

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# ESTONIE

Adopté par le GRECO  
lors de sa 81<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 3-7 décembre 2018)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>9</b>
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF .....	9
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i> .....	14
POLITIQUE ANTI-CORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	15
<i>Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques</i> .....	16
<i>Cadre institutionnel</i> .....	18
<i>Sensibilisation</i> .....	19
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF .....	20
<i>Accès aux informations</i> .....	20
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois</i> .....	21
<i>Tiers et lobbyistes</i> .....	22
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	23
CONFLITS D'INTERETS .....	24
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	25
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	25
<i>Contrats avec les autorités de l'État</i> .....	26
<i>Cadeaux</i> .....	27
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	27
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	28
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	28
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	29
<i>Obligations déclaratives</i> .....	29
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	31
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION .....	32
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	32
<i>Mécanismes d'exécution non pénale</i> .....	33
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>	<b>35</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	35
<i>Aperçu de différents services répressifs</i> .....	35
<i>Accès aux informations</i> .....	36
<i>Confiance du public envers les services répressifs</i> .....	37
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i> .....	37
POLITIQUE ANTI-CORRUPTION ET D'INTEGRITE .....	37
<i>Stratégie anti-corruption</i> .....	37
MESURES DE GESTION DU RISQUE POUR LES DOMAINES EXPOSES A LA CORRUPTION .....	38
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i> .....	41
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	42
<i>Procédure de nomination</i> .....	42
<i>Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur</i> .....	44
<i>Rotation</i> .....	46
<i>Cessation de fonctions et révocation</i> .....	46
<i>Salaires et avantages</i> .....	47
CONFLITS D'INTERETS .....	48
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	49
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....	49
<i>Cadeaux</i> .....	51
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	52
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> .....	52
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	53

DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	54
OBLIGATIONS DECLARATIVES.....	54
MECANISMES DE CONTROLE .....	54
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	55
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	55
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	56
<i>Système de dépôt de plaintes</i> .....	57
OBLIGATION DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES DONNEURS D'ALERTE .....	58
<i>Obligations de signalement</i> .....	58
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i> .....	59
PROCEDURE REPRESSIVE ET SANCTIONS.....	60
<i>Procédures disciplinaires</i> .....	60
<i>Conduites répréhensibles, poursuites pénales et immunité</i> .....	61
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>63</b>

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'effectivité du cadre en place en Estonie pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres et responsables gouvernementaux) et les membres des services répressifs (Service de la Police et des Gardes-frontières). L'Estonie possède un arsenal législatif satisfaisant pour prévenir la corruption affectant les deux catégories faisant l'objet de ce cycle d'évaluation. Néanmoins, un certain nombre de domaines demandent des autorités qu'elles fournissent un effort supplémentaire pour consolider leurs initiatives de prévention en direction, d'une part, des ministres et responsables gouvernementaux et, d'autre part, du personnel des services répressifs.

2. L'Estonie a adopté une loi sur la lutte contre la corruption servant de cadre législatif compréhensif pour prévenir la corruption parmi les responsables publics, qu'ils soient dans le gouvernement, les services répressifs ou les autres secteurs publics. S'agissant des fonctionnaires, cette loi est complétée par la loi sur la fonction publique, qui établit un certain nombre de normes en matière d'intégrité et d'éthique. En outre, un outil développé a été mis en ligne en direction de tous les responsables publics.

3. S'agissant des responsables gouvernementaux, le cadre législatif actuel constitue un fondement solide en matière de prévention mais devrait être complété par un code de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ; ce code devrait établir des normes plus ciblées afin de répondre aux risques se présentant plus particulièrement aux représentants gouvernementaux, qu'il s'agisse de ministres, fonctionnaires ou conseillers. Le respect de ce code devrait également être rendu effectif. À cette fin, le rapport avance que les analyses des risques devraient systématiquement couvrir les personnes exerçant les hautes fonctions de l'exécutif afin d'avoir une idée précise des menaces de corruption les impliquant spécialement. En outre, ces personnes, en particulier les ministres et les conseillers politiques, devraient être systématiquement informés au moment de leur prise de fonctions des normes en matière d'intégrité et de la conduite qui est attendue d'eux. Par ailleurs, le rapport souligne que les conditions d'emploi des conseillers politiques, engagés par les ministres pour les assister dans le processus décisionnel gouvernemental, gagnerait à inclure une vérification de leur intégrité.

