

Strasbourg, 16 mai 2012

Public
Greco RC-III (2012) 1F

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur l'Estonie

« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 55^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-16 mai 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités estoniennes depuis l'adoption du Rapport de conformité, au regard des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du troisième cycle sur l'Estonie. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'évaluation du troisième cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 37^{ème} réunion plénière (31 mars - 4 avril 2008). Il a été rendu public le 15 avril 2008, suite à l'autorisation de l'Estonie (Greco Eval III Rep (2007) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de conformité ([Greco RC-III \(2010\) 1F](#)) a ensuite été adopté par le GRECO lors de sa 46^{ème} réunion plénière (22-26 mars 2010) et rendu public le 23 septembre 2010, suite à l'autorisation de l'Estonie.
3. Conformément aux dispositions du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités estoniennes ont présenté leur deuxième Rapport de situation avec des informations complémentaires sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations qui, selon le Rapport de conformité, avaient été mises en œuvre partiellement ou n'avaient pas été mises en œuvre. Le Rapport de situation a été reçu le 30 septembre 2011 ; il a servi de base pour établir le deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé la Hongrie et les États-Unis d'Amérique de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés pour le deuxième Rapport de conformité sont Mme Jane LEY, directrice adjointe du bureau d'Éthique du Gouvernement américain (*US Office of Governmental Ethics*) pour les États-Unis d'Amérique et Mme Viktória SOÓS, conseiller juridique, service de la législation pénale, ministère de la Fonction publique et de la Justice, au titre de la Hongrie. Elles ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du deuxième Rapport de conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que le GRECO avait adressé, dans son Rapport d'évaluation, 8 recommandations à l'Estonie concernant le Thème I et qu'il avait été jugé, dans le Rapport de conformité, que la recommandation v avait été mise en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations restantes sont examinées ci-après.
6. Les autorités estoniennes font savoir que le projet de loi visant à amender le Code pénal (CP) qui avait été pris en compte dans le Rapport de conformité et intéressait les recommandations i à iv, vii et viii, n'a pas été adopté. En raison des élections parlementaires du 6 mars 2011, ce projet en

instance au Parlement a dû être retiré de la procédure législative. Sous le nouveau gouvernement, un nouveau projet d'amendements législatifs du CP – notamment les questions traitées dans les recommandations du GRECO – est en préparation par le ministère de la Justice.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques nationales, d'assemblées publiques étrangères et d'assemblées parlementaires internationales soit érigée en infraction pénale conformément aux articles 4, 6 et 10 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
8. Le GRECO rappelle que la nouvelle loi incriminant la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères internationales avait été adoptée. Le projet d'amendements législatifs concernant la définition de l'agent public, en vue d'incriminer la corruption active et passive de membres d'assemblées nationales, était cependant en instance au Parlement. Par conséquent, la conformité avec cette recommandation n'était pas encore totale.
9. Les autorités indiquent à présent que les amendements envisagés ont été retirés de la procédure législative et qu'un nouveau projet de législation portant modification du CP est en préparation.
10. Le GRECO regrette que le projet d'amendements législatifs concernant la définition de l'agent public en vue d'incriminer la corruption active et passive de membres d'assemblées nationales n'ait pas été adopté. Il invite instamment les autorités à inclure cette question dans le nouveau projet de législation visant à amender le CP et à le faire adopter dès que possible.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé de modifier la législation en vigueur concernant la corruption dans le secteur privé, afin de couvrir clairement l'ensemble des personnes qui dirigent des entreprises du secteur privé ou y travaillent, à quelque titre que ce soit, comme prévu par les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
13. Le GRECO rappelle que le Rapport de conformité avait jugé que la recommandation était partiellement mise en œuvre puisque le projet d'amendements de l'article 288.2 du CP prévoyant une définition plus large du cercle des personnes concernées par la corruption dans le secteur privé, était en instance au Parlement.
14. Les autorités indiquent à présent que les amendements projetés ont été retirés de la procédure législative et qu'un nouveau projet de loi modifiant le CP est en préparation.
15. Le GRECO regrette que le projet d'amendements législatifs portant sur la définition du cercle des personnes concernées par la corruption dans le secteur privé n'ait pas été adopté. Il note qu'un nouveau projet de loi modifiant le CP est en cours de préparation mais, étant donné qu'il n'a pas encore été finalisé ni déposé au Parlement, et faute d'informations concrètes sur son contenu, le GRECO ne peut que conclure que l'évolution récente marque un recul par rapport à ce qu'était la situation à la date de l'adoption du Rapport de conformité. Le GRECO invite instamment les autorités à inclure la question de la définition du cercle des personnes concernées par la

