les structures existantes<sup>44</sup>. D'un autre côté, ils ont fait savoir que la division actuelle des tâches avec le Bureau d'audit de l'État – qui exerce aussi un certain contrôle sur la passation des marchés publics – n'est pas suffisamment claire pour ce qui est du contrôle de l'exécution et du renouvellement des contrats. Les représentants que l'EEG a rencontrés ont également indiqué que la passation des marchés publics est une affaire éminemment politique en Estonie<sup>45</sup>. L'EEG a noté l'embarras suscité par la question de savoir si les pressions que cette politisation pourrait éventuellement avoir un impact sur l'efficacité des activités du BMP. De même, ces représentants n'ont pu renseigner l'EEG sur les types les plus fréquents de soumissions pouvant donner lieu à un comportement relevant de la corruption ou de l'étendue des répercussions de ce comportement, encore que l'EEG ait noté qu'ils étaient conscients des cas habituels d'inobservation des règles de la procédure d'adjudication (publicité ponctuelle, etc.). Le BMP n'avait pas établi de typologies de la corruption et n'avait mené aucune étude ni aucune autre activité préventive.

v) *L'Administration des douanes et l'Administration fiscale*

81. Avec 1400 agents répartis entre six départements fonctionnels au niveau central et cinq Maisons régionales des douanes, l'Administration des douanes (AD) a un effectif complet (mais il a été dit à l'EEG qu'il demeure difficile de trouver du personnel de qualité). On compte 30 demandes pour chaque vacance de poste. L'AD coopère étroitement avec les Administrations russes, lettonnes, suédoises et finlandaises, car les mouvements de transit sont considérés comme un problème sérieux. Le budget de l'État repose très largement sur l'accise et les droits de douane (70%).
82. Pour assurer l'intégrité de son fonctionnement, l'AD a créé deux départements :

---

<sup>43</sup> Pour la période 1998-2000, on dispose des chiffres suivants : 1998 : 1684 soumissions (104 marchés contestés) ; 1999 : 1852 (220) ; 2000 : 1805 (173). Le détail des chiffres concernant le BMP révèle un équilibre entre les plaintes dont les auteurs ont obtenu satisfaction, les protestations réglées par voie d'accord mutuel et les marchés annulés (24, 38 et 16, respectivement).

<sup>44</sup> Le BMP a sa page d'accueil : <http://www.rha.gov.ee>.

<sup>45</sup> „Certaines sociétés finançant des partis politiques, ...”

- le Département du contrôle interne qui est chargé des audits financiers (qui examine les opérations au comptant), des audits de performance et des aspects juridiques liés à l'audit (contrôler l'application des lois anticorruption). Ce Département contrôle les profits du personnel, notamment par le biais d'une comparaison avec les données de l'Administration fiscale et de la Police de la Sécurité. Il ne dispose pas de compétences en matière d'enquête à proprement parler et s'en remet à la police du soin de mener à bien ces opérations, comme la mise sur écoute téléphonique ;
  - le Service d'enquête du Département des poursuites et les unités d'enquête des cinq Maisons régionales des douanes, qui s'occupent des enquêtes préliminaires (infractions liées à la contrebande et à la fraude douanière) et qui participent à la détection de la corruption et enquêtes y relatives impliquant des agents des douanes ; elle agit alors en coopération avec la Police de la Sécurité, la Police Estonienne et l'administration des garde-frontières d'Estonie.
83. Au cours des dernières années, une cinquantaine d'agents ayant commis des actes de corruption ont été découverts. L'EEG a également été informée que l'AD coopère aussi étroitement avec les gardes frontière (mieux rémunérés) (échange de données, opérations conjointes, etc.). Différentes mesures sont en place pour prévenir la corruption et l'offre et l'acceptation de pots-de-vin par des agents dans l'exercice de leurs fonctions officielles (contrôle à "quatre yeux", endroits spéciaux pour vérifier les transporteurs, division des tâches, rotation du personnel, six mois de mise à l'épreuve, etc.).
84. L'Administration fiscale (AF) possède 18 bureaux locaux en Estonie, 70% des activités économiques ayant lieu à Tallinn. Au niveau central, l'AF regroupe plusieurs Départements, dont le Département de lutte contre la fraude fiscale et un Département de l'audit interne. Ce dernier assure si nécessaire un contrôle des cadres supérieurs, que ce soit en relation avec la corruption, la négligence du devoir, les erreurs etc. En cas d'affaire de corruption, ce département ne peut mener d'enquête préliminaire (il n'y est pas habilité par la loi), qui sera en revanche menée soit par la Police de la Sécurité ou les préfectures de police sur la base des documents transmis par le Département de l'audit interne. Le personnel subalterne est contrôlé par les bureaux locaux.
85. Un Département des enquêtes a été créé le 1<sup>er</sup> avril 2001 (le Centre d'enquête sur la fraude fiscale), date à laquelle l'AF s'est vu attribuer des compétences en matière d'enquête. Ce Département se verra affecter des fonctionnaires de police (mieux rémunérés). L'EEG a été informée que la création de ce Département avait été motivée par l'inefficacité de la politique en vigueur jusqu'alors : 2 affaires ont été ouvertes en 1997 et deux autres en 2001 contre des agents de l'AF (dont certains responsables de rang élevé). Les affaires remontant à 1997 n'avaient pas encore été réglées au moment de la visite et le délai de prescription était écoulé. Le Département a été mis sur pied en raison de l'imprécision du Statut de l'AF<sup>46</sup>. On compte que le recours aux services de fonctionnaires de police aidera à obtenir des informations plus facilement de la police (ce qui contrebalancera par ailleurs l'impossibilité pour l'AF d'offrir des récompenses en échange d'informations). Comme l'Administration des douanes, l'AF a pris diverses mesures pour prévenir la corruption et d'autres types d'inconduite (répartition des tâches, réception 24 heures sur 24 d'informations faisant état d'acte d'inconduite, six mois de mise à l'épreuve, identification des personnes ayant accès aux bases de données).

vi) *ONG et société civile*

---

<sup>46</sup> La loi dit que *l'Administration fiscale peut prendre les mesures nécessaires pour ....*

86. Depuis l'adoption en 1996 d'une législation spécifique sur les organisations non gouvernementales (ONG) et les fondations, ce sont entre 1300 et 1500 ONG et fondations qui ont été créées en Estonie<sup>47</sup>. L'*Institut Jan Tõnisson* (ci-après désigné le JTI) semble être l'une des ONG estoniennes qui exercent le plus d'influence sur l'opinion. Le JTI a commencé à s'occuper du phénomène de la corruption en 1998 et a créé un centre de recherches sur la corruption. Il fait à présent office de section estonienne de Transparency International et établit un rapport annuel sur la corruption en Estonie. En 2000, la société *Corruption Free Estonia*, coalition vouée à la mise sur pied d'activités coordonnées pour lutter contre la corruption, a été fondée sur l'initiative du JTI. Créée en application de la loi susvisée sur les ONG, elle est un lieu de rencontre pour les représentants des institutions publiques, des administrations locales, d'autres ONG et des médias. Elle cherche à faire oeuvre de sensibilisation, à faire connaître nature et le danger de la corruption et à renforcer le sens des responsabilités chez les agents publics et les hommes politiques.
87. Une autre ONG jouant un rôle important est le Centre juridique estonien (CJE). Créé en 1995 grâce à un financement de la Banque mondiale, il se veut une structure de formation au service de différentes catégories de fonctionnaires (dont les magistrats et les personnes chargées de rédiger les lois). Le CJE a également contribué au développement de l'éthique professionnelle. Il assure par ailleurs des services juridiques. Il a progressivement renforcé sa légitimité et se présente aujourd'hui comme une institution publique estonienne, grâce en particulier à une collaboration étroite avec la Cour suprême, l'Université de Tartu, etc. Le CJE a également constitué différents groupes de travail qui passent au crible le fonctionnement des institutions et société estoniennes. L'un de ces groupes de travail s'occupe de la corruption.

vii) *Médias*

88. La liberté de la presse est garantie en Estonie. Les radiodiffuseurs privés doivent demander une autorisation, mais aucun permis ni aucune autorisation ou formalité d'enregistrement ne sont requis pour fonder un journal. L'immense majorité des médias nationaux est contrôlée par des sociétés scandinaves, ce qui n'a toutefois pas diminué l'indépendance des journalistes. Les médias publics subsistent, mais sont confrontés à des problèmes financiers et organisationnels. Cette dépendance vis-à-vis des subsides de l'État pourrait être un obstacle à l'objectivité et à l'esprit critique.
89. Selon le représentant de l'Association des journaux estoniens, l'Estonie compte un petit nombre de journalistes indépendants actifs. La plupart des journalistes travaillent pour des entreprises de presse qui, bien que contrôlées par des sociétés étrangères, ont des profils politiques faciles à cerner. Certains journalistes sont plus particulièrement connus pour leur travail d'investigation sur les affaires de corruption. Cela dit, le journalisme d'investigation à proprement parler n'est pas très développé et ce ne sont pas les médias qui divulguent les affaires de corruption. En revanche, ils suivent de près les principales affaires liées aux scandales financiers et/ou à la corruption et en rendent abondamment compte. On observe dans la presse une tendance à examiner de plus près les activités de la police. Les médias estoniens jugent également inquiétante l'étendue de la corruption au niveau de l'administration locale, qui tient en partie au fait que les médias et journaux locaux – relativement peu développés – n'exercent aucun contrôle sur cette situation<sup>48</sup>.

viii) *Le secteur privé*

---

<sup>47</sup> Voir Institut Jan Tonisson, *Country Study Estonia*, Tallinn 2001, p. 36.

<sup>48</sup> Ibid, p.6

90. Les réponses au questionnaire ont indiqué que, depuis quelques années, le secteur tertiaire participe de plus en plus à la lutte contre la corruption. Le journal des affaires "Äripäev" a été très actif dans le traitement des sujets relatifs à la corruption. Il ressort des entretiens avec un représentant de l'Association des banques estoniennes (l'ABE – qui représente sept banques commerciales) que le secteur bancaire estonien semble relativement bien développé et solide. Environ quatre-vingt-cinq pour cent environ des actifs de ces banques sont détenus par des institutions de crédit étrangères. On note également une prise de conscience de plus en plus claire du problème du blanchiment de capitaux et d'autres infractions, y compris la corruption, liées au blanchiment de capitaux. Le représentant de l'ABE a fourni des informations indiquant que l'Association coopère très activement avec le Service de renseignements financiers ainsi qu'avec les forces de police à l'application des dispositions de la Loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux. L'ABE participe également aux travaux du Groupe de travail sur la fraude financière de la Fédération bancaire de l'Union européenne (FBE).