4. Si le niveau de transparence du processus législatif en Estonie est globalement satisfaisant, il n'existe en revanche pas de règles en ce qui concerne les contacts des ministres, conseillers et fonctionnaires occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif avec des lobbyistes et des tiers qui chercheraient à influencer le processus décisionnel. Selon le rapport, le fait même que, dans un pays de la taille de l'Estonie, les représentants publics et les lobbyistes peuvent souvent avoir des liens privés rend d'autant plus importante l'existence d'orientations pratiques afin de définir quelles réunions doivent être déclarées et rendues publiques par souci de transparence. De la même manière, le rapport estime que des règles devraient être introduites afin d'éviter le phénomène de pantouflage qui peut apparaître dans certains cas lorsque des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif quittent leurs fonctions au sein du gouvernement pour aller travailler dans le secteur privé. Également par souci de transparence, si des déclarations d'intérêts détaillées sont déjà effectuées par les ministres et certains hauts-fonctionnaires, cette obligation devrait être étendue aux conseillers politiques impliqués dans le processus décisionnel au sein du gouvernement.

5. S'agissant des services répressifs, le Service de la Police et des Gardes-frontières semble avoir développé une solide pratique au fil des ans en matière de prévention de la corruption dans ses propres rangs. Le Service de la Police et des Gardes-frontières combine d'une part, une évaluation des risques et menaces, une sensibilisation et une formation ciblées, une communication interne proactive et différents outils préventifs avec, d'autre part, ce qui apparaît comme un mécanisme de contrôle interne efficace (le Bureau de contrôle interne). Certains points faibles demeurent malgré tout, demandant des autorités estoniennes qu'elles agissent afin de s'assurer que les efforts déployés au cours des dernières années s'inscrivent dans la durée.

6. En ce qui concerne les règles de conduite et les orientations en matière d'intégrité, il existe plusieurs règlements qui semblent couvrir tous les thèmes pertinents ; cela inclut des orientations pratiques et spécifiques pour les cadeaux, les conflits d'intérêts et les activités secondaires. Pour faciliter la familiarisation à ces normes et permettre au grand public de savoir quelle conduite attendre de la police, le rapport préconise de les rassembler en un seul et unique document. Au vu de la tendance grandissante des policiers d'exercer des activités secondaires, leur contrôle devrait être renforcé afin d'accorder toute l'importance nécessaire à la prévention de tout conflit d'intérêt, et ce au-delà de l'accent qui est actuellement mis sur les contrats conclus avec la police. Par ailleurs, partant du constat qu'il n'est pas clair à l'heure actuelle vers quel type d'emplois s'orientent les officiers de police qui quittent la police, le rapport appelle les autorités à commander une étude sur cette question et par la suite, si nécessaire, d'adopter des règles.

7. En matière de recrutement et de carrière, le rapport salue le fait qu'il est rapporté que l'Estonie a le plus haut pourcentage d'Europe de femmes au sein de la police. Cela étant, davantage pourrait être fait pour que la police soit plus représentative de la société en général dans les hautes fonctions de management. Le rapport recommande en outre que soit révisée la procédure de sélection et nomination du Directeur général du Service de Police et Gardes-frontières afin que la procédure formelle, compétitive et transparente s'applique à tous les candidats. Par ailleurs, la possibilité d'introduire le principe de rotation des policiers travaillant dans des domaines particulièrement exposés aux risques de corruption devrait être étudiée comme outil de prévention.