corruption dans le secteur privé dans le nouveau projet de loi visant à amender le CP et à le faire adopter dès que possible.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait recommandé d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers, conformément aux articles 2, 3 et 4 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), et de signer et ratifier cet instrument dès que possible.*
18. Le GRECO rappelle qu'il avait été jugé, dans le Rapport de conformité, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre étant donné que le projet d'amendements de l'article 288.2 du CP, élargissant la définition de l'agent public de manière à englober sans ambiguïté les arbitres nationaux et étrangers, était en instance au Parlement et que le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) devait être signé et ratifié après l'adoption des amendements envisagés.
19. Les autorités indiquent que le projet d'amendements a été retiré de la procédure législative et qu'un nouveau projet de loi modifiant le CP est en préparation.
20. Le GRECO regrette que le projet d'amendements législatifs de l'article 288.2 du CP, élargissant la définition de l'agent public de manière à englober sans ambiguïté les arbitres nationaux et étrangers n'ait pas été adopté. Il invite instamment les autorités à inclure cette question dans le nouveau projet de législation portant modification du CP, à le faire adopter ainsi qu'à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), dès que possible.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO avait recommandé d'assurer qu'une infraction liée à une gratification faisant suite à une infraction liée à un pot-de-vin (et vice-versa) puisse donner lieu à une peine aggravée.*
23. Le GRECO rappelle qu'il avait été jugé, dans le Rapport de conformité, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre étant donné que le projet d'amendements de l'article 293 du CP (acceptation de gratifications) et de l'article 294 du CP (acceptation de pots-de-vin) – aux termes duquel l'une ou l'autre de ces infractions faisant suite à l'acceptation d'un pot-de-vin ou d'une gratification, était passible d'une peine de cinq ans d'emprisonnement au lieu de trois ans au maximum – était en instance au Parlement, et qu'il était prévu de modifier l'article 297 du CP (octroi de gratifications) et l'article 298 du CP (octroi d'un pot-de-vin) dans le même esprit.
24. Les autorités annoncent à présent que les amendements projetés ont été retirés de la procédure législative et qu'un nouveau projet de loi modifiant le CP est en préparation.
25. Le GRECO regrette que le projet d'amendements législatifs, aux termes duquel les infractions de corruption faisant suite à l'acceptation d'un pot-de-vin ou d'une gratification auraient été passibles

d'une peine aggravée, n'ait pas été adopté. Il invite instamment les autorités à inclure cette question dans le nouveau projet de loi visant à amender le CP et à le faire adopter dès que possible.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

27. *Le GRECO avait recommandé (i) d'ériger en infraction pénale le trafic d'influence actif en tant qu'infraction principale, (ii) d'inclure la sollicitation d'un avantage dans l'infraction de trafic d'influence passif, et (iii) de clarifier la notion d'« usage illégal de l'influence » afin de garantir la prise en compte de tous les cas d'influence inappropriée, prétendue ou confirmée.*

28. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les projets dans ce sens avaient seulement été intégrés à un plan d'action du ministère de la Justice à la date d'adoption du Rapport de conformité.

29. Les autorités font observer à présent que la mise en œuvre de cette recommandation, qui est subordonnée au programme de travail de 2011 du ministère de la Justice et à l'étude en cours des règles de lobbying (dont un premier projet a déjà été élaboré), est à l'examen dans le cadre de la préparation qui se poursuit du projet de législation portant modification du CP.

30. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

31. *Le GRECO avait recommandé de supprimer l'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger.*

32. Le GRECO rappelle que le chapitre premier, article 7 du CP portant sur les règles de compétence en matière pénale, avait été modifié de manière à élargir la juridiction de l'Estonie au regard des infractions de corruption (y compris les gratifications) et du trafic d'influence. Toutefois, l'article 7.2 ne supprimant qu'en partie la double incrimination exigée pour les infractions de corruption – apparemment la définition n'englobait pas, par exemple, la corruption dans le secteur privé à l'étranger –, il a par conséquent été jugé que la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.