**d. Immunités à l'égard d'enquêtes, de poursuites et de décisions judiciaires pour infraction de corruption<sup>49</sup>**

91. En application de la Constitution estonienne, les entités ci-après jouissent d'immunités :

- les membres du *Riigikogu* (Parlement estonien) ;
- le Président de la République ;
- les membres du gouvernement (Premier ministre et ministres) ;
- le Vérificateur général des comptes ;
- les juges et le Président de la Cour Suprême ;
- les juges, autres que ceux de la Cour Suprême.

92. Des poursuites pénales contre les quatre premières catégories de personnes susmentionnées ne peuvent être engagées que sur proposition du *Legal Chancellor* (LC) et avec l'assentiment de la majorité des membres du Parlement. Dans la pratique, le LC vérifie la licéité de la procédure engagée par le procureur. Il propose ensuite la levée de l'immunité au Parlement.

93. Le Legal Chancellor jouit lui-même de l'immunité constitutionnelle. Il ne peut faire l'objet de poursuites pénales que sur proposition du Président de la République et avec l'assentiment de la majorité des membres du Riigikogu.

94. La dernière catégorie de personnes bénéficiant d'immunités sont les juges. Le droit estonien opère une distinction à cet égard entre les juges de la Cour Suprême et tous les autres. Un juge en fonctions ne peut faire l'objet de poursuites pénales que sur la base d'une proposition de la Cour Suprême et avec l'assentiment du Président de la République. Pour ce qui est des juges de la Cour Suprême, ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'une mise en accusation, lors de leur mandat, que sur la base d'une proposition de la Cour Suprême elle-même et à la suite d'une décision par la majorité du Riigikogu.

95. Le Legal Chancellor et le Président de la République ont le droit d'examiner les dossiers se rapportant à des affaires pénales<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Cet examen a été effectué sur la base des informations communiquées par la délégation estonienne lors de l'examen du rapport en plénière.

96. Les seules affaires à s'être présentées jusqu'à présent concernaient un juge et deux parlementaires (utilisation abusive de fonctions parlementaires en tant qu'employé de banque et action fautive dans la gestion de devises étrangères commise par l'ex-Président de la Banque d'Estonie). Dans ces trois cas, l'immunité a été levée et l'accusé a été déclaré non coupable. Deux lois de 1995 (Loi sur la constitution et l'institution de poursuites pénales contre le Président et les membres du gouvernement ; Loi sur l'engagement de poursuites pénales contre les parlementaires, le Vérificateur général des comptes etc.) et le Code procédure pénale déterminent le mécanisme exact pour la levée des immunités et l'étendue du contrôle exercé par le Legal Chancellor et le Président. Des informations fournies après la visite semblent indiquer qu'il s'agit d'une immunité uniquement en matière de poursuites (et non d'enquêtes, qui demeurent libres)<sup>51</sup> et que les immunités s'appliquent aux actes de l'agent concerné tant au cours qu'au dehors de ses activités officielles
97. Enfin, un diplomate estonien représentant l'Estonie à l'étranger pourrait voir son immunité spéciale levée s'il est soupçonné de corruption dans l'État où il est en poste. Le cas ne s'est encore jamais présenté.

### **III. ANALYSE**

#### **a. Politique générale en matière d'évaluation de la corruption, des risques et de la menace**

98. L'EEG juge encourageante à bien des égards, l'action menée par l'Estonie pour contrer la corruption. Il convient de noter que celle-ci n'y est pas endémique et que le problème n'a pas l'ampleur qu'il atteint dans les autres États post-soviétiques ou post-communistes. Cet état de choses tient partiellement au climat économique favorable, à la détermination de la population à édifier un nouvel État ainsi qu'à l'existence d'un ensemble de mécanismes de contrôle officiel relativement fiables. De plus, les autorités estoniennes sont résolues à lutter contre la corruption. Cela dit, l'EEG constate qu'un certain nombre de menaces subsistent qui ne sont pas suffisamment prises en considération. Il y aurait lieu de définir et d'évaluer correctement ces menaces pour ajuster en conséquence la politique officielle anticorruption et éviter ainsi le risque de perdre le bénéfice des résultats positifs antérieurs.

#### **a1. L'influence du crime organisé sur l'Estonie**

99. La proximité territoriale de l'Estonie vis-à-vis de la Russie et de la Scandinavie pourrait être considérée comme une aubaine et, en même temps, comme un défi au regard de l'existence de graves menaces, en particulier dans la perspective de l'adhésion de l'Estonie à l'UE (au cas où le pays serait utilisé comme base d'activités commerciales illicites menées à l'échelle de l'Union). Pour le moment, la route estonienne peut être utilisée par les organisations criminelles multinationales, en particulier celles qui opèrent depuis la Russie, pour la contrebande de produits fortement taxés (alcool, cigarettes), le trafic de drogue et l'immigration clandestine. L'impact de ce type d'activités criminelles dépend de la mesure dans laquelle la corruption est acceptée dans certains organismes officiels (en particulier l'Administration des douanes et

---

<sup>50</sup> Ces dispositions suivent immédiatement les dispositions du Code de procédure pénale se rapportant à l'inculpation de personnes jouissant d'immunités. Elles semblent néanmoins constituer une dérogation générale au principe du secret de l'action pénale.

<sup>51</sup> Il semble, d'après l'art. 121 du Code de procédure pénale, que les règles relatives à l'immunité ne s'appliquent qu'à l'inculpation, non à l'enquête : „Le parquet notifie au Garde des sceaux ou au Président de la République une ordonnance d'inculpation [les fonctionnaires jouissant d'immunités] prise par un juge d'instruction.

l'Administration des gardes frontière). Le problème de la corruption dans ces milieux est donc appelé à s'aggraver.

100. L'activité du crime organisé qui s'accompagne d'une entreprise de corruption politique visant les structures de l'État et l'économie particulièrement dangereuse et destructrice reste relativement peu développée. Il semble que les services chargés de la prévention dans ce domaine, en particulier la Police de la Sécurité, se soient acquittés correctement de leurs fonctions. Toutefois, une prise de conscience d'une augmentation possible du risque lié à l'impact du crime organisé s'impose<sup>52</sup>. Étant donné que les organisations criminelles cherchent à consolider leur position et prendre part à la vie politique et économique (en pratiquant la corruption dans les hautes sphères du pouvoir), l'action anticorruption de la police pourrait ne pas suffire.
101. L'EEG est d'avis que l'absence de liens visibles entre la corruption en Estonie et le crime organisé (transfrontière) pourrait être une illusion. Elle est d'avis qu'il faudrait intensifier les recherches pour établir l'existence de tels liens, ce qui permettrait d'identifier les services plus spécialement vulnérables face à l'influence du crime organisé et à la corruption sur une grande échelle. Selon les résultats que l'on obtiendrait, des politiques anticriminelles spécifiques devraient être formulées pour ces secteurs vulnérables.

## **a2. La tolérance de la corruption dans la société estonienne**

102. En dépit des résultats indéniables qui ont été enregistrés et des normes de probité élevées qui se sont imposées au lendemain de l'indépendance et qui semblent prévaloir actuellement dans la majeure partie de la société estonienne, l'EEG remarque un certain degré de tolérance pour les pratiques de corruption. À son avis, ce degré a toutes les chances d'augmenter si rien n'est fait pour remédier aux insuffisances manifestes des différents mécanismes de contrôle, en s'attaquant à la culture de la corruption et en garantissant une politique dissuasive. Il serait utile d'impliquer les ONG et les médias dans des campagnes contre la tolérance à l'égard des actes de corruption.
103. En premier lieu, on observe le phénomène – plus ou moins – ouvert des actes mineurs de corruption de fonctionnaires subalternes (comme l'acceptation d'un pot-de-vin par un agent de la circulation). La tolérance de ce phénomène est à rapprocher de l'"échelle des anti-valeurs" qui prévalait à l'époque soviétique. La source en est la conviction que l'existence de bas traitements justifie tous les moyens de se procurer facilement de l'argent supplémentaire. À ce propos, l'EEG relève la forte demande d'emplois dans l'administration des douanes, la police ou l'administration des gardes frontière.
104. En deuxième lieu, il y a le phénomène de la corruption au niveau local, qui a été reconnue et signalée à maintes reprises par les différents représentants que l'EEG a rencontrés pendant la visite. Ces mêmes représentants ont déploré le fait que la plupart des autorités centrales n'exerçait pas de véritable contrôle sur les activités des autorités locales (comme en témoigne le fait que les mécanismes d'audit étaient entre les mains de personnes nommées par les autorités

---

<sup>52</sup> Les membres du Bureau de la Police de la sécurité a indiqué à l'EEG qu'ils n'avaient constaté aucun lien entre le crime organisé et la corruption en Estonie, mais les faits ne cadrent pas complètement avec cette opinion. En 1998, la Police de la Sécurité a découvert une fraude massive sur la taxe sur les carburants dans laquelle était impliquée l'organisation criminelle Koshelev de Tallinn, qui avait versé des pots-de-vin aux inspecteurs des douanes pour falsifier des registres d'exportation. Le Bureau de la sûreté peut avoir réussi à éliminer cette organisation criminelle, mais d'autres lui emboîteront probablement le pas.

locales). Les activités des services estoniens chargés de la lutte contre la corruption politique et la grande délinquance économique nécessitent à l'évidence d'être intensifiés.

105. En troisième lieu, l'EEG confirme que la corruption demeure – jusqu'à un certain point – une "zone d'ombre" en Estonie, pour reprendre l'expression employée par le Bureau de la sûreté. Certains secteurs apparaissent à l'occasion et de façon fortuite comme fragilisés par la corruption<sup>53</sup>. En outre, on a mentionné à plusieurs reprises, au cours des entretiens, le fait que la corruption n'avait pas fait l'objet d'un effort de recherche suffisant. Il serait utile que la recherche s'intéresse aux liens potentiels entre la corruption et le crime organisé.
106. En quatrième lieu, il semble admis de faire preuve de tolérance lorsqu'il s'agit de punir des agents publics reconnus coupables d'actes de corruption (pots-de-vin) : les peines semblent en effet rarement appliquées, ce qui n'est pas fait pour renforcer l'effet dissuasif du dispositif répressif. Cet état de choses pourrait s'expliquer par l'apparente absence d'une conception commune de la corruption en Estonie.
107. L'EEG remarque qu'en Estonie, un certain nombre d'organes de tutelle ne se sentent pas vraiment concernés par la lutte contre la corruption, se déchargeant de cette responsabilité sur la Police de la Sécurité (comme le prévoit la stratégie gouvernementale). Toutefois, l'EEG estime que des organes tels que le Bureau d'audit de l'État, le Legal Chancellor, le Bureau des marchés publics, l'Inspection des finances, l'Administration fiscale, l'Administration des douanes et l'Administration des gardes frontière et les différentes inspections internes pourraient jouer un rôle important au niveau du dépistage (précoce) des pratiques de corruption sous toutes leurs formes. Ces organes en ont les capacités techniques, certains d'entre eux pouvant d'ailleurs former les autres ainsi que les magistrats et les policiers. Une participation active de ces organes contribuerait à combler les lacunes des dispositifs de contrôle existants tels que le contrôle de la déclaration des intérêts économiques.
108. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action entreprise pour combattre la corruption. Une initiative gouvernementale globale devrait élaborer des stratégies de dépistage précoce, intensifier la recherche concernant les secteurs touchés par/vulnérables à la corruption, promouvoir la mise en œuvre du Code de déontologie récemment adopté ainsi que le principe de dénonciation obligatoire parmi tous les représentants de l'ordre, rétablir un contrôle adéquat sur les secteurs les plus touchés et inciter à recourir à des groupes multidisciplinaires susceptibles de formaliser des propositions stratégiques. Par ailleurs, une telle initiative devrait soutenir les actions de sensibilisation sur l'impact de la corruption, réviser les procédures de recrutement, les barèmes de rémunérations ainsi que les processus décisionnels administratifs, et pour finir, de charger un groupe de travail multidisciplinaire de la responsabilité d'ensemble de la lutte contre la corruption et de la coordination des politiques anti-corruption.