8. Enfin, sachant qu'en cas de plainte contre la police, c'est la police même qui enquête sur la police, il est également recommandé de revoir les garanties entourant les mécanismes de contrôle des abus policiers afin de s'assurer que des enquêtes suffisamment indépendantes soient menées sur les plaintes contre la police. Par ailleurs, le rapport prend note des conditions existant pour assurer l'anonymat des personnes rapportant des abus par la police mais estime que davantage pourrait être fait pour renforcer la protection de ceux qui, au sein de la police, dénoncent des écarts de conduite de leurs collègues et pour communiquer en interne le type de protection qui est offert aux lanceurs d'alerte.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

9. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, l'Estonie a été évaluée dans le cadre des Premier (avril 2001), Deuxième (octobre 2003), Troisième (novembre 2007) et Quatrième (juin 2012) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a démarré le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

10. Ce rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités estoniennes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le truchement du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités estoniennes, qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. L'Estonie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

11. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a effectué une visite en Estonie du 23 au 27 avril 2018, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Estonie au Questionnaire d'Évaluation et d'autres renseignements recueillis, notamment au sein de la société civile. L'EEG était composée de Mme Vicky CONWAY, Autorité policière, Membre de l'autorité nommée par le Ministre de la Justice et de l'Égalité (Irlande), M. Ernst GNAEGI, Directeur adjoint de la Division du droit pénal, Office fédéral de la Justice (Suisse), M. Oleksandr PYSARENKO, Directeur de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (Ukraine) et Mme Jolita VASILIAUSKAITE, Conseillère, Cabinet du Seimas (Lituanie). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Gerald DUNN et de Mme Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG s'est entretenue avec M. Urmas REINSALU, Ministre de la Justice et des représentants du Ministère de la Justice, le Ministre de l'Intérieur, le Ministre des Finances, le Cabinet du Président, la Chancellerie d'État (Cabinet du Premier ministre et Secrétariat du gouvernement), le Service de la police et des gardes-frontières, le Bureau du Procureur général, le Bureau du Chancelier de la Justice, le Comité parlementaire restreint pour la lutte contre la corruption, la Cour des comptes, l'Inspection pour la protection des données, et la Chambre du commerce et de l'industrie. L'EEG a également rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales (dont Transparency International), des syndicats, des universitaires et des journalistes d'investigation.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

13. L'Estonie est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et la lutte contre la corruption. L'Estonie a atteint un bon niveau de mise en œuvre des recommandations du GRECO dans chacun des cycles d'évaluation. Toutes les procédures de conformité ont été closes, avec 100% des recommandations du premier cycle mises en œuvre, 80% des recommandations des deuxième et troisième cycles mises en œuvre et 75% des recommandations du quatrième cycle mises en œuvre.

14. L'Estonie a adopté en 2012 une loi sur la lutte contre la corruption afin de prévenir les actes de corruption dont se rendent coupables les responsables publics au sens large, à savoir toute personne exerçant des fonctions publiques. Elle est entrée en vigueur en 2013 et a été révisée plusieurs fois depuis lors (la dernière fois étant en 2017).

15. Selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, l'Estonie est passé du 32<sup>e</sup> rang en 2012 (avec un score de 64 sur 100), au 21<sup>e</sup> rang en 2017 (avec un score de 71). Parmi les États membres du GRECO, l'Estonie se place au 15<sup>e</sup> rang en 2017. D'après l'Eurobaromètre, la proportion d'Estoniens qui estiment que le problème de la corruption est répandu dans leur pays a baissé de 76% en 2013 à 67% en 2017, en deçà de la moyenne de l'Union européenne qui est de 68%. La proportion des Estoniens interrogés ayant déclaré qu'ils avaient été directement affectés par la corruption était de 10%, bien en dessous de la moyenne de l'UE qui s'établit à 25%. En 2017, 23% des Estoniens interrogés étaient d'avis que le niveau de corruption avait augmenté dans les trois dernières années, soit le deuxième score le plus bas de l'UE et bien en deçà de la moyenne dans l'UE à 43%. S'agissant de l'efficacité des efforts du gouvernement pour lutter contre la corruption, le score de ceux qui s'accorde pour trouver ces efforts efficaces est passé de 5% en 2013 à 35% en 2017, tandis que le score de ceux qui conteste l'efficacité de ces efforts a baissé de 13% pendant la même période pour s'établir à 46%.