33. Les autorités réaffirment que le nouveau projet de législation portant modification du CP est en préparation.

34. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

35. *Le GRECO avait recommandé d'appliquer la compétence aux infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par/ou impliquant des agents publics estoniens et des membres d'assemblées publiques nationales qui ne sont pas de nationalité estonienne.*

36. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre puisqu'il n'avait pas été possible d'établir que la formulation révisée de l'article 7.2 du CP s'appliquait aux cas

d'infractions de corruption commises à l'étranger par/ou impliquant des agents publics nationaux et des membres d'assemblées publiques nationales, même s'il ne possèdent pas la nationalité de l'État dans lequel ils occupent une fonction publique.

37. Les autorités réaffirment que le nouveau projet de législation portant modification du CP est en préparation.
38. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

39. Il est rappelé que le GRECO a adressé, dans son Rapport d'évaluation, 9 recommandations à l'Estonie concernant le Thème II. Suite à l'élaboration du projet de législation intitulé « *Loi relative au financement des partis politiques et des candidats aux élections* » (ci-après, le projet de nouvelle LPP) par le ministère de la Justice, qui avait été approuvé par le gouvernement et devait se substituer à la loi sur les partis politiques (LPP), il avait été considéré, dans le Rapport de conformité, que toutes les recommandations (i à ix) étaient partiellement mises en œuvre.
40. Les autorités annoncent à présent qu'une nouvelle législation a été adoptée afin de satisfaire aux prescriptions de l'ensemble des 9 recommandations. La « Loi portant modification de la loi sur les partis politiques et des lois connexes », adoptées le 25 novembre 2010 et entrées en vigueur le 1^{er} avril 2011, ont instauré de nouvelles règles applicables au financement des partis politiques et des candidats aux élections. Elle modifie la législation existante, notamment la LPP, au lieu de renouveler totalement le cadre juridique comme cela avait été envisagé dans le projet de nouvelle LPP évoqué plus haut. Les autorités soulignent toutefois que les amendements adoptés sont, dans une grande mesure, identiques aux modifications prévues dans le projet de nouvelle LPP. Du fait de la réforme, la LPP énonce des règles uniformes pour les partis politiques, les candidats se présentant sur les listes des partis, les coalitions électorales, les candidats se présentant sur les listes des coalitions électorales et les candidats indépendants. Qui plus est, une Commission de contrôle du financement des partis politiques (ci-après la « Commission de contrôle ») a été mise en place et chargée de vérifier leurs ressources financières.

Recommandation i.

41. *Le GRECO avait recommandé d'élargir la définition d'entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle, et d'obliger les partis politiques à inclure ces entités tant dans leurs rapports annuels que dans leurs rapports sur le financement des campagnes électorales.*
42. Le GRECO rappelle que le projet de nouvelle LPP – qui était en instance au Parlement à la date d'adoption du Rapport de conformité – envisageait d'élargir la définition des entités liées à un parti politique et d'imposer aux partis l'obligation de faire figurer dans leurs comptes les données financières de ces entités.
43. Les autorités annoncent à présent, s'agissant du premier volet de la recommandation, que la définition des entités liées à un parti politique avait été élargie dans le cadre des modifications de 2010 à la LPP. La définition révisée « d'organisation affiliée » au § 12⁶.1) de la LPP englobe non seulement les organisations à but non lucratif, mais aussi les fondations créées par un parti politique ou comptant un parti parmi ses membres, dont les activités sont tournées essentiellement vers la réalisation des objectifs du parti (à l'exception des fondations politiques à

l'échelon européen dont la conduite, le financement et le contrôle ne sont pas régis par la LPP mais par le règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil). Conformément à la LPP, un lien juridique entre le parti politique et l'entité qui lui est liée, n'est pas nécessaire. De surcroît, afin d'éviter que les partis ne mènent leurs propres activités par l'entremise d'autres personnes morales, il leur est interdit de créer d'autres entités juridiques, d'en être membres ou actionnaires.

44. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités font savoir que le § 12⁶.5) de la LPP oblige les partis politiques à renseigner la Commission de contrôle sur les organisations qui leur sont affiliées. Aux termes des §§ 12⁸.1) et 12⁹.4) de la LPP, les partis sont également tenus de faire figurer les comptes de ces organisations dans leur déclaration de dépenses de campagne et de donner dans leur rapport annuel des informations sur les dépenses engagées par ces dernières. En outre, l'obligation qu'ont les partis politiques de publier sur leurs sites internet les dons et cotisations d'adhésion qu'ils reçoivent [§ 12³.7) de la LPP] s'étend aux dons et cotisations d'adhésion (le cas échéant) perçus par les organisations qui leur sont affiliées [§ 12⁶.1) de la LPP].
45. Pour terminer, les autorités affirment que, si une organisation affiliée cherche à dissimuler à la Commission de contrôle des dépenses qu'elle a engagées ou des revenus qu'elle a perçus, la Commission doit émettre une ordonnance lui enjoignant de verser les sommes reçues au Trésor public [§ 12⁸.9) de la LPP]. Elles indiquent que la Commission peut requérir un complément d'information sur les dépenses encourues et les revenus perçus par l'organisation affiliée.
46. Le GRECO accueille avec satisfaction les amendements adoptés qui élargissent la définition des entités liées aux partis politiques – dont, notamment, les fondations – ainsi que l'obligation qu'ont les partis de faire figurer des informations financières sur ces entités, dans leurs déclarations de dépenses de campagne, dans leurs rapports annuels et sur leurs sites internet.
47. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

48. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que les cotisations perçues ne soient pas utilisées pour contourner les règles de transparence concernant les dons.*
49. Le GRECO rappelle que le projet de nouvelle LPP comportait des règles visant à accroître la transparence des cotisations d'adhésion en demandant, notamment, aux partis de préciser, dans un registre public, l'identité du membre cotisant et le montant de la cotisation.
50. Les autorités font savoir que, dans le cadre de la réforme de 2010, la LPP était complétée par de nouvelles dispositions obligeant les partis à enregistrer séparément les dons et les cotisations d'adhésion dans un registre public tenu par leurs soins, et à les publier sur leurs sites internet le 10 du premier mois du trimestre calendaire. Dans ce registre doivent figurer le nom et les données d'identification personnelles du membre cotisant ainsi que le montant de la cotisation et la date de paiement, voir § 12³.7) et .9) de la LPP. Elles ajoutent que ces obligations des partis s'étendent aux cotisations d'adhésion (s'il y a lieu) perçues par les organisations qui leur sont affiliées [§ 12⁶.1) de la LPP].

51. Le GRECO prend note des amendements adoptés qui instaurent des règles de transparence applicables aux cotisations d'adhésion, semblables aux règles sur les dons, ce qui semble donc pallier les insuffisances ayant dicté cette recommandation.
52. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

53. *Le GRECO avait recommandé d'exiger des partis politiques, des candidats indépendants et des coalitions électorales de présenter des rapports plus précis et complets sur le financement des campagnes électorales, pour ce qui est du niveau de détail requis des recettes et dépenses.*
54. Le GRECO rappelle que le projet de nouvelle LPP prévoyait des règles plus précises que l'ancienne loi concernant la déclaration des dépenses de campagne et que de nouvelles instructions avaient été préparées par le Comité restreint anti-corruption afin d'aider les partis politiques à les déclarer.
55. Les autorités font observer que la LPP a été modifiée en 2010 afin de se doter de règles plus détaillées concernant la ventilation des dépenses et ressources de campagne, qui sont applicables aux partis politiques ainsi qu'aux candidats indépendants et aux coalitions électorales [voir § 5¹.1) et § 5².5) de la LPP]. Les déclarations, notamment, doivent indiquer le type de contributions financières reçues, le nom et les données d'identification personnelles, le code ou numéro d'enregistrement de la personne ayant contribué financièrement, le montant et la date de comptabilisation des sommes [§ 12⁸.4) à .6) de la LPP]. Qui plus est, les dépenses devant figurer obligatoirement dans les déclarations – comme les coûts de communication, de personnel, de publicité, d'édition etc. – sont soumises à des règles précises, comme l'obligation de révéler l'identité du bénéficiaire, de décrire et d'indiquer le montant des paiements et le numéro du bordereau de versement. Les autorités soulignent par ailleurs qu'à ces règles sur les déclarations de dépenses de campagne, s'ajoute l'obligation qu'ont les partis politiques de rendre publics, sur leurs sites internet chaque trimestre, les dons et cotisations d'adhésion. Qui plus est, les obligations déclaratives des coalitions électorales ont été renforcées. Ces dernières doivent, en particulier, soumettre leurs déclarations de dépenses de campagne, même s'il est prévu qu'elles prennent fin avant le jour des élections ou la date butoir de soumission de la déclaration ; elles sont tenues, en outre, de présenter à la Commission de contrôle des déclarations trimestrielles sur les dons reçus. De surcroît, la personne habilitée à gérer la coalition électorale est réputée chargée de s'acquitter des obligations légales de la coalition (§ 5¹ de la LPP).
56. Les autorités font également valoir que la vérification, par la Commission de contrôle, des déclarations de dépenses de campagne repose sur des directives élaborées par le Comité restreint du *Riigikogu* pour l'application de la loi anti-corruption, qui était l'organe de surveillance avant la réforme de 2010. La Commission de contrôle a adressé à l'ensemble des partis politiques des directives pour l'harmonisation des déclarations des dons et cotisations d'adhésion et leur mise en conformité avec les obligations nées de la loi. Les directives ont été réactualisées à l'occasion des élections parlementaires de 2011.
57. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles les obligations qu'ont les partis politiques, les coalitions électorales et les candidats indépendants de déclarer leurs financements de campagne ont été encadrées par des règles précises et que l'organe de contrôle compétent a élaboré des directives pour assurer une application uniforme et adéquate de cette réglementation.

