

Strasbourg, 5 décembre 2008

Public
Greco RC-II (2006) 3F
Addendum

Deuxième Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur l'Estonie

Adopté par le GRECO
à sa 40^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 1-5 décembre 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur l'Estonie lors de sa 19^e Réunion Plénière (28 juin - 2 juillet 2004). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2006) 3F), qui contient quinze recommandations adressées à l'Estonie, a été rendu public le 6 juillet 2004.
2. Les autorités estoniennes ont soumis, le 28 décembre 2005, le Rapport de Situation exigé dans le cadre de la procédure de conformité du GRECO. Sur la base de ce rapport et à l'issue d'un débat plénier, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (Rapport RC) sur l'Estonie lors sa 30^e Réunion Plénière (19-23 juin 2006). Ce dernier a été rendu public le 18 octobre 2006. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2006) 3F) a conclu que la recommandation xiv avait été mise en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations ii, iv, v, vi, vii, viii, ix, xi et xv avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii et x avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations xii et xiii n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO a invité le responsable de la délégation estonienne à transmettre des informations complémentaires au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, iii, x, xii et xiii avant le 31 mai 2008. Ces informations ont été transmises le 22 août 2008.
3. L'Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objet d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, iii, x, xii et xiii à la lumière des informations complémentaires citées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé l'introduction de mesures pratiques pour la gestion de biens temporairement saisis, comme les actions de sociétés, de manière à faciliter la saisie de ces biens.*
5. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur l'Estonie, note a été prise d'un projet de loi amendement le Code de procédure pénale, qui rend possible la vente de biens saisis sans le consentement du propriétaire afin de préserver la valeur des biens et autorise le gouvernement à mettre en œuvre par décret d'autres règles de gestion des biens saisis de façon à ce que la confiscation soit possible. Etant donné que le projet de loi n'avait pas été soumis au Parlement et que des moyens pratiques de gestion des biens saisis n'avaient pas encore été introduits, le GRECO a conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités estoniennes signalent qu'à la suite d'amendements entrés en vigueur le 1^{er} février 2007, l'article 126, paragraphe 2.1 du Code de procédure pénale prévoit désormais que les biens saisis en vue de la confiscation peuvent être transférés sans le consentement du propriétaire, si cela s'avère nécessaire pour empêcher une baisse de leur valeur. De plus, les autorités indiquent qu'un décret gouvernemental sur l'estimation, le transfert, le signalement et la destruction des biens confisqués et saisis a été passé le 14 octobre 2007 et sera éventuellement amendé en 2009 afin d'inclure des mesures pratiques complémentaires de gestion de biens saisis temporairement, sur la base d'une analyse en cours de préparation.
7. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

8. *Le GRECO a recommandé de mettre en place, au niveau de la police et du ministère public, une politique et une formation harmonisées pour la localisation des produits du crime, y compris dans les affaires de corruption, et d'encourager un recours plus systématique aux dispositions relatives à la saisie et à la confiscation, ainsi que la collecte et l'analyse de statistiques sur l'utilisation de ces mesures.*
9. Le GRECO rappelle que, comme l'indique le Rapport de Conformité, malgré les mesures signalées pour mettre en œuvre la recommandation d'après les informations transmises, il n'a pu conclure qu'une politique harmonisée pour la localisation des produits du crime au niveau de la police et des procureurs avait été mise en place ; il n'a pas non plus été en mesure d'évaluer si la formation spécifique à la localisation des produits du crime était suffisante. En outre, le GRECO a souligné dans ce rapport que des mesures supplémentaires, tels des principes directeurs et une formation, pourraient être adoptées pour encourager une utilisation efficace des saisies et des confiscations. Le GRECO a conclu que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre.
10. Les autorités estoniennes informent maintenant qu'en mars 2007, une sous-unité spécialisée dans les produits du crime a été créée au sein de l'Unité de Renseignement Financier (URF) de la Police criminelle centrale. Les cinq agents qui composent cette unité sont chargés de localiser les produits du crime et de recueillir des preuves, d'aider la police et les procureurs à prouver l'existence de produits du crime et de coordonner les opérations. Les autorités ajoutent que depuis juin 2008, dans chaque préfecture de police, des agents remplissent des fonctions de coordination et de conseil en relation avec la localisation des produits du crime.
11. Par ailleurs, les autorités font état de la tenue de dix séances de formation sur la confiscation concernant entre autres le blanchiment de capitaux et les infractions de corruption, auxquelles ont assisté un total de 280 agents (policiers / agents des forces de sécurité, procureurs, fonctionnaires de l'administration des douanes et de l'administration fiscale) depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime de confiscation en mars 2007. Qui plus est, au printemps 2008, les services de police ont lancé un projet de jumelage entre l'Allemagne et l'Estonie intitulé « Soutien à la création d'un centre de contrôle national des produits du crime », qui prévoit la formation d'une quarantaine d'agents de police, de 10 garde-frontières, d'agents de la police de sécurité de l'État et de l'administration fiscale, de 12 juges et de 20 procureurs, ainsi que la publication d'un manuel sur le traitement des produits du crime. Les autorités font aussi référence à deux directives du Commissaire de la police nationale, à savoir la directive n°144 du 12 mai 2008, qui contient des règles pour l'identification, l'estimation et l'enregistrement de biens faisant l'objet d'une confiscation prolongée, et la directive n°184 du 11 septembre 2007 sur la procédure de traitement des preuves, d'autres objets et de biens confisqués, qui énonce des règles techniques pour la gestion des biens saisis.
12. Le GRECO prend note des mesures complémentaires de localisation des produits du crime (en particulier des produits des infractions de corruption), et notamment de la création d'une unité spécialisée au sein de la Police criminelle centrale, de l'attribution de fonctions de coordination et de conseil aux agents locaux des préfectures de police, de l'organisation de sessions de formation ainsi que de l'établissement de règles communes par des directives du Commissaire de la police nationale. Le GRECO estime que l'ensemble de ces initiatives forme une politique cohérente manifestement à même de favoriser un recours plus systématique aux dispositions sur la saisie et la confiscation, comme l'exige la recommandation.

13. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

14. *Le GRECO avait recommandé d'étendre l'obligation de signalement des cas de corruption au-delà des pots-de-vin et de mettre en place une protection institutionnalisée pour les personnes faisant un signalement de bonne foi.*
15. Le GRECO a conclu dans le Rapport de Conformité que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre étant donné que les mesures signalées concernant la deuxième partie de la recommandation, à savoir la protection de l'identité des personnes faisant un signalement de bonne foi, n'étaient pas suffisantes pour assurer pleinement la protection des informateurs contre des représailles.
16. Les autorités estoniennes informent maintenant que la nouvelle Stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2008-2012 prévoit une analyse des besoins du système de protection des informateurs, qui sera réalisée en 2009¹. Alors qu'elles préparent actuellement une nouvelle Loi sur la lutte contre la corruption, les autorités envisagent l'introduction de sanctions civiles avec charge partagée de la preuve comme mesure éventuelle de protection des informateurs. Toutefois, cette loi n'entrera probablement pas en vigueur avant fin 2009 ou début 2010.
17. Le GRECO prend note des informations fournies et se félicite que des mesures supplémentaires visant à protéger les informateurs fassent l'objet d'une étude approfondie dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la corruption 2008-2012 et de la préparation d'une nouvelle loi anticorruption. Le GRECO exhorte les autorités à poursuivre leurs efforts pour adopter les mesures nécessaires en vue de la mise en œuvre pleine et entière de la recommandation.
18. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

19. *Le GRECO avait recommandé d'envisager la nécessité de reformuler l'article 14 du Code pénal de manière à garantir qu'il s'applique aussi aux situations dans lesquelles des infractions de corruption commises par des personnes morales résultent d'une absence de supervision ou de contrôle de la part d'une personne physique.*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre car il était difficile d'établir si une personne morale pouvait être tenue pour responsable du délit commis par une personne physique placée sous son autorité, lorsque l'absence de supervision ou de contrôle par un organe ou un cadre dirigeant a rendu le délit possible (article 18, paragraphe 2 de la Convention). A cet égard, le Département de police criminelle du ministère de la Justice prévoyait de réexaminer l'article 14 du Code pénal.
21. Les autorités estoniennes rendent compte des amendements en cours à l'article 14, paragraphe 1 du Code pénal, selon lesquels une personne morale est tenue pour responsable des délits commis par un ensemble plus vaste de personnes, c'est-à-dire par l'un de ses organes, de ses membres, de ses cadres dirigeants ou représentants compétents, dans l'intérêt de la personne morale concernée.

¹ <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35712/ANTI+CORRUPTION+STRATEGY+2008-2012.pdf>, p. 28, mesure 7.3.