## **b. L'appareil répressif**

### **b1. Services chargés de l'application de la loi**

---

<sup>53</sup> „Le Bureau de la sûreté instruit actuellement une affaire pénale qui concerne des violations de la loi par l'ARK (le Centre d'immatriculation des véhicules à moteur). Il semble qu'au fil des ans, l'ARK ait mis en place des formules efficaces d'offre, d'acceptation et de transmission de pots-de-vin, et il s'est avéré que les intermédiaires assurant cette transmission étaient des fonctionnaires, parmi lesquels des agents des services chargés de l'application de la loi. Malheureusement, l'affaire montre que la corruption et d'autres violations de la loi qui lui sont associées se sont incrustées dans l'univers mental de la population, beaucoup de gens considérant à présent les pots-de-vin comme quelque chose de naturel”, in *Annual Review 2000*, p. 24.

109. L'EEG estime que les dispositions régissant actuellement les activités d'enquête, en particulier celles de l'Administration de la police, du Bureau de la sûreté, de l'Administration des gardes frontière, de l'Administration des douanes et de l'Administration fiscale, garantissent pour ainsi dire l'autonomie et l'indépendance du travail d'enquête, tout en prévoyant la possibilité de former des recours en cas de désaccord avec le parquet. Les membres de la police et de la magistrature estoniennes rencontrés à Tallinn ont dit à l'EEG qu'ils jugeaient satisfaisante la situation actuelle, au moins au niveau des villes les plus importantes. L'EEG espère que les dispositions actuelles seront maintenues dans le nouveau code de procédure pénale qui doit être adopté dans le courant de 2001.
110. D'une façon générale, la police est bien équipée. Si l'on considère que l'action anticorruption la plus importante est confiée à la Police de la Sécurité, on peut dire que cette entité s'acquitte du mieux qu'il peut de ses fonctions, malgré un certain isolement dans les opérations de dépistage et d'enquête. En ce qui concerne la Police estonienne, les préfectures de police semblent se contenter d'intervenir après coup face à la corruption. À cet égard, l'EEG tient à souligner que le recours aux techniques d'enquête exceptionnelles peut être très opérant dans le cadre des enquêtes sur la corruption, qu'il s'agisse d'arrêter les contrevenants privés et publics ou de dissuader les corrupteurs potentiels. Lorsque les circonstances s'y prêtent, leur utilisation devrait être élargie et encouragée.
111. Les relations de travail entre la police et le parquet sont bien réglementées par la loi et semblent donner de bons résultats dans la pratique. Toutefois, certaines enquêtes sur des affaires fiscales et de corruption ont été menées à un rythme qui ne laisse pas d'être préoccupant et on ne sait pas encore si le nouveau Code pénal et le nouveau Code de procédure pénale permettront d'accélérer sensiblement les enquêtes. Malgré l'existence en Estonie d'une législation anticorruption remarquable et de policiers et de procureurs dynamiques, l'EEG considère que les résultats des enquêtes et poursuites en matière de corruption ne sont pas particulièrement spectaculaires. Sur les 54 condamnations se rapportant aux "infractions liées à l'exercice de fonctions officielles" dont la Police de la Sécurité s'est occupé entre 1995 et 1999, cinq accusés seulement ont été incarcérés. Le seul cas où des poursuites avaient été engagées contre un juge a abouti à un acquittement. Les actions intentées contre deux parlementaires ont également abouti à un acquittement. Un grand nombre de douaniers et de gardes frontière et quelques agents de la circulation ont bien été poursuivis, mais il n'y a eu aucune grande affaire de corruption policière. Les audits internes et les déclarations d'intérêts économiques soumises par les agents publics n'ont, semble-t-il, encore débouché sur aucune condamnation pénale. L'EEG prend note des critiques qui ont parfois été formulées, pendant les entretiens, à l'égard de l'efficacité du travail de la police. Mais les magistrats rencontrent également des difficultés (voir infra). Dans l'immédiat, le flux continu de lois pénales nouvelles et révisées auquel sont exposés des représentants de l'ordre jeunes et inexpérimentés impose un immense effort de formation théorique et pratique.
112. L'EEG recommande donc de créer un groupe de travail composé de policiers, de procureurs, de juges et d'autres spécialistes qui serait chargé de concevoir et d'appliquer un plan-cadre de formation complet et efficace concernant la nouvelle législation applicable aux infractions graves.
113. La corruption au sein des 207 administrations locales que compte l'Estonie est un grave problème, mais la Police de la Sécurité, dont le personnel est chevronné, n'a plus compétence pour s'occuper des actes de corruption (au sens des dispositions pertinentes du Code pénal) commis par des fonctionnaires locaux. L'EEG considère que la nouvelle situation peut être quelque peu déroutante pour ce qui est de distinguer entre les divers domaines de

compétence<sup>54</sup>, au moins au début. En outre, même si l'EEG estime que les préfetures de police ont sans doute une meilleure connaissance de la situation locale, la police locale et la police criminelle centrale peuvent ne pas avoir suffisamment d'expérience pour s'occuper de la corruption locale en dehors des petites affaires de pots-de-vin (qui ont toujours été de leur ressort). Qui plus est, les membres de ces deux services de police n'ont pas reçu une formation approfondie aux affaires de corruption et aux affaires économique-financières. L'EEG juge risqué de laisser un secteur déjà peu contrôlé par l'administration centrale sous la seule responsabilité de la police locale (avec le risque d'ingérence politique que cela comporte, sur lequel vient se greffer l'insuffisance du contrôle interne).

114. En conséquence, l'EEG recommande que l'administration de la Police estonienne intensifie sa collaboration avec le Riigikogu et les autres organes associés au dépistage de la corruption et des infractions économique-financières en vue de rationaliser le système actuel des préfetures de police de façon à le rendre plus sensible à la nécessité d'enquêter sur la corruption locale. Une telle concertation devrait également faciliter le travail de coordination du Bureau de la sûreté (comme le prévoit le Programme national estonien pour l'adoption de l'acquis de l'UE) et le transfert de savoir-faire aux préfetures de police.
115. L'EEG recommande également que le Service de la criminalité économique de la Police criminelle centrale reçoive lui aussi les moyens de se spécialiser davantage dans les affaires de corruption. Il conviendrait également de constituer dans les préfetures des unités qui relèveraient de la Police criminelle centrale et qui recevraient une formation et un équipement leur permettant de s'occuper des infractions en rapport avec la corruption locale et liées à la criminalité économique (passation de marchés publics, comptabilité et finances publiques, etc.).

## **b2. Administration fiscale, administration douanière et administration des gardes frontière**

116. L'EEG prend note des activités de contrôle et de lutte contre la corruption menées par l'Administration fiscale, lesquelles s'appuient sur des procédures précises et un système relativement peu complexe et entièrement automatisé de recouvrement des impôts visant à éliminer les pratiques de corruption parmi les contrôleurs des impôts (division des tâches, accès réservé, etc.). Le Centre d'enquête sur la fraude fiscale étant apparemment une sorte de police fiscale, il est habilité à enquêter sur une infraction fiscale ainsi que sur une affaire de corruption affectant l'appareil de l'administration fiscale. Le fait qu'en pratique, comme en a été informée l'EEG, les affaires de corruption sont transmises à la police pour une enquête plus approfondie afin d'éviter des conflits d'intérêts, constitue un exemple des efforts de l'Estonie en vue de renforcer l'impartialité du système anti-corruption.
117. L'EEG prend également note des efforts déployés par l'Administration douanière et l'Administration estonienne des gardes frontière (AGF) en vue de prévenir la corruption (audits de performance, contrôle des intérêts économiques – y compris par la comparaison de données, rotation, sensibilisation aux principes d'éthique etc.). Toutefois, l'une des questions sur lesquelles tout le monde soit d'accord en Estonie est le fait que ces deux administrations restent vulnérables face à la corruption. Une série d'affaires ayant éclaté à la fin des années 90 ont bien montré l'ampleur du problème. L'EEG n'a pas pu établir si la corruption mise au jour par ces affaires avait débouché sur un effort conséquent de réorganisation ou de recyclage. En particulier, les informations communiquées par l'AGF indiquent que la formation continue de faire défaut et que

---

<sup>54</sup> Ainsi, par exemple, quelle autorité sera chargée des enquêtes sur les cas de corruption de fonctionnaires locaux ? Et qui s'occupera des cas de fraude fiscale liée à la corruption ?

la coopération entre l'AGF et les autres organismes chargés de l'application de la loi est d'un niveau variable.

118. Les deux administrations ont des Ministères de tutelle différents ayant recours à des technologies d'information et utilisant des barèmes de traitements différents. Ces administrations sont investies de responsabilités distinctes, mais qui se recouvrent partiellement dans un environnement où elles peuvent être confrontées tous les jours à des contrebandiers et à d'autres influences corruptrices, y compris la pratique des pots-de-vin entre ces deux Administrations, ce qui donne à penser que les Ministères des finances et de l'intérieur devraient procéder à une étude complète de ces deux Administrations en vue de réduire leur vulnérabilité à l'avenir. L'EEG est également d'avis que, vu la taille du pays, il pourrait être intéressant de mettre en place une direction davantage coordonnée entre l'administration des douanes et des gardes frontière : cela permettrait en effet de rendre plus cohérents la surveillance et le contrôle anticorruption internes. Cette fusion faciliterait la mise en place d'une politique nationale de rotation, dont on sait qu'elle réduit les possibilités de corruption. La fusion éliminerait par ailleurs toutes les disparités réelles ou imaginaires entre ces deux organismes si importants. A cet égard, l'EEG note que la qualité de la coopération entre l'AGF et les douanes était perçue de manière variable.
119. Aussi l'EEG recommande-t-elle qu'un groupe de travail de haut niveau se penche immédiatement sur les relations actuelles entre l'Administration des douanes, l'Administration des gardes frontière et même la police, notamment dans les domaines de la coordination, de l'assistance et de la formation. Ce groupe devrait faire des recommandations spécifiques et contraignantes, à court comme à long terme, afin d'améliorer de manière significative la coordination et la coopération entre ces deux entités.
120. L'EEG recommande également d'intensifier les efforts de modernisation de l'AGF (locaux, formation, politiques et enquêtes anticorruption, encadrement, etc.).