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

Recommandation iv.

59. *Le GRECO avait recommandé que les partis politiques, les candidats indépendants et des coalitions électorales soient tenus de publier à intervalles réguliers, fixés par la loi, les dons reçus (en espèces ou non), y compris, le cas échéant, pendant les périodes de campagne électorale.*

60. Le GRECO rappelle que le projet de nouvelle LPP envisageait d'imposer aux partis politiques l'obligation de publier à intervalles réguliers les dons reçus. En revanche, il n'avait pas été constaté d'avancées en matière d'obligations de publication au regard des coalitions électorales et des candidats indépendants.

61. Les autorités annoncent à présent que les amendements législatifs de 2010 font obligation aux partis politiques de publier, dans un registre public tenu par leurs soins sur leurs sites internet, les dons reçus (ainsi que les cotisations d'adhésion), notamment par les organisations qui leur sont affiliées, le 10 du premier mois du trimestre calendaire [§ 12³.7) de la LPP]. Cette règle concerne aussi les dons en nature, dont la valeur doit être calculée. Les coalitions électorales, quant à elles, sont à présent tenues de déclarer à la Commission de contrôle, chaque trimestre, les contributions reçues [§ 5¹.2) de la LPP]. Les autorités ajoutent n'avoir pas jugé nécessaire d'imposer de déclarations supplémentaires pendant les campagnes électorales en plus des notifications trimestrielles précitées. Elles font observer, toutefois, que les partis politiques et les coalitions électorales doivent communiquer à la Commission de contrôle leurs relevés de comptes bancaires afin de permettre la vérification des mouvements de fonds [§§ 12⁵ et 5¹.1) de la LPP].

62. S'agissant des candidats indépendants, les autorités invoquent l'obligation qui leur est faite d'indiquer les dons qu'ils reçoivent dans leurs déclarations de dépenses de campagne. Ces candidats doivent en outre notifier à la Commission de contrôle les comptes courants ayant servi à ces dépenses [§§ 5².1) et 12⁵ de la LPP] et, en cas de suspicion, celle-ci peut saisir le Conseil des taxes et douanes pour obtenir des renseignements sur les intérêts économiques des personnes qui se présentent comme candidats aux élections, dans la mesure utile à l'exécution de ses missions. Finalement, les autorités soulignent que le système politique en Estonie est dominé par les partis et qu'une exigence supplémentaire de publication concernant les dons aux candidats indépendants aux élections avant les élections serait un fardeau disproportionné pour les candidats et pour la Commission de contrôle.

63. Le GRECO se félicite que l'on ait adopté des règles claires concernant la publication régulière des dons aux partis politiques et aux coalitions électorales. Il regrette cependant qu'aucune règle semblable ne s'applique aux candidats indépendants qui ont pour seule obligation de renseigner les dons reçus dans leurs déclarations de dépenses de campagne après les élections. Le GRECO note que les autorités considèrent l'exigence supplémentaire de publication concernant les dons aux candidats indépendants avant les élections comme disproportionnée, mais il tient à souligner qu'une telle exigence supplémentaire est clairement requise par la recommandation pour des raisons de transparence optimale.

64. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

65. *Le GRECO avait recommandé que les délais pour la publication des rapports annuels par les partis politiques soient clairement spécifiés par la loi.*
66. Le GRECO rappelle que, conformément au projet de nouvelle LPP, les partis politiques auraient été tenus de faire enregistrer leurs comptes annuels par le tribunal compétent au plus tard le 30 juin suivant la fin de l'exercice financier.
67. Les autorités font savoir que les amendements législatifs de 2010 ont créé une disposition semblable à celle qui figurait dans le projet de nouvelle LPP en instance au Parlement à la date d'adoption du Rapport de conformité. En application du nouveau § 12⁹ de la LPP, l'année calendaire constitue le cadre de l'exercice financier d'un parti politique qui doit présenter ses comptes annuels avant le 30 juin de l'année suivant leur enregistrement par le tribunal compétent, lequel est chargé de les publier sur Internet (système de recherche sur internet).
68. Le GRECO se félicite des amendements adoptés qui ont remplacé l'ancien dispositif où il incombait aux partis eux-mêmes d'assurer la publication de leurs comptes, par un mécanisme qui en confie la responsabilité aux pouvoirs publics, autrement dit les tribunaux compétents. Combiné avec le délai légal de soumission des comptes aux tribunaux compétents, ce schéma est de nature à résoudre le problème de la publication des comptes par les partis que le Rapport d'évaluation décrit comme faite de manière désordonnée, le plus tardivement possible voire jamais.
69. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandations vi et vii.

70. *Le GRECO avait recommandé que le contrôle du financement des campagnes soit complété par un contrôle des comptes des partis politiques. (recommandation vi)*
71. *Le GRECO avait recommandé de confier le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales à un organe indépendant mandaté et doté des compétences, ressources financières et du personnel adéquats pour contrôler efficacement ledit financement, enquêter sur les violations alléguées aux réglementations du financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions. (recommandation vii)*
72. Le GRECO rappelle qu'il avait été prévu, dans le projet de nouvelle LPP, de remplacer le dispositif de contrôle du financement des partis politiques par le Comité restreint du Parlement – qui se bornait à vérifier le financement des campagnes électorales – par un mécanisme dans lequel la Commission électorale nationale aurait été chargée de l'ensemble des vérifications (du financement ordinaire des partis ainsi que des campagnes électorales).
73. Les autorités font savoir maintenant qu'il avait été décidé, dans le cadre des amendements de 2010 à la LPP, de créer un nouvel organe, la Commission de contrôle, inspiré de la Commission électorale nationale. Conformément au § 12¹⁰ de la LPP, la Commission de contrôle est chargée de vérifier si les partis politiques, coalitions électorales et candidats indépendants respectent les obligations prévues par la LPP. La Commission est composée de trois membres désignés pour un mandat de cinq ans, respectivement par le ministre de la Justice, le contrôleur général des comptes, la Commission électorale nationale auquel s'ajoute un membre – n'appartenant pas au

Parlement ni au gouvernement – nommé par un parti politique représenté au Parlement. Les services techniques et fonctionnels de la Commission de contrôle sont assurés par la chancellerie du Parlement qui a, notamment, engagé un fonctionnaire, économiste chevronné possédant une expérience des questions financières – affecté au service exclusif de la Commission. Ce dernier est assisté d'un agent du Comité restreint d'application de la loi anti-corruption et par le département d'études juridiques de la chancellerie du Parlement. En 2012, le budget de la Commission de contrôle s'élève à 111 980 EUR, qui s'ajoutent aux coûts de fonctionnement de la chancellerie (incluant les traitements des agents affectés à la Commission de contrôle, les dépenses liées à ses bureaux, aux frais de télécommunication et aux services juridiques ainsi qu'à la comptabilité).