16. Malgré ces résultats de perception relativement favorables, un certain nombre d'affaires de corruption de haut profile ont été révélées ces dernières années. Il est intéressant de noter que, selon l'Eurobaromètre, 56% des personnes interrogées estimaient que donner et recevoir des pots-de-vin et l'abus de pouvoir à des fins personnelles étaient courants parmi les politiciens. En 2015, un scandale de corruption a frappé le Port de Tallinn, propriété de l'État, son directeur et plusieurs managers étant accusés d'opérer un système de pots-de-vin. Une commission parlementaire d'enquête a été ensuite créée et celle-ci a conclu qu'une partie du problème découlait des risques de népotisme liés aux nominations politiques. En conséquence, le gouvernement a pris l'engagement d'arrêter les nominations directes à des postes de direction dans les entreprises publiques et une commission des nominations a été créée. En novembre 2016, le procureur général a mis en examen pour pots-de-vin le maire de Tallinn (qui a été suspendu de ses fonctions en septembre 2015 après qu'une enquête pénale eut été ouverte à son encontre). Il est soupçonné d'avoir accepté des pots-de-vin d'une valeur de centaines de milliers d'euros en 2014 et 2015, pour son propre bénéfice et celui de son parti politique. Il avait auparavant occupé les postes de premier ministre et de ministre de l'Intérieur dans les années 90. Deux anciens ministres ont par ailleurs été jugés coupables d'avoir accepté des pots-de-vin alors qu'ils étaient ministres en lien avec l'échange de terrains grevés de restrictions environnementales appartenant à

des entreprises privées par des terrains publics exempts de telles contraintes (voir paragraphe 132).

17. La confiance dans la police est élevée et l'Eurobaromètre montre une proportion plus basse de citoyens estoniens (21%) que la moyenne de l'UE (31%) estimant que les pots-de-vin et l'abus de pouvoir au sein de la police et les gardes-frontières étaient répandus. À cet égard, il y a eu un changement radical au cours de la dernière décennie avec les bonnes opinions envers la police augmentant régulièrement année après année (ce qui concerne aussi les gardes-frontières depuis leur fusion avec la police en 2010). L'une des affaires les plus importantes étant remontée à la surface au cours des dernières années à propos du Service de Police et de Gardes-frontières a porté sur la délivrance de documents d'identité et de titres de séjour sur la base d'informations falsifiées en échange de pots-de-vin en 2015 ; quatre employés du Service de Police et de Gardes-frontières ont été poursuivis.



#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

18. L'Estonie est une république parlementaire (articles 1 et 56 de la [Constitution](#)). Le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs est garanti par l'article 4 de la Constitution. Le pouvoir législatif est confié au [Parlement estonien](#), le *Riigikogu*, qui est monocaméral et se compose de 101 membres élus pour une durée de quatre ans (pour plus de détails, consulter le [Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur l'Estonie](#), en particulier les paragraphes 21 à 24).

##### *Le Président*

19. Le [Président](#), qui est le chef de l'État estonien, représente le pays dans les échanges internationaux (chapitre V, articles 77 et 78 de la Constitution). Le pouvoir exécutif n'est pas exercé par le Président mais par le gouvernement estonien (article 86 de la Constitution). Le Président est élu au scrutin secret par le *Riigikogu* pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Durant son mandat, le Président a l'obligation de suspendre toute adhésion à un parti politique.

20. Le Président signe officiellement les instruments de ratification des traités et promulgue les lois. Le Président peut refuser de promulguer une loi mais si le *Riigikogu* décide de la représenter sans aucun amendement, le Président doit alors la promulguer ou déposer un recours auprès de la Cour Suprême. Si la Cour Suprême confirme la constitutionnalité de la loi, le Président a l'obligation de la promulguer. Les autorités signalent que cela se produit rarement<sup>2</sup>. Le Président peut également soumettre au Parlement des propositions de révision de la Constitution, mais cela est également rare<sup>3</sup>.

21. Le Président nomme officiellement les diplomates sur le conseil du gouvernement, les juges sur recommandation de la Cour Suprême, et le président de la Banque d'Estonie sur recommandation de son conseil d'administration. Il a la possibilité d'émettre des recommandations pour certains postes (président de la Cour suprême, président du Conseil d'administration de la Banque d'Estonie, contrôleur général et chancelier de la Justice) mais la nomination incombe ensuite au *Riigikogu*.