### **b3. La magistrature**

121. L'indépendance des tribunaux et des juges est garantie par la législation, en premier lieu par le système de nomination. Le Ministère de la Justice joue vis-à-vis des tribunaux un rôle purement administratif. La structure de l'appareil judiciaire semble ne receler aucun danger pour l'indépendance des juges, indispensable en particulier dans les affaires de corruption impliquant les hautes sphères du pouvoir. Certaines sources d'information étaient même d'avis que la révocation des juges incompetents était rendue trop difficile. L'indépendance des procureurs est différente de celle des juges. Les parquets sont des institutions gouvernementales relevant administrativement du Ministère de la Justice, mais ce dernier ne participe aucunement à l'instruction des affaires judiciaires. S'agissant de l'administration, des avis ont été exprimés en faveur d'une augmentation du nombre des opérations d'audit et de contrôle internes<sup>55</sup>. Le Ministère de la Justice en a tenu compte pour le programme d'audit correspondant à 2001. D'une façon générale, et en ce qui concerne les règles légales, il a été dit que la magistrature exerce ses fonctions en toute indépendance. L'EEG prend note du mécanisme de déclaration intérêts économiques, que doivent également soumettre les juges et les procureurs, et de la publication des traitements des juges.
122. L'EEG juge positive la répartition des affaires entre procureurs sur la base d'un plan de travail. Elle note par ailleurs que le remplacement des procureurs doit être motivé par écrit et que cette

---

<sup>55</sup> Voir Étude de pays, Estonie, Transparency International Estonie, 2001.

procédure a été utilisée dans le cas d'affaires complexes à Tallinn, où les compétences des procureurs et des juges sont plus étendues, sans oublier l'existence dans la capitale de juges (et, bientôt, de procureurs) spécialisés dans les questions économiques et financières.

123. Le principe de la légalité des poursuites appliqué en Estonie limite en principe la marge de manœuvre dont dispose le procureur. Cela étant, l'EEG relève que le nombre total de cas de corruption portés devant les tribunaux n'est pas particulièrement élevé, ce qui soulève des interrogations sur la manière dont le principe en question est appliqué en pratique.
124. L'EEG note également le rôle central que jouent les tribunaux dans les procédures pénales. Ils peuvent par exemple mettre fin à la procédure, mais ils ont également une compétence très étendue pour se prononcer sur les éléments recueillis pendant l'instruction. Le juge peut se prononcer sur le moment où il estime que tous les éléments de preuve nécessaires ont été réunis. Le tribunal est par ailleurs tenu de prendre toutes les mesures indispensables pour une enquête complète, approfondie et objective sur les circonstances propres à chaque affaire. Dans les affaires concernant des délits de corruption, ces prérogatives peuvent servir à s'assurer que des limites inacceptables ne sont pas imposées à l'action pénale. Le tribunal peut renvoyer l'affaire au procureur pour que celui-ci établisse un nouvel acte d'accusation. Néanmoins, il ressort des informations obtenues par l'EEG que, dans la pratique, ces prérogatives ne sont pas utilisées dans toute leur plénitude et qu'elles semblent devoir être rognées par le projet de nouveau code de procédure pénale.
125. De l'avis de l'EEG, la protection des témoins et des victimes dans les affaires pénales est assurée de façon satisfaisante en Estonie. La coopération de l'accusé au règlement de l'affaire peut être prise en considération. L'EEG estime que la possibilité de parvenir à une transaction peut être un élément positif lorsqu'il s'agit régler des affaires de corruption complexes dans le cadre desquelles les informations et les témoignages peuvent être négociés. Les entretiens qui se sont déroulés à Tallinn n'ont pas permis de jeter toute la lumière sur l'étendue du pouvoir discrétionnaire des tribunaux, mais il semble que le système donne de bons résultats.
126. La principale difficulté à laquelle soient confrontés les tribunaux et parquets estoniens est l'absence de formation et celle d'un système de formation adéquat en dépit des efforts importants que déploient le Ministère de la Justice<sup>56</sup> et le Centre juridique estonien. L'EEG est pleinement consciente de la situation de l'Estonie en tant que pays en transition, en particulier si l'on considère les réformes parfois radicales qui ont été mises en place. Mais l'absence de formation et de moyens de formation est un point essentiel, car les affaires de corruption, dans leurs avatars les plus élaborés, exigent également des compétences spéciales au niveau de la procédure judiciaire et au moment de rendre un jugement définitif<sup>57</sup>. À défaut, le corrupteur ou la personne qui s'est laissé corrompre saura, s'il ou si elle est bien défendu(e), utiliser toute erreur ou lacune dans la procédure pour se faire innocenter. Étant donné que les grandes affaires de corruption concernent souvent des questions financières, commerciales et comptables, il importe également que la formation spécialisée dans ces matières soit prise en compte par la politique de

---

<sup>56</sup> Voir Stratégie pour la formation des juges et des procureurs pendant les années 2001 à 2004. Le Ministère de la Justice essaie de satisfaire à ces exigences et besoins au moyen d'un programme de formation très détaillé, mais l'équipe d'évaluation a reçu des informations ambivalentes sur cette question et les progrès réalisés jusqu'à présent. Il est également question de ces problèmes dans les rapports annuels de la Commission européenne.

<sup>57</sup> La pénurie de procureurs expérimentés en Estonie est peut-être encore plus essentielle. Dans la procédure accusatoire, le procureur est le personnage essentiel de la procédure et un procureur inexpérimenté peut compromettre l'issue de toute affaire de corruption complexe. Le nombre et le pourcentage des acquittements dans les affaires de corruption ne sont pas préoccupants en eux-mêmes, mais, selon les informations communiquées à l'EEG, de nombreux acquittements ont été prononcés dans les affaires les plus remarquables et complexes.

formation. Dans cet ordre d'idées, l'EEG n'a pas vraiment pu établir pourquoi le Ministère de la Justice n'a pas mis sur pied, en coopération avec l'Université de Tartu, un centre de formation permanente (au sein de cette université, par exemple) qui offrirait un programme de formation obligatoire de deux ou trois ans venant compléter les études de droit classiques. Il semble que diverses tentatives en ce sens aient été faites depuis 1996, mais aucune n'a abouti. La situation actuelle laisse n'est pas satisfaisante à maints égards, la formation des juges et des procureurs, mais aussi des avocats, étant dispensée sur la base du volontariat alors que les besoins de formation ne cessent d'augmenter. De plus le système actuel a montré ses limites.

127. En conséquence, l'EEG recommande de mettre en place une structure de formation institutionnalisée (école de magistrature) pour les nouveaux juges et procureurs ayant été sélectionnés et de la doter d'un programme de formation solide et cohérent. Cette École dispenserait aussi une formation continue.
128. En outre, l'EEG juge insuffisant le niveau de spécialisation (3 procureurs prévus). Ils ont pris note des possibilités de faire appel à des experts extérieurs pendant les procédures judiciaires. La taille du pays ne justifie pas vraiment qu'un grand nombre de juges et de procureurs se spécialisent dans certaines catégories d'infractions. Mais on peut s'attendre à ce que le développement de l'activité économique en Estonie rende indispensable de disposer d'un nombre plus important de spécialistes de ces questions, parmi lesquelles la corruption. Il serait bon d'améliorer la spécialisation dans les délits de corruption dans le cadre de la spécialisation en criminalité économique. On devrait pouvoir disposer également de procureurs spécialisés dans les autres régions du pays. La contribution du procureur à la procédure comme la coopération entre le procureur et le juge chargé de l'enquête préalable bénéficieraient toutes les deux de la spécialisation du procureur dans ce type d'infractions. Par ailleurs, l'amélioration des compétences de ces procureurs permettrait d'élargir le rôle du procureur pendant l'enquête préalable au procès.
129. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande d'envisager d'augmenter le nombre des juges et procureurs spécialisés dans la criminalité économique, y compris dans les affaires de corruption.
130. Un problème additionnel résulte de l'application de la prescription, combiné avec la facilité de suspendre la procédure. Ce moyen est souvent utilisé ou accepté par les juges et les procureurs (en dépit de la pression exercée par les médias dans les affaires de corruption). Il compense probablement le manque d'expérience du personnel judiciaire et les remaniements constants de la législation, mais il pourrait constituer une menace pour l'efficacité de la procédure pénale. En effet, en Estonie, la prescription expire une fois que l'affaire a été transmise à la juridiction. Cependant, selon des interlocuteurs de l'EEG, la prescription continue de courir jusqu'au rendu du jugement de première instance. Une telle pratique serait susceptible d'encourager les demandes de suspension en vue d'éviter la condamnation. En conséquence, de l'avis de l'EEG, le système actuel devrait être clarifié. Par ailleurs, l'EEG s'interroge sur la réforme envisagée dans le cadre du projet de nouveau Code pénal (devant être adopté en 2002) qui permettra d'interrompre le délai de prescription seulement avec la décision finale de la juridiction sur la culpabilité de l'accusé. L'EEG observe que les autorités estoniennes devraient reconsidérer le système de la prescription afin d'éviter que la poursuite des infractions de corruption – par définition complexe, difficile à détecter et à prouver – ne soit régulièrement abandonnée parce que la prescription est atteinte.