22. Le GRECO prend note de l'élargissement des catégories de personnes pour les actes desquelles une personne morale est jugée responsable, mais tient à souligner que la recommandation visait une clarification de la responsabilité des infractions de corruption résultant d'une absence de supervision ou de contrôle – comme en vertu de l'article 18, paragraphe 2 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) –, c'est-à-dire la responsabilité en cas d'absence de contrôle, de la part des dirigeants, des actes commis par tout subordonné agissant pour le compte de la personne morale.² Aucun changement n'a été signalé à ce titre.
23. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

24. *Le GRECO avait recommandé de sensibiliser (par des notes d'orientation) les autorités chargées de prévenir, d'instruire et de poursuivre les infractions, aux possibilités d'appliquer les règles relatives à la responsabilité pénale des personnes morales et aux problèmes de corruption liés aux personnes morales ; ces sujets devraient figurer dans les programmes de formation de la police, des procureurs, des juges, des inspecteurs des impôts et des vérificateurs de l'État.*
25. Le GRECO a conclu dans son Rapport de Conformité que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre puisque les procureurs, les forces de police et d'autres autorités concernées n'avaient pris aucune mesure de sensibilisation à la responsabilité pénale des personnes morales et aux problèmes de corruption en lien avec des personnes morales.
26. Les autorités indiquent que la responsabilité des personnes morales fait partie des sujets évoqués lors des tables rondes de procureurs (qui ont lieu trois fois par an) ; que la police procède à des consultations sur le thème des personnes morales lorsque des cas concrets se présentent ; que l'administration fiscale a recours dans ce contexte au manuel du vérificateur des impôts pour les enquêtes ; que le ministère public a organisé, en novembre 2008, un séminaire de formation sur le sujet à l'intention de 22 procureurs et que le matériel utilisé lors de ce séminaire servira de manuel pour les procureurs. S'agissant de l'application pratique des dispositions contre la corruption relatives aux personnes morales, les autorités précisent qu'une affaire pénale a été poursuivie en 2007 (en vertu de l'article 297 du Code pénal, une personne morale a été accusée d'avoir accordé des gratifications à plusieurs reprises) et deux en 2008 (article 297 du Code pénal, suspicion d'octroi de gratifications ; et article 298, remise d'un pot-de-vin).
27. Le GRECO prend note des informations transmises par les autorités, notamment sur les tables rondes de procureurs sur la responsabilité des personnes morales. Il semblerait donc que des efforts aient été réalisés en vue de sensibiliser les autorités chargées de prévenir, d'instruire et de poursuivre les infractions relativement à la responsabilité pénale des personnes morales et aux problèmes de corruption liés aux personnes morales. Cependant, concernant les activités spéciales, notamment les activités de formation des agents de police, des procureurs, des juges, des inspecteurs des impôts et des vérificateurs de l'État comme l'exige la recommandation, seul un séminaire à l'intention de 22 procureurs a été signalé. Le GRECO se soucie du fait que les requêtes concernant des infractions de corruption liées à des personnes morales, semble-t-il très rares (seulement trois affaires pénales en 2007/2008), ne continuent à pâtir du manque d'expérience des professionnels concernés, comme il a été noté au moment de la visite

² Cf. paragraphe 87 du rapport explicatif à la Convention pénale sur la corruption (STE 173).

d'évaluation. Par conséquent, le GRECO en appelle aux autorités pour qu'elles intensifient leurs efforts dans ce domaine.

28. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

29. En plus des conclusions du Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur l'Estonie et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations x, xii et xiii ont été partiellement mises en œuvre.
30. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que sur les 15 recommandations adressées à l'Estonie, 12 ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante jusqu'ici. Pour ce qui est des recommandations qui n'ont été que partiellement mises en œuvre, le GRECO salue le projet dont il a eu connaissance de mesures supplémentaires pour la protection des informateurs et il exhorte les autorités à mettre en œuvre ce projet ; à améliorer les compétences des autorités chargées de prévenir, d'instruire et de poursuivre les infractions ainsi que du corps judiciaire, relativement aux règles sur la responsabilité pénale des personnes morales ; et à clarifier davantage l'article 14 du Code pénal en ce qui concerne la responsabilité des personnes morales dans les infractions de corruption résultant d'une absence de supervision ou de contrôle.
31. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité clôt la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Evaluation à l'égard de l'Estonie. Les autorités estoniennes peuvent toutefois, si elles le souhaitent, informer le GRECO de la poursuite de la mise en œuvre des recommandations x, xii et xiii.
32. Enfin, le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de l'Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.