22. Si le *Riigikogu* est dans l'incapacité de siéger et en cas d'urgence, le Président peut adopter des décrets ; ceux-ci devront alors être contresignés par le Président du *Riigikogu* et le Premier ministre, et examinés par le *Riigikogu*, en vue d'être validés ou rejetés, dès qu'il se réunira à nouveau. En outre, de tels décrets ne peuvent pas porter, entre autres, sur le budget national, les questions fiscales, le droit électoral, les procédures judiciaires et la défense nationale.

23. En cas de démission du gouvernement, le Président présente au *Riigikogu*, dans un délai de 14 jours, un candidat au poste de Premier ministre. Le *Riigikogu* doit ensuite valider cette candidature, à défaut de quoi, un autre candidat devra lui être proposé. Dans la

---

<sup>2</sup> Sous la présidence actuelle, cela ne s'est produit qu'une fois depuis 2016, contre deux fois sous la présidence précédente, entre 2011 et 2016.

<sup>3</sup> Cela ne s'est produit que deux fois.

pratique, le Président consulte les différents groupes parlementaires et propose la candidature du responsable de la coalition ou du groupe le plus important au Parlement. Le Président nomme également officiellement les ministres proposés par le Premier ministre.

24. Selon les termes approuvés par le GRECO, un chef d'État est couvert par le 5<sup>e</sup> cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

25. L'EEG constate qu'en Estonie, les fonctions du Président sont dans une large mesure de nature représentative et honorifique, il ne fait pas partie du gouvernement et ne participe pas aux fonctions gouvernementales quotidiennes de manière active ou régulière. La Constitution définit le Président comme le chef du gouvernement du pays (article 77), mais précise expressément que l'autorité exécutive est assurée par le gouvernement (article 86). Les nominations par le Président se font systématiquement sur conseil, notamment du gouvernement, le limitant ainsi à un rôle de représentation officielle. Concernant la possibilité pour le Président de refuser de promulguer une loi et de la soumettre à la Cour Suprême pour examen, ce pouvoir est très rarement utilisé. Concernant les décrets exceptionnels que le Président peut adopter lorsque le *Riigikogu* est dans l'incapacité de siéger, cette procédure est strictement réglementée et a été conçue en cas de guerre. Elle n'a, par conséquent, jamais été utilisée. Compte tenu de ce qui précède, le Président de l'Estonie, en tant que chef d'État, ne peut être considéré comme exerçant de hautes fonctions exécutives et n'entre donc pas dans le cadre du présent cycle d'évaluation.

### *Le gouvernement*

26. Le gouvernement estonien se compose du Premier ministre et de 14 ministres (article 88 de la Constitution ; article 3 de la [loi sur le gouvernement de la République \[Vabariigi Valitsuse seadus – VVS\]](#)). Le Premier ministre représente le gouvernement. Il préside aux sessions du gouvernement. Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif directement ou par le biais de l'administration gouvernementale. Il soumet au *Riigikogu* des projets de lois pour adoption et des traités pour ratification. Il peut édicter des réglementations d'application générale et des ordonnances d'application spécifique fondées sur les lois, en vue de leur mise en œuvre. Le Premier ministre peut valider les réglementations et les ordonnances du gouvernement.

27. Les ministres décident des questions relevant de la compétence de leur ministère, conformément aux articles 57 à 69 de la loi sur le gouvernement de la République (VVS). Les ministres décident de la structure des autorités étatiques qui relèvent de leur ministère, si cela n'est pas déjà prévu par la loi, et approuvent leurs propres budgets sur la base du budget de l'État.

28. Les décisions concernant les réglementations, les ordonnances exécutives et les actions sont prises collectivement par le gouvernement, et individuellement par les

ministres (VVS, articles 26 et 50). Il a été porté à la connaissance de l'EEG que, dans la pratique, la distinction entre les décisions qui doivent être collectives (traitant généralement de questions interministérielles) et celles qui relèvent de la compétence exclusive d'un ministre en particulier n'est pas toujours claire (à l'exception des projets de loi du gouvernement soumis au Parlement, qui doivent toujours être collectifs), et qu'un processus de réflexion a été engagé pour clarifier la situation. L'EEG encourage les autorités à poursuivre leurs efforts sur la question, car il est essentiel que tout ministre, susceptible de se trouver en situation de conflit d'intérêts par rapport à une question débattue de manière collective, se tienne à part de tout processus de prise de décision. Les autorités précisent que ce cas s'est déjà présenté par le passé, mais étant donné qu'elles cherchent elles-mêmes à clarifier la distinction entre décisions collectives et ministérielles, il convient de poursuivre leurs efforts dans ce domaine.