### **c. Mécanismes de lutte contre la corruption**

## c1. Le Bureau d'audit de l'État (BAE) et la vérification des comptes

131. L'EEG est consciente des efforts déployés par l'Estonie pour améliorer la fiabilité et la transparence des institutions publiques. Elle n'ignore pas que le pays n'a qu'une expérience limitée en matière de vérification des comptes. Elle a également noté les efforts accomplis pour développer la formation dans ce domaine. Mais le système actuel leur a semblé assez compliqué tant la notion d'audit est utilisée à des fins diverses qu'il conviendrait peut-être de mieux distinguer. À l'heure actuelle, il semble que les différents Ministères et administrations régionales/locales, le Département du contrôle financier du Ministère des finances (qui contrôle le fonctionnement de l'ensemble) et le Bureau d'audit de l'État (qui est censé contrôler de façon indépendante et *a posteriori* l'emploi des fonds publics) exécutent tous des tâches semblables, se concentrant sur l'analyse financière et/ou organisationnelle sans procéder à un contrôle effectif. Ni les activités de l'Inspection des finances, ni celles du BAE ne semblent pouvoir déboucher sur des procédures répressives pour utilisation abusive de fonds publics car aucun de ces deux organismes ne se considère comme responsable pour initier des enquêtes financières. L'EEG estime que cet état de choses pourrait résulter du fait que les décideurs ne connaissent pas bien les fins, méthodes et fonctions de la vérification des comptes.
132. Actuellement, le poste de Vérificateur de l'État semble jouir d'une bonne réputation. En outre, le processus décisionnel aux deux tiers offre une protection contre les décisions arbitraires. L'EEG exprime l'espoir de voir maintenu ce processus décisionnel à l'avenir. Le fait que le budget du BAE soit tributaire de décisions prises au Ministère des finances ne compromet pas son indépendance et tous les postes inscrits au budget annuel ne sont pas pourvus. Le nombre effectif d'agents est jugé suffisant dès lors que le BAE ne s'occupe pas de contrôler les administrations locales qui ont leur propre système d'audit, lequel est considéré comme faisant problème. Le rapport annuel est publié régulièrement, à l'exception des informations se situant dans le cadre de la Loi relative aux secrets d'État<sup>58</sup>.
133. L'EEG constate que le BAE est relativement bien qualifié pour dépister les actes de corruption liés à l'utilisation abusive des fonds publics et habilité par la loi à le faire (mis à part l'impossibilité juridique d'examiner les livres de comptes). Parfois, il reçoit aussi des informations du public, des médias et de la police. Cependant, le BAE ne se sent pas partie prenante à la lutte contre la corruption. Il ne considère pas non plus devoir participer à la formation spécialisée des membres des autres organismes. Le représentant que l'EEG a rencontré, a souligné que le public attend du BAE qu'il joue un rôle important dans le dépistage de la corruption, mais que cette attente est "totalement" illégitime. Pour le moment, le BAE n'est pas disposé à prendre part à l'examen d'affaires concrètes qui repose sur des enquêtes (il a été indiqué, par exemple, que la communication d'informations à la police ne fait pas partie des objectifs du BAE). L'EEG reconnaît que le Bureau joue un rôle important en matière de formulation de normes de gestion et de comptabilité publiques transparentes et fiables, mais elle est parvenue à la conclusion qu'il devrait également mieux répondre aux attentes de la société estonienne et intervenir activement dans les secteurs à risque<sup>59</sup>. En relation avec cela, l'EEG comprend parfaitement le souhait légitime de l'Estonie de garantir l'autonomie des pouvoirs locaux, mais elle tient à souligner, notamment à la lumière des inquiétudes qui lui ont été communiquées par des praticiens bien informés, que l'absence d'un contrôle effectif sur les pouvoirs locaux n'est pas non plus souhaitable dans quelque société que ce soit.

---

<sup>58</sup> Cette Loi a été mentionnée à plusieurs reprises au cours des entretiens, mais l'EEG n'a pas pu obtenir de renseignements précis sur les catégories d'informations régies par le secret d'État ni sur la mesure dans laquelle cette Loi peut être un obstacle à l'efficacité des politiques anticorruption en Estonie.

<sup>59</sup> Le nombre des audits ponctuels (qu'il est facile d'effectuer en raison de la petite taille du BAE) est relativement faible.

134. Considérant que le contrôle exercé sur les autorités locales n'apparaît pas satisfaisant (une situation qui conduit à des abus dans la pratique), l'EEG recommande aux autorités estoniennes d'amener les responsables publics à se familiariser avec les objectifs des mécanismes de contrôle financier et de repenser le rôle du BAE et du Département du Contrôle Financier (DCF) du Ministère des finances. Elle recommande également de soumettre aux autorités locales à des mécanismes de contrôle financier appropriés.

## **c2. La Commission parlementaire anticorruption**

135. L'EEG se félicite de la mise en place de cette Commission et du système de déclaration des intérêts économiques. Elle note toutefois avec regret que le seul organe spécialisé dans la lutte contre la corruption en Estonie et le système placé sous son contrôle fassent l'objet de critiques très vives (de la part du Bureau d'audit de l'État, des ONG, des parlementaires eux-mêmes, etc.). D'un côté, ces critiques peuvent être considérées comme reflétant un souhait de voir exister des mécanismes de contrôle efficaces, ce que l'EEG tient à souligner ici. D'un autre côté, et étant donné le fait que la Commission existait depuis plus de 5 ans au moment où l'évaluation a été réalisée, l'EEG estime que ces critiques sont un sérieux handicap pour la crédibilité de politiques anticorruption effectives. En relation avec cela, elle a noté que le Code pénal estonien institue la responsabilité pénale des personnes qui omettent de recueillir ou de vérifier les déclarations d'intérêts économiques. Selon les informations fournies à l'EEG, le système actuel manque de méthodologie, de moyens de vérification de la véracité des déclarations, les contrôles ne portent pas sur la substance mais seulement sur la forme ; il n'est pas mené d'analyse des données réunies et aucun cas de corruption n'a encore été révélé par le biais de ce mécanisme. L'EEG souligne, par ailleurs, que le système actuel n'est pas homogène et recourt à des procédures de contrôle pouvant être entravées pour des raisons politiques ou autres, y compris pour les secteurs ouvertement considérés comme vulnérables à la corruption. L'EEG émet des doutes sérieux quant à savoir si la Commission assure une surveillance d'ensemble sur tous les organes appelés à contrôler les déclarations et à vérifier que les restrictions fixées en matière d'emploi et d'activités sont bien respectées.
136. L'EEG recommande donc de renforcer et d'améliorer sans plus tarder l'application de la Loi anticorruption en ce qui concerne le contrôle des déclarations des intérêts économiques et des autres types de restrictions s'appliquant à des intérêts conflictuels. La Commission parlementaire anticorruption devrait être renforcée pour pouvoir s'acquitter correctement de sa fonction, et notamment du suivi général de l'application de la Loi anticorruption.

## **c3. Le Bureau des marchés publics**

137. L'EEG considère que le BMP serait lui aussi à même de contribuer très activement au dépistage de la corruption. Il a plus de personnel qu'il ne lui en faut et il est doté de tous les moyens de le faire. Il semble avoir acquis un niveau de compétence suffisant, qu'il ne met pas au service des autres institutions sous la forme de séances de formation. Le BMP semble s'acquitter de ses fonctions, au moins sur le plan quantitatif, en s'efforçant de régler les problèmes de procédure de façon non judiciaire, professionnelle et rapide. Il faudrait réaliser des études approfondies pour évaluer son fonctionnement et son indépendance du point de vue qualitatif. Les comptes du BMP ont été vérifiés par le Bureau d'audit de l'État. Les conclusions de ce dernier confirment que la passation des marchés publics est un secteur touché par la corruption et que le BMP pâtit à l'occasion d'une certaine forme d'ingérence politique. Toutefois, l'EEG n'a pas pu établir les

modalités de cette ingérence. À cet égard, on peut peut-être voir dans un certain chevauchement des tâches avec le Bureau d'audit de l'État une double garantie. L'EEG exprime l'espoir que la nouvelle législation d'avril 2001 et le renforcement ultérieur des compétences en matière d'annulation des offres et d'exécution des contrats amélioreront la situation.

138. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande aux autorités estoniennes de mettre le BMP à l'abri des influences malvenues et de revoir le processus décisionnel. Le BMP devrait axer davantage ses travaux sur une démarche préventive (par exemple en établissant des rappels typologiques) et mettre une formation spécialisée à la disposition des membres des autres organismes afin de soutenir les tribunaux administratifs dans leur nouvelle charge de travail.

#### **c4. Les ONG et les médias**

139. L'EEG note que certaines ONG coopèrent à présent régulièrement avec les pouvoirs publics. Certaines d'entre elles ont même créé des groupes de travail sur la corruption. L'EEG relève que, selon certains représentants d'ONG, la coopération et les contacts pourraient être renforcés dans l'optique de la planification concertée d'instruments destinés à faire reculer la corruption en Estonie.
140. L'EEG considère que les médias nationaux estoniens rendent souvent compte de la corruption, en particulier lorsque la justice est saisie d'une affaire concrète. La presse, représentée par des journalistes tout à fait remarquables, a animé des campagnes anticorruption en Estonie. À la suite de la révélation par la presse des actes de corruption commis par les autorités, un grand nombre de responsables de haut niveau, y compris un premier ministre, ont été contraints à la démission. De plus, pour un pays en transition, les médias semblent raisonnablement modérés lorsqu'ils traitent de corruption. Ils jouent un rôle moins important dans la révélation des affaires, car les journalistes n'enquêtent que sur un très petit nombre d'affaires et *"Il n'y a aucune équipe professionnelle d'enquête au sein des médias estoniens"*<sup>60</sup>. Et il n'y a pas non plus un grand nombre de journalistes indépendants, la situation financière des journaux (et des journalistes) n'étant guère florissante. Le problème est crucial pour les journaux locaux. Il s'ensuit que la couverture médiatique des affaires locales n'est pas pleinement assurée, ce qui prive la société estonienne d'observateurs critiques efficaces au niveau local, lesquels pourraient contrebalancer l'inefficacité actuelle des mécanismes de contrôle officiels.
141. Au vu de ce qui précède, l'EEG souligne l'utilité du journalisme d'investigation, en particulier dans les domaines économique et financier pour ce qui est de la lutte contre la corruption, et encourage les autorités estoniennes à assurer un niveau adéquat de transparence en garantissant aux journalistes le droit d'accès, le plus large possible, aux informations détenues par les autorités publiques.

#### **d. Immunités**

142. S'agissant du thème des immunités en tant qu'obstacle à l'instruction, à la poursuite ou au jugement d'affaires de corruption, l'EEG relève que le système actuel s'applique à un nombre acceptable de catégories de responsables considérés comme indispensables par les institutions estoniennes. Les immunités n'interdisent que les poursuites (et non les enquêtes) ce qui permet de rechercher des éléments de preuve préliminaires dans une affaire de corruption. Dans le cas des membres du Parlement et du Gouvernement, le Legal Chancellor se limite à vérifier uniquement la licéité (et non l'opportunité) de la procédure pénale engagée et le Parlement se

---

<sup>60</sup> Voir Institut Jan Tonisson, *Country Study Estonia*, Tallinn 2001, p. 34.

prononce sur la levée de l'immunité à la majorité simple. Ces aspects semblent positifs et raisonnables en ce qu'ils traduisent un équilibre entre les nécessaires protections des autorités étatiques contre des accusations gratuites et la possibilité de les poursuivre sous une inculpation de corruption.