74. Concernant les tâches et compétences de la Commission de contrôle, les autorités font valoir que cette dernière est chargée de contrôler à la fois le financement ordinaire des partis et celui des campagnes électorales. Pour ce faire, la Commission doit vérifier les comptes annuels des partis, leurs registres de dons, les déclarations trimestrielles des dons reçus par les coalitions électorales ainsi que les déclarations de dépenses de campagne et les déclarations trimestrielles des partis politiques, coalitions électorales ou candidats indépendants concernant le remboursement des paiements contractuels et des factures en instance ainsi que des sommes dues à des tiers (jusqu'à leur règlement ou la fin du rapport de créance). Par ailleurs, la législation fiscale autorise la Commission de contrôle à saisir le Conseil des taxes et douanes pour obtenir des renseignements sur les intérêts économiques des candidats indépendants et des membres des coalitions électorales, même si ces informations sont soumises au secret fiscal. De surcroît, les agents du Comité restreint et de la chancellerie du Parlement lui fournissent des services d'enquête. La Commission doit émettre une injonction aux partis politiques, coalitions électorales ou candidats indépendants qui ne s'acquittent pas des obligations qui leur incombent, énoncées au § 12¹¹ de la PP, comme de déclarer en bonne et due forme les dépenses de campagne dans les délais légaux, restituer les dons interdits ou les reverser au Trésor public, etc. En cas de refus d'obtempérer, la Commission de contrôle peut infliger des pénalités financières ou des intérêts moratoires au parti, à la coalition électorale ou au candidat concerné. Pour terminer, les autorités font savoir que la Commission a émis des injonctions après avoir découvert plusieurs manquements aux règles de financement des campagnes, lors des dernières élections ; qu'elle a préparé une synthèse du financement des élections parlementaires de 2011 et publié ces informations sur son site internet avec les déclarations de dépenses des dernières campagnes électorales.
75. Le GRECO prend note des informations communiquées selon lesquelles il a été confié à un organe récemment créé, la Commission de contrôle, la tâche de vérifier le financement des campagnes électorales ainsi que la supervision des comptes des partis politiques. La GRECO se félicite de ce que la Commission, dont les membres sont désignés, notamment, par le ministre de la Justice, le vérificateur général des comptes et la Commission électorale nationale, ait été dotée d'un statut indépendant. Il considère donc qu'il a été mis en place un cadre globalement satisfaisant qui paraît conforme aux prescriptions des recommandations vi et vii. Dans le même temps, le GRECO encourage les autorités à suivre la question de savoir s'il faudra, à l'avenir, développer les compétences d'investigation et les ressources humaines dont dispose la Commission de contrôle afin de garantir une supervision efficace à la fois du financement ordinaire des partis et de celui des campagnes électorales.
76. Le GRECO conclut que les recommandations vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

77. *Le GRECO avait recommandé d'établir, en sus de l'arsenal actuel de sanctions pénales, des sanctions plus souples pour les infractions aux règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris des sanctions administratives.*
78. Le GRECO rappelle que le projet de nouvelle LPP avait doté la Commission électorale nationale du pouvoir d'émettre des injonctions et d'imposer des pénalités financières [allant jusqu'à 100 000 kroons (couronnes estoniennes) – 6 390 EUR] aux partis politiques, coalitions électorales ou candidats indépendants qui refuseraient d'obtempérer.
79. Les autorités font savoir que la Commission de contrôle récemment établie peut, en vertu des nouvelles dispositions du § 12¹² de la LPP, infliger directement et sans faire appel aux tribunaux, des pénalités financières allant jusqu'à 6 400 EUR aux partis politiques, coalitions électorales ou candidats indépendants qui refuseraient d'obtempérer aux injonctions émises afin de faire appliquer les obligations non monétaires suivantes: soumission d'une déclaration en bonne et due forme des dépenses de campagne dans les délais fixés par la loi; restitution des dons interdits; confirmation des dons acceptés. Qui plus est, en cas de refus d'obtempérer à l'obligation de remettre au Trésor public, dans les délais prescrits, les dons interdits, le parti politique, la coalition électorale ou le candidat indépendant concerné doit verser au Trésor un intérêt moratoire de 0,85% par jour de retard. Les autorités indiquent par ailleurs qu'en application du § 36¹ de la loi sur les associations à but non lucratif, un parti politique qui n'a pas fait enregistrer son rapport financier annuel par le tribunal compétent, est passible de sanctions pouvant aller d'avertissements à la publication du défaut d'enregistrement et à la liquidation du parti concerné.
80. Le GRECO prend acte des amendements adoptés qui élargissent nettement l'arsenal des sanctions applicables en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques, notamment à des sanctions administratives censées pouvoir être infligées sans passer par une procédure pénale plus lourde. Dans le même temps, le GRECO encourage les autorités à s'interroger sur le fait de savoir si les sanctions administratives instaurées – notamment des pénalités allant jusqu'à 6 400 EUR, que l'on pourrait considérer comme relativement douces – seront suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives.
81. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