29. Le gouvernement doit rendre des comptes au Parlement, et conformément à la Constitution, tout député est en droit de poser des questions au gouvernement et à ses ministres. Chaque mercredi, se déroule une session d'une heure de « Questions au gouvernement » au cours de laquelle le Premier ministre et deux ministres (à tour de rôle) se présentent devant le Parlement pour répondre aux questions des députés. En outre, les parlementaires ont la possibilité d'interroger le gouvernement, à l'oral, au cours des sessions parlementaires portant sur les questions d'intérêt général. À la suite de quoi, le ministre concerné doit se rendre au Parlement afin de fournir une réponse, dans un délai de 21 jours. Enfin, des questions écrites sur des sujets plus spécifiques et qui requièrent des réponses détaillées peuvent être adressées au gouvernement ou aux ministres, qui doivent ensuite y répondre dans un délai de dix jours.

30. Le *Riigikogu* peut, par une résolution adoptée à la majorité de ses membres, adopter une motion de censure contre le Premier ministre, le gouvernement dans son ensemble ou un ministre à titre individuel (Constitution, article 97, paragraphe 1). Une motion de censure adoptée contre le Premier ministre ou le gouvernement entraîne la démission du gouvernement dans son ensemble. Lorsqu'elle vise un ministre spécifique, elle entraîne la démission de ce dernier (VVS, article 8).

31. En outre, les décisions et actions des ministres et du gouvernement ont valeur d'actes administratifs qui peuvent être contestés, en première instance devant les tribunaux administratifs, en appel devant les tribunaux régionaux, et en dernier ressort devant la Cour Suprême.

32. En septembre 2018, le gouvernement était composé de 11 ministres hommes (Premier ministre, Justice, Défense, Environnement, Culture, Affaires rurales, Finances, Intérieur, Affaires étrangères, Entrepreneuriat et informatique, Administration publique), soit 73,5 % des ministres, et 4 ministres femmes (Santé et travail, Éducation et recherche, Affaires économiques et infrastructures, Affaires sociales), soit 26,5 % des ministres. À cet égard, le GRECO rappelle la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), qui stipule que « la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 % ».

33. Le Premier ministre et les ministres sont soutenus dans leur travail par des « agents publics » et des « contractuels » au sens de l'article 7 de la [loi sur la fonction publique](#) (*Avaliku teenistuse seadus* – ATS). Ceux dont les tâches impliquent l'exercice de l'autorité publique (comme la préparation du contenu d'une politique ou la mise en œuvre de décisions relatives à l'élaboration de politiques au niveau gouvernemental) sont des « agents publics » au sens de la loi sur la fonction publique et constituent le service de droit public. Cela signifie qu'ils sont nommés et soumis à un certain nombre de restrictions, telles que l'interdiction de faire grève ou d'exercer certaines activités accessoires. Aux fins du présent rapport, ces « agents publics » au sens de la loi sur la fonction publique, seront appelés fonctionnaires. En revanche, les « contractuels » sont recrutés dans le cadre de contrats de travail de droit privé pour des postes qui ne sont pas censés entraîner l'exercice d'une autorité officielle, mais plutôt fournir un soutien à l'exercice de cette autorité.

34. La Chancellerie d'État assure l'administration centrale et offre des services de soutien au gouvernement et au Premier ministre (VVS, chapitre 5). Elle gère également les relations entre le gouvernement et le *Riigikogu* ; examine les projets de lois du gouvernement et s'assure de leur conformité avec la Constitution et les lois en vigueur ; coordonne l'élaboration des politiques de l'Estonie au niveau européen ; et organise l'évolution de carrière des hauts fonctionnaires.