143. D'un autre côté, l'EEG éprouve une certaine inquiétude en ce qui concerne le fait que la procédure de levée de l'immunité des juges implique le Président de la République ou le Riigikogu. Dans de telles circonstances, il ne peut être exclu que les décisions sur la levée de l'immunité des juges puissent être prises sur des considérations politiques ou autres, qui seraient inappropriées. En conséquence, il existe un risque d'influence politique sur l'application de cette procédure.
144. L'EEG recommande donc aux autorités estoniennes de s'assurer que – en ce qui concerne les juges - les décisions relatives aux immunités sont exemptes de considérations politiques et sont basées sur la pertinence des demandes soumises par les procureurs et approuvées par la Cour Suprême.

#### **IV. CONCLUSIONS**

145. L'Estonie fait depuis quelques années des efforts tout à fait remarquables pour garantir l'existence d'un appareil d'État et d'une administration solides alors même que le pays poursuit sa renaissance. Le processus de réforme profite de facteurs socioculturels favorables et, assurément, de l'appui substantiel fourni par l'étranger. Le cadre institutionnel a atteint un niveau qu'il ne saurait dépasser sans créer des problèmes pour ce pays de 1,4 million d'habitants. Les moyens de base pour contenir la corruption existent : police spécialisée, mécanisme d'audit, Audit suprême de l'État, mécanisme permettant d'éviter les conflits d'intérêts, Bureau des marchés publics, une société civile jouant de façon constructive un rôle critique, etc., sans parler des potentialités du médiateur estonien, qui est un observateur critique supplémentaire. Nombre de ces entités ne se sentent pas tenues de dépister et de poursuivre la corruption. Pour le moment, le système s'en remet largement au Bureau de la sûreté du soin de combattre la corruption (même pour ce qui est de son dépistage).
146. Comme dans l'immense majorité des pays en transition, le rythme du renouvellement de la législation est élevé en Estonie. Le manque d'expérience et de connaissance des dispositions et procédures législatives reste un problème important en dépit d'un excellent système d'information et de publication. C'est bien ce qu'expriment les incertitudes qui se sont fait jour au cours des entretiens que l'EEG a eus. L'EEG observe également une certaine tolérance vis-à-vis de certaines formes de corruption ainsi que l'existence de « zones d'ombre », mais aussi la persistance de la corruption dans certains secteurs dépourvus de mécanismes permettant de la maîtriser.
147. La décision radicale qui a été prise de donner la préférence à un personnel neuf et jeune pour marquer une nette rupture avec les habitudes de l'ancien régime est un investissement à long terme. Le manque d'expérience est partiellement contrebalancé par la croissance rapide de formes modernes de gestion publique et un réseau de contrôle socio-économique renforcé par une société civile mûre et active.
148. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande à l'Estonie ce qui suit :

- i. de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action entreprise pour combattre la corruption. Une initiative gouvernementale globale devrait élaborer des stratégies de dépistage précoce, intensifier la recherche concernant les secteurs touchés par/vulnérables à la corruption, promouvoir la mise en œuvre du Code de déontologie récemment adopté ainsi que le principe de dénonciation obligatoire parmi tous les représentants de l'ordre, rétablir un contrôle adéquat sur les secteurs les plus touchés et inciter à recourir à des groupes multidisciplinaires susceptibles de formaliser des propositions stratégiques. Par ailleurs, une telle initiative devrait soutenir les actions de sensibilisation sur l'impact de la corruption, réviser les procédures de recrutement, les barèmes de rémunérations ainsi que les processus décisionnels administratifs, et pour finir, de charger un groupe de travail multidisciplinaire de la responsabilité d'ensemble de la lutte contre la corruption et de la coordination des politiques anti-corruption ;
- ii. mettre en place un groupe de travail composé de policiers, de procureurs, de juges et d'autres spécialistes chargés de concevoir et d'exécuter un plan-cadre complet et efficace de formation à la nouvelle législation régissant la lutte contre les crimes graves ;
- iii. l'Administration de la police devrait intensifier l'action entreprise avec le Riigikogu et les autres organismes associés au dépistage de la corruption et des crimes économiques et financiers en vue de rationaliser le système actuel des préfetures de police pour le rendre mieux à même d'enquêter sur la corruption locale. Une telle concertation facilitera par ailleurs la tâche de coordination du Bureau de la sûreté (comme l'a prévu le Programme national estonien d'adoption de l'acquis de l'UE) et le transfert de savoir-faire au bénéfice des préfetures de police. Il y aurait lieu d'organiser la formation spécialisée des préfetures de police locales ;
- iv. le Service de la criminalité économique de la Police criminelle centrale devrait lui aussi pouvoir se spécialiser davantage dans les affaires de corruption. Il faudrait également mettre en place au sein des préfetures des unités plus petites relevant de la Police criminelle centrale et leur donner à leurs agents une formation et le matériel leur permettant de traiter les délits de corruption locaux qui se rapportent à la criminalité économique (passation des marchés publics, comptabilité et finances publiques, etc.) ;
- v. faire procéder sans délai par un groupe de travail de haut niveau à un examen des relations existant entre l'Administration des douanes, l'Administration des gardes frontières (AGF) et la police (coordination, assistance, formation, etc.). Ce groupe devrait formuler des recommandations spécifiques et contraignantes, à titre temporaire comme à long terme, pour d'améliorer de manière significative la coordination et la coopération entre ces deux entités ;
- vi. intensifier les efforts déployés en faveur d'une modernisation de l'AGF (locaux, formation, politiques et enquêtes anticorruption, encadrement, etc.) ;
- vii. mettre en place une structure de formation institutionnalisée (école de magistrats) à l'intention des nouveaux juges et procureurs qui ont été sélectionnés, et la doter d'un programme de formation solide et cohérent. Cette école assurerait aussi une formation continue ;
- viii. envisager d'augmenter le nombre des juges et procureurs spécialisés dans les questions liées à la criminalité économique, y compris la corruption ;

- ix. amener les responsables publics à se familiariser avec les fins de l'audit et repenser le rôle du Bureau d'audit de l'Etat (BAE) et du Département du contrôle financier (DCF) du Ministère des finances et soumettre les autorités locales à des procédures de contrôle financier adéquates ;
  - x. renforcer et améliorer sans plus tarder l'application de la Loi anticorruption en ce qui concerne le contrôle des déclarations des intérêts économiques et des autres types de restrictions s'appliquant à des intérêts conflictuels. La Commission parlementaire anticorruption devrait être renforcée pour pouvoir s'acquitter correctement de sa fonction, et notamment du suivi général de l'application de la Loi anticorruption ;
  - xi. de mettre le Bureau des marchés publics à l'abri des influences malvenues et de revoir le processus décisionnel. Le BMP devrait axer davantage ses travaux sur une démarche préventive (par exemple en établissant des rappels typologiques) et mettre une formation spécialisée à la disposition des membres des autres organismes afin de soutenir les tribunaux administratifs dans leur nouvelle charge de travail ;
  - xii. En ce qui concerne les juges, s'assurer que les décisions relatives aux immunités sont exemptes de considérations politiques et sont basées sur la pertinence des demandes soumises par les procureurs et approuvées par la Cour Suprême.
149. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de l'Estonie à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
150. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de l'Estonie à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2002.

## ANNEXE I

### Liste des institutions et représentants rencontrés par l'EEG

<b>Ministère de la Justice</b> .....	M. P. PÄRNA (Secrétaire Général Adjoint) Mme E. JÕKS (Département des tribunaux) Mme Ü. RAIG (Département du droit pénal) Mme M. MÄNDMAA (Département des audits)
<b>Parquet</b> .....	M. P. GONTSAROV
<b>Tribunal de la ville de Tallinn</b> .....	Mme H. SÄRGAVA
<b>Parlement</b> .....	M. I. TALLO (Commission constitutionnelle)
<b>Ministère des Affaires Etrangères</b> .....	Mme M. TIPPO Mme M. KALJURAND
<b>Bureau d'Audit de l'Etat</b> .....	M.J.PARTS (Auditor General)
<b>Bureau de la Police Estonienne</b> .....	M. Rene VIHALEM, Police Service du Développement et de l'Information M. Indrek TIBAR, Police Criminelle Centrale Service de la Criminalité Economique M. Aivar PAUL – FIU, Service de la Criminalité M. Peeter ŠULTS – Service du Personnel Division de Contrôle interne de la Police M. Riho KUPPART – Service Financier Ms Piret PALUSOO – Service du Personnel
<b>Bureau de la Sûreté</b> .....	M. Meelis RATASSEPP
<b>Bureau des marchés publics</b> .....	Mme S. ANSO Mme T. LOOSAAR M. A. VEEL
<b>Ministère des Finances</b> .....	M. I. LIIVER (Division de l'Audit)
<b>Administration fiscale</b> .....	M. R.OSANIK
<b>Administration des douanes</b> .....	M. J. MEIDLA
<b>Bureau du Garde des Sceaux</b> .....	M. E. MARKVART
<b>Université de Tartu</b> .....	M. M. GALLAGHER
<b>Institut Jan Tõnisson</b> .....	M. A. LAIUS
<b>Fondation pour une Estonie ouverte</b> .....	M. M. HELLAM
<b>Association des Banques estoniennes</b> .....	M. P. KILEMIT
<b>Ordre des avocats estoniens</b> .....	M. A. ALVIN
<b>Association des journalistes estoniens</b> .....	M.. A. ALAKÜLA

## ANNEXE II

Fautes commises par des policiers et des membres du Bureau de la sûreté dans l'exercice de leurs fonctions (statistiques de la police)

	<b>Abus de fonctions officielles (article 161)</b>				
		33	-	-	12
		26	3	-	13
		34	3	1	7
		55	1	-	22
		23	1	-	14
		31	1	5	8
	61	31	1	7	12
	83	34	2	4	23

### **ANNEXE III**

Statistiques portant sur les infractions liées à la fonction (statistiques judiciaires)

---

#### **Année 1998**

**Art. 161. Abus de fonctions officielles** : 7 personnes ont été acquittées, 12 condamnées (2 avec sursis, 10 à une amende)

**Art. 161<sup>1</sup>. Abus de pouvoir** : 1 personne acquittée et 14 condamnées (1 personne à une peine d'emprisonnement de 4 ans, 5 à une peine d'emprisonnement de 1 an, 6 avec sursis, 1 à une amende)

**Art. 162. Délit d'imprudence dans l'exercice de ses fonctions** : 3 personnes acquittées et 5 condamnées (3 avec sursis et 2 à une amende)

**Art. 164. Acceptation d'un pot-de-vin** :

**Art. 164 par. 1** : 1 personne acquittée et 13 condamnées (1 personne à une peine d'emprisonnement de 1 an, 1 à une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 1 an, 10 avec sursis, 1 a été remise en liberté)