82. *Le GRECO avait recommandé de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions aux règles régissant les campagnes électorales, commises par des candidats à l'élection ou par des coalitions électorales, et d'exiger des candidats et des coalitions électorales qu'ils retournent les dons illégaux au donateur ou au budget de l'État.*
83. Le GRECO rappelle qu'il aurait été possible, aux termes du projet de nouvelle LPP, d'infliger des sanctions pour violation de la réglementation sur le financement des partis, ainsi que pour le non respect de l'obligation de restituer les dons interdits au donateur ou de les verser au Trésor public, non seulement aux partis politiques mais aussi aux coalitions électorales et aux candidats indépendants.

84. Les autorités annoncent à présent qu'à la suite des amendements de 2010 à la LPP, les sanctions évoquées au titre de la recommandation viii – à savoir le paiement de pénalités financières et d'intérêts moratoires au Trésor public (voir le § 12¹² de la LPP) – et l'obligation de restituer les dons interdits au donateur ou de les verser au Trésor [voir le § 12⁴ de la LPP en rapport avec les §§ 5¹.1) et 5².5) de la LPP] s'appliquent aussi aux coalitions électorales et aux candidats indépendants.
85. Le GRECO prend note des informations communiquées et considère que les mesures signalées représentent des progrès notables qui vont dans le sens des prescriptions de la recommandation. Cela étant, il encourage les autorités à s'interroger sur le fait de savoir s'il sera nécessaire, à l'avenir, de compléter les sanctions administratives instaurées par des peines supplémentaires comme des pénalités financières plus lourdes ou des amendes pénales.
86. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

87. **Au vu des conclusions du Rapport de conformité du troisième cycle sur l'Estonie et au regard de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Estonie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante, au total, neuf des dix-sept recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du troisième cycle.** S'agissant du Thème I – Incriminations, la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i et vii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii à iv, vi et viii n'ont pas été mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, viii et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.
88. S'agissant des incriminations, l'Estonie n'a pas accompli de progrès depuis l'adoption du Rapport de conformité. Au contraire, le projet de législation visant à modifier le Code pénal, qui avait été pris en compte dans le Rapport de conformité et intéressait l'essentiel des recommandations, a été retiré de la procédure législative en raison des élections parlementaires du 6 mars 2011. Bien qu'un nouveau projet d'amendements législatifs du Code pénal soit en préparation au ministère de la Justice, le GRECO ne peut que constater un recul par rapport à la situation à la date de l'adoption du Rapport de conformité. Il invite instamment les autorités à inscrire les questions traitées par les recommandations i à iv et vi à viii dans le nouveau projet de loi portant modification du Code pénal et à le faire adopter dès que possible.
89. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, l'Estonie a réalisé des progrès remarquables depuis l'adoption du Rapport de conformité. Le GRECO constate avec une grande satisfaction que ce pays a mené à son terme un processus de réforme approfondi, déjà salué dans le Rapport de conformité, en promulguant des amendements importants à la loi sur les partis politiques qui vont dans le sens des prescriptions de l'ensemble des recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation. Le GRECO reconnaît qu'un cadre juridique solide a été ainsi mis en place pour le financement des partis politiques – à la fois le financement ordinaire des partis et celui des campagnes électorales –, que des améliorations ont été apportées aux règles en matière de transparence, qu'un nouveau dispositif de contrôle a été établi et que l'arsenal de sanctions a été étoffé. Vu les changements ambitieux amenés par la réforme de 2010, le GRECO encourage les autorités à veiller à ce que les réglementations et dispositifs nouveaux soient pleinement opérationnels et efficaces dans la pratique et à suivre leur fonctionnement de manière à améliorer le système à l'avenir.

90. Vu qu'une seule recommandation sur les huit concernant les incriminations a été mise en œuvre jusqu'à présent, et qu'aucun progrès n'a été réalisé s'agissant de l'application des sept recommandations en instance, le GRECO demande au chef de la délégation de l'Estonie, conformément à l'article 31.9 de son règlement intérieur, d'apporter un complément d'information précisément sur la mise en œuvre des recommandations i à iv et vi à viii (Thème I – Incriminations) et des recommandation iv (Thème II – Transparence du financement des partis politiques), au plus tard le 28 février 2013.
91. Le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.