**Art. 164 par. 2** : 2 personnes acquittées, 1 a vu mettre fin à la procédure pénale et 18 ont été condamnées : 2 personnes l'ont été à une peine d'emprisonnement de 1 an, 1 personne à une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 1 an, 12 avec sursis et 3 à une amende

**Art. 164<sup>1</sup>. Organisation de la remise d'un pot-de-vin** :

**Art. 164<sup>1</sup> par. 1** : 2 personnes condamnées : 1 avec sursis, 1 à une amende

**Art. 164<sup>3</sup>. Non-présentation d'une déclaration des profits à divulguer, ou présentation d'une déclaration erronée** : 2 personnes acquittées, 1 condamnée à une amende

**Art. 165. Offre d'un pot-de-vin** : **Art. 165 par. 1** : 8 personnes condamnées : 6 avec sursis, 2 personnes remises en liberté

**Art. 166. Contrefaçon ou falsification de documents officiels dans l'exercice de ses fonctions** : art. 166 par. 1 : 3 personnes condamnées : 1 avec sursis, 2 à une amende

**Art. 166 par. 2** : 2 personnes condamnées avec sursis

#### **Année 1999**

**Art. 161** : 3 personnes acquittées, 1 a vu mettre fin à la procédure pénale, 8 ont été condamnées (5 à une amende, 3 avec sursis)

**Art. 161<sup>1</sup>** : 10 personnes condamnées avec sursis

**Art. 162** : 2 personnes acquittées, 6 condamnées (1 à une amende, 3 avec sursis, 1 à une peine d'emprisonnement de 3 ans, 1 à la détention)

**Art. 164 par. 1** : 8 personnes condamnées (7 avec sursis, 1 à une peine d'emprisonnement de 1 an)

**Art. 164 par. 2** : 1 personne acquittée, 4 condamnées avec sursis

**Art. 164<sup>1</sup> par. 2** : 1 personne a été condamnée avec sursis

**Art. 165 par. 1** : 5 condamnées (1 à une amende, 3 avec sursis, 1 à une peine d'emprisonnement de 1 an)

**Art. 165 par. 2** : 1 personne a été condamnée avec sursis

**Art. 166 par. 1** : 5 personnes condamnées (2 à une amende, 3 avec sursis)

**Art. 166 par. 2** : 1 personne condamnée à une amende

### Statistiques judiciaires pour 1998

	Affaires	Condamnation	Acquittement
Abus de fonctions officielles	19	12	7
Abus de pouvoir	15	14	1
Délit d'imprudence dans l'exercice de ses fonctions	8	5	3
Acceptation d'un pot-de-vin	34	31	3
Organisation d'un pot-de-vin	2	2	-
Non-déclaration de profits à divulguer, ou présentation d'une déclaration erronée	3	1	2
Offre d'un pot-de-vin	8	8	-
Contrefaçon ou falsification de documents officiels dans l'exercice de ses fonctions	5	5	-
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>78</b>	<b>16</b>

### Statistiques judiciaires pour 1999

	Affaires	Condamnation	Acquittement
Abus de fonctions officielles	11	8	3
Abus de pouvoir	10	10	-
Délit d'imprudence dans l'exercice de ses fonctions	8	6	2
Acceptation d'un pot-de-vin	13	12	1
Organisation d'un pot-de-vin	1	1	-
Offre d'un pot-de-vin	6	6	-
Contrefaçon ou falsification de documents officiels dans l'exercice de ses fonctions	6	6	-
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>49</b>	<b>6</b>

### Statistiques judiciaires pour 2000

	<b>Affaires</b>	<b>Condamnation</b>	<b>Acquittement</b>
Abus de fonctions officielles	12	7	5
Abus de pouvoir	6	6	-
Délit d'imprudence dans l'exercice de ses fonctions	19	13	6
Acceptation d'un pot-de-vin	35	24	11
Organisation d'un pot-de-vin	2	2	-
Acte de corruption	1	-	1
Non-déclaration de profits à divulguer, ou présentation d'une déclaration erronée	1	-	1
Offre d'un pot-de-vin	25	17	8
Contrefaçon ou falsification de documents officiels dans l'exercice de ses fonctions	12	12	-
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>81</b>	<b>32</b>

Pour se faire une idée des montants des pots-de-vin incriminés (sur la base d'un nombre limité d'affaires portées devant la Cour suprême) : douaniers : 1000 - 5000 couronnes estoniennes, agents de la circulation/agents du centre des véhicules à moteur : 100 - 1000 couronnes estoniennes

## ANNEXE IV

### Dispositions du Code pénal estonien incriminant la corruption

#### Chapitre 8

Faute d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions

#### **§160. Définition d'un fonctionnaire**

1. Le terme «fonctionnaire» désigne toute personne occupant un poste officiel dans une administration, une entreprise ou une organisation, quelle qu'en soit la forme de propriété, et quelles que soient les fonctions (administratives, de surveillance, de direction, opérationnelles ou organisationnelles, relatives aux mouvements d'actifs corporels ou de représentation de la puissance publique) qui lui ont été assignées par l'État ou le propriétaire.

2. Conformément à l'article 164<sup>2</sup> du présent Code, les personnes énumérées à l'article 4 de la Loi anti-corruption (RT I 1995, 14, 170 ; 68, 1142 ; 2000, 25, 145) sont considérées comme des fonctionnaires.

(19.01.95 entré en vigueur le 20.02.95 – RT I 1995, 14, 170)

#### **§161. Abus de l'autorité conférée par les fonctions**

L'abus intentionnel de l'autorité conférée par les fonctions est puni d'une amende ou d'une peine allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement si cet abus constitue une violation importante des droits ou intérêts d'une personne, d'une entreprise, d'une institution ou d'une organisation protégés par la loi ou des intérêts nationaux.

(19.05.93 entré en vigueur le 27.06.93 – RT I 1993, 33, 539 ; 08.01.96 entré en vigueur le 05.02.96 – RT I 1996, 6, 101)

#### **§ 161.1 Abus d'autorité**

(19.05.93 entré en vigueur le 27.06.93 - RT I 1993, 33, 539)

Tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, fait usage d'une arme, a recours à la violence ou se livre à des actes de torture ou à des actes diffamatoires envers autrui de manière illégale est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à six ans d'emprisonnement.

#### **§ 161.2 Utilisation d'informations confidentielles concernant les titres**

Toute personne en possession d'informations confidentielles qui effectue des opérations avec les titres d'un émetteur en son nom propre ou par l'intermédiaire d'un tiers en utilisant ces informations, qui révèle des informations confidentielles à des tiers sans autorisation ou qui conseille à des tiers d'effectuer des opérations sur la base d'informations confidentielles est passible d'une amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et de la privation du droit d'occuper un poste donné, d'exercer ou une activité particulière.

(18.01.2000 entré en vigueur le 25.02.2000 - RT I 2000, 10, 55)

## **§ 162. Négligence dans l'exercice des fonctions**

Tout fonctionnaire qui ne remplit pas ses fonctions officielles ou les remplit de manière inadéquate en raison d'une attitude irresponsable ou par négligence vis-à-vis des tâches qui lui incombent, causant ainsi des dommages matériels importants ou toute autre nuisance grave pour les droits et intérêts d'une personne, d'une entreprise, d'une institution ou d'une organisation protégés par la loi ou à des intérêts nationaux, est passible d'une amende ou de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière ou d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement.

(19.05.93 entré en vigueur le 27.06.93 - RT I 1993, 33, 539)

§ 162.<sup>1</sup> Violation des restrictions à l'emploi et aux activités, ou des restrictions de procédure établies par la loi anti-corruption

La violation des restrictions à l'emploi et aux activités ou des restrictions de procédure établies par la Loi anti-corruption est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement, assortie de la privation du droit d'occuper un poste donné, d'exercer une activité particulière ou d'appartenir à la fonction publique si:

1. des dommages matériels importants ont été causés ou s'il y a eu d'autres conséquences graves pour les droits ou les intérêts d'une personne, de l'Etat ou d'une collectivité locale,
2. une sanction administrative a été infligée à l'auteur de l'infraction pour le même acte.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 - RT I 1999, 16, 276).

§ 162.<sup>2</sup> Défaut de notification d'une relation impliquant un risque de corruption

Le défaut de notification d'une relation impliquant un risque de corruption est passible d'une amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement, assortie de la privation du droit d'occuper un poste donné d'exercer une activité particulière ou d'appartenir à la fonction publique si:

1. des dommages matériels importants ont été causés de ce fait ou s'il y a eu d'autres conséquences graves pour les droits ou les intérêts d'une personne, de l'Etat ou d'une collectivité locale protégés par la loi,
2. une sanction administrative a été infligée à l'auteur de l'infraction pour le même acte.

(27.01.99. Entré en vigueur le 28.02.99 - RT I 1999, 16, 276).

## **§ 162.<sup>3</sup> Inobservation d'obligations liée à la collecte, au dépôt ou à la vérification de déclarations des intérêts économiques**

L'inobservation ou l'observation non satisfaisante d'obligations liées à la collecte, au dépôt ou à la vérification de déclarations d'intérêts économiques par le chef d'une administration ou toute autre personne responsable de la collecte, du dépôt ou de la vérification des déclarations d'intérêts économiques est punie d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement, assortie de la privation du droit d'occuper un poste donné, d'exercer une activité particulière ou d'appartenir à la

fonction publique si des dommages matériels importants ont été causés de ce fait ou s'il y a eu d'autres conséquences graves pour les droits ou les intérêts d'une personne, de l'Etat ou d'une collectivité locale protégés par la loi.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 - RT I 1999, 16, 276)

**§ 163.** (Abrogé par le Décret du Présidium du Soviet Suprême du RSS Estonien du 5 novembre 1962)

#### **§ 164. Acceptation de pots-de-vin**

1. Le fait pour un fonctionnaire de recevoir, personnellement ou par un intermédiaire, un bien, des droits ou autres avantages matériels en tant que pot-de-vin, en échange de l'exécution ou de la non-exécution d'un acte dans l'intérêt du corrupteur, le fonctionnaire étant amené à agir ou à s'abstenir d'agir dans l'exercice de ses fonctions, est puni d'une peine pouvant aller jusqu'à quatre ans d'emprisonnement et de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière.

2. Ces mêmes actes sont punis d'une peine pouvant aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement et de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière, s'ils sont commis :

1. de manière répétée,
2. par un groupe de personnes,
3. à grande échelle,
4. en recourant à l'extorsion.

(17.04.96 entré en vigueur le 24.05.96 - RT I 1996, 31, 631)

3. Toute personne recevant un pot-de-vin sera exemptée de sanction si elle est la première, de son plein gré, à rapporter les faits par écrit après avoir reçu un bien, un droit ou tout autre avantage matériel mais avant d'avoir exécuté ou s'être abstenue d'exécuter tout acte dans l'intérêt du corrupteur.

(08.01.96 entré en vigueur le 05.02.96 – RT I 1996, 6, 101)

#### **§ 164.1 Arrangement de pots-de-vin**

1. L'arrangement de pots-de-vin est punie d'une peine pouvant aller jusqu'à quatre ans d'emprisonnement.

2. L'arrangement de pots-de-vin est punie d'une peine pouvant aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement si elle est commise:

1. de manière répétée,
2. par une personne ayant un casier judiciaire pour arrangement de pots-de-vin,
3. dans l'exercice de fonctions officielles.

3. Tout individu arrangeant des pots-de-vin sera exempté de sanction s'il est contraint de le faire par extorsion ou s'il est le premier, de son plein gré, à rapporter les faits par écrit après avoir organisé la remise de pots-de-vin mais avant que la personne bénéficiaire n'agisse ou ne s'abstienne d'agir dans l'intérêt du donneur.

(08.01.96 entré en vigueur le 05.02.96 – RT I 1996, 6, 101)

## **§ 164.<sup>2</sup> Acte de corruption**

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 – RT I 1999, 16, 276)

1. Aux fins du présent Code, on entend par acte de corruption le fait, pour un agent public usant de ses fonctions officielles, de prendre des décisions injustifiées ou illicites ou d'exécuter un acte analogue, de ne pas prendre une décision motivée et licite ou de ne pas exécuter un acte analogue en vue de bénéficier de recettes découlant de pratiques de corruption ou à d'autres fins servant ses intérêts personnels.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 – RT I 1999, 16, 276)

2. Tout acte de corruption est puni d'une amende ou de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 – RT I 1999, 16, 276)

3. Tout acte de corruption, s'il cause des dommages importants, est puni d'une amende et de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière ou d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 – RT I 1999, 16, 276)

4. Le même acte est puni d'une peine pouvant aller jusqu'à six ans d'emprisonnement et de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière:

1. s'il est commis de manière répétée,
2. s'il est commis par un groupe de personnes,  
(17.04.96 entré en vigueur le 24.05.96 – RT I 1996, 31, 631)
3. s'il cause des dommages importants,
4. s'il est commis par l'extorsion.

(19.01.95 entré en vigueur le 20.02.95, RT I 1995, 14, 170)

## **§ 164.<sup>3</sup> Non-déclaration d'intérêts économiques soumis à communication ou présentation de fausses informations**

1. Le fait de ne pas déclarer des intérêts économiques soumis à communication conformément à la réglementation en temps voulu ou de présenter des informations fausses ou incomplètes est passible d'une amende ou d'une mise en détention.

2. Le même acte est passible d'une amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement assortie de la privation du droit d'occuper un poste donné, d'exercer une activité particulière ou d'appartenir à la fonction publique si des dommages matériels importants ont été causés de ce fait ou s'il y a eu des conséquences graves pour les droits ou les intérêts d'une personne, de l'Etat ou d'une collectivité locale protégés par la loi.

(19.01.95 entré en vigueur le 20.02.95 – RT I 1995, 14, 170 ; 27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 – RT I 1999, 16, 276)

#### **§ 164.<sup>4</sup> Non-déclaration d'intérêts économiques non soumis à communication ou présentation de fausses informations**

1. Le fait de ne pas déclarer d'intérêts économiques non soumis à communication conformément à la réglementation en temps voulu ou de présenter des informations fausses ou incomplètes est passible d'une amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement, assortie de la privation du droit d'occuper un poste particulier, d'exercer une activité donnée ou d'appartenir à la fonction publique:

1. si des dommages matériels importants ont été causés de ce fait ou s'il y a eu des conséquences graves pour les droits ou les intérêts d'une personne, de l'Etat ou d'une collectivité locale protégés par la loi,
2. si une sanction administrative a été infligée à l'auteur de l'infraction pour le même acte.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 – RT I 1999, 16, 276)

#### **§ 164.<sup>5</sup> Présentation de fausses informations à une personne, un organisme ou un comité chargé de vérifier les déclarations des intérêts économiques**

1. La présentation d'informations fausses ou incomplètes, ou la non-présentation d'informations dans les délais requis à une personne, un organisme ou au comité mis en place par la Loi anti-corruption qui exerce le contrôle légal des déclarations d'intérêts économiques est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement.

2. Le même acte est passible d'une peine de six mois à deux ans d'emprisonnement assortie de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière si des dommages matériels importants ont été causés de ce fait ou s'il y a eu des conséquences graves pour les droits ou les intérêts d'une personne, de l'Etat ou d'une collectivité locale protégés par la loi.

(27.01.99. entré en vigueur le 28.02.99 - RT I 1999, 16, 276)

#### **§ 164.<sup>6</sup> Trafic d'influence**

L'acceptation d'une rémunération par un fonctionnaire qui s'engage à influencer un autre fonctionnaire pour qu'il prenne une décision favorable à la personne qui donne la rémunération est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 - RT I 1999, 16, 276)

#### **§ 165. Remise de pots-de-vin**

1. La remise d'un pot-de-vin est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à quatre ans d'emprisonnement.

2. La remise d'un pot-de-vin est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement si elle est commise:

1. de manière répétée,
2. par une personne ayant un casier judiciaire pour remise de pots-de-vin.

3. L'individu donnant un pot-de-vin ne sera pas sanctionné s'il a agi sous extorsion ou si, ayant agi de son plein gré, il est le premier à rapporter les faits par écrit, une fois le pot-de-vin versé mais avant que celui ou celle qui le reçoit n'exécute ou ne s'abstienne d'exécuter un acte dans l'intérêt du corrupteur.

(08.01.96 entré en vigueur le 05.02.96 – RT I 1996, 6, 101)

### **§ 165.<sup>1</sup> Remise de pots-de-vin à un fonctionnaire étranger**

1. La remise de pots-de-vin à un fonctionnaire d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à quatre ans d'emprisonnement.

2. Le même acte est puni d'une peine pouvant aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement s'il est commis:

1. de manière répétée,
2. par une personne ayant un casier judiciaire pour remise de pots-de-vin.

3. Quiconque commet un acte tel que décrit à l'alinéa (1) du présent article ne sera pas sanctionné s'il a agi sous extorsion ou si, ayant agi de son plein gré, il est le premier à rapporter les faits par écrit, une fois le pot-de-vin versé, mais avant que celui ou celle qui le reçoit n'exécute ou ne s'abstienne d'exécuter un acte dans l'intérêt du corrupteur.

(13.05.98 entré en vigueur le 19.06.98 – RT I 1998, 51, 756)

### **§ 166. Fabrication de faux documents dans l'exercice d'une fonction**

1. La fabrication de faux documents, si cet acte est lié à une fonction et viole de manière flagrante les droits ou intérêts d'une personne, d'une entreprise, d'un organisme ou d'une organisation protégés par la loi ou porte atteinte aux intérêts nationaux, est passible d'une amende et de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière, ou d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière.

(19.05.93 entré en vigueur le 27.06.93 - RT I 1993, 33, 539)

2. La falsification d'une facture ou autre document de paiement, d'une comptabilité ou autre document comptable nécessaire à la vérification de l'imposition, si cet acte est lié à une fonction et commis dans le but de réduire le montant de l'impôt ou si ce montant s'en trouve réduit, est passible d'une amende et de la privation du droit d'occuper un poste donné et d'exercer une activité particulière, ou à une peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et à la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière.

(14.12.94 entré en vigueur le 13.01.95 - RT I 1995, 5, 40)

**§ 166.<sup>1</sup>** (abrogé)

### **§ 166.<sup>2</sup> Violation de l'interdiction de s'engager dans des activités ou de travailler dans une profession ou à un poste particuliers**

La violation de l'interdiction de s'engager dans des activités ou de travailler dans une profession ou à un poste particuliers, si cette interdiction est prévue par la loi ou par un tribunal, est passible d'une amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement.

(13.05.98 entré en vigueur le 19.06.98 – RT I 1998, 51, 756)

### **§ 166.<sup>3</sup> Acceptation illicite d'une rémunération par un fonctionnaire**

L'acceptation par un fonctionnaire d'une rémunération plus importante que celle déterminée dans la loi ou toute autre disposition législative pour assurer des services ou prendre des décisions, ou l'acceptation d'une rémunération pour des services gratuits est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement assortie de la privation du droit pour l'intéressé d'occuper son poste ou d'exercer son activité si

1. des dommages matériels importants ont été causés de ce fait ou s'il y a eu d'autres conséquences graves pour les droits et intérêts d'une personne, de l'Etat ou d'une collectivité locale protégés par la loi,
2. une sanction administrative a été infligée à l'auteur de l'infraction pour le même acte.

(27.01.99 entré en vigueur le 28.02.99 – RT I 1999, 16, 276)

### **§ 167. Communication de données ne devant pas faire l'objet d'une communication**

Un fonctionnaire qui communique des données ne contenant pas de secret d'Etat mais - ne devant pas faire l'objet d'une communication et cause de ce fait des dommages matériels importants ou d'autres préjudices graves est passible d'une amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière.

### **§ 167.<sup>1</sup> Violation de la procédure de conservation d'une base de données de l'Etat ou d'une collectivité locale ou d'utilisation des données qu'elle contient**

(12.03.97 entré en vigueur le 19.04.97 – RT I 1997, 28, 423)

Toute violation de la procédure de conservation de bases de données de l'Etat ou d'une collectivité locale ou d'utilisation des données qu'elles contiennent, si les droits fondamentaux d'une personne sont violés ou si des dommages importants sont causés à des intérêts nationaux, est punie d'une amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement.

(19.05.93 entré en vigueur le 27.06.93 – RT I 1993, 33, 539 ; 12.03.97 entré en vigueur le 19.04.97 – RT I 1997, 28, 423)

### **§ 167.<sup>2</sup> Communication de fausses informations concernant l'émission publique de titres, et non-respect des conditions de notification équitable aux investisseurs**

1. Un émetteur, ou un de ses agents ou employés, qui divulgue, communique ou diffuse de fausses informations concernant l'émission publique de titres sera puni d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement, assortie ou non de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière.

2. Un émetteur, ou un de ses agents ou employés, ou un employé d'une société de courtage de titres qui viole la condition de notification équitable aux investisseurs, et auquel a été infligée une sanction administrative pour ce même acte, est puni d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement, assortie ou non de la privation du droit d'occuper un poste donné ou d'exercer une activité particulière.

(03.04.96 entré en vigueur le 24.04.96 – RT I 1996, 26, 528)