35. La Chancellerie d'État est dirigée par le Secrétaire d'État qui est nommé par le Premier ministre (VVS, article 79). Le Secrétaire d'État est relevé de ses fonctions par le Premier ministre, conformément à la loi sur la fonction publique. Toutefois, la démission du gouvernement n'entraîne pas la révocation du Secrétaire d'État, qui est nommé pour un mandat de cinq ans, renouvelable. L'EEG note que le Secrétaire d'État actuel est en poste depuis 2003 et que, par conséquent, son mandat a été renouvelé trois fois.

36. Le Secrétaire d'État organise les sessions du gouvernement (comme la préparation de l'ordre du jour et des minutes). Il vérifie la conformité avec le droit et la Constitution des projets de lois qui seront présentés et contresigne les règlements et les ordonnances pris par le gouvernement. S'il considère que les règlements et les ordonnances enfreignent le droit en vigueur ou la Constitution, il joint un avis écrit au texte en question, qui est ensuite envoyé au Chancelier de la Justice - un responsable indépendant dont les fonctions sont comparables à celles d'un médiateur<sup>4</sup>. En outre, le Secrétaire d'État présente des solutions administratives à des problématiques relatives au gouvernement. Il rend des comptes au gouvernement et au Premier ministre. Il participe aux sessions du gouvernement durant lesquelles il est autorisé à s'exprimer. Il nomme ou recrute le directeur de la Chancellerie d'État, le responsable des activités accessoires et les chefs des unités structurelles.

37. Le Cabinet du Premier ministre, l'administration directement au service du Premier ministre se compose actuellement de 11 conseillers et assistants politiques (voir paragraphes 40-43), recrutés par le Premier ministre pour la durée de son mandat.

---

<sup>4</sup> Le Chancelier de la Justice examine également la constitutionnalité des actes réglementaires d'application générale et peut être saisi par n'importe qui. Si le Chancelier estime qu'une loi n'est pas totalement conforme à la Constitution, l'autorité qui en a la responsabilité (gouvernement y compris) a 20 jours pour la rendre conforme, à défaut de quoi, le Chancelier propose à la Cour Suprême d'abroger la loi ou les provisions contestées.

38. Pour chaque ministère, le gouvernement nomme un secrétaire général, sur proposition du ministre concerné et en conformité avec la procédure décrite dans la loi sur la fonction publique. Le secrétaire général est titulaire d'un mandat de cinq ans qui dépend toutefois du ministre auquel il est attaché, en ce sens où il peut être relevé de ses fonctions si la coopération n'est pas satisfaisante, après une période de six mois. Il dirige les unités structurelles d'un ministère, coordonne les activités des autorités étatiques qui en relèvent et gère son activité (VVS, section 53). Ils nomment et révoquent les fonctionnaires travaillant pour le ministère, et engagent et licencient d'autres employés sur la base de contrats de travail, à l'exception de ceux recrutés directement par le ministre, comme les conseillers politiques, par exemple. Un ministre peut également nommer des secrétaires généraux adjoints ; il s'agit de fonctionnaires qui suivent différents dossiers au sein des ministères (par exemple, politique en matières pénale, juridique ou de santé).

39. Les secrétaires généraux contrôlent les fonds budgétaires du ministère et préparent le projet de budget annuel. Ils gèrent l'utilisation des actifs de l'État dans le cadre des compétences qui leur sont assignées par le ministre, en conformité avec la loi sur le Trésor public. Ils contresignent les règlements de leurs ministres respectifs et, en cas de désaccord, rédigent un avis qui est annexé au règlement avant d'être envoyé au Chancelier de la Justice.

40. Les ministères sont également composés de conseillers politiques dont les fonctions et la hiérarchie sont déterminées par le ministre (VVS, article 46.4). Le nombre de conseillers n'est pas prescrit par la loi et il n'existe aucune obligation de pourvoir un poste vacant. Par conséquent, le nombre de conseillers varie d'un ministère à un autre. Les conseillers ne sont pas des fonctionnaires mais disposent d'un contrat de travail régi par le droit privé. Ils sont considérés comme « contractuels » au sens de la loi sur la fonction publique, ce qui signifie que leur travail n'est pas censé impliquer l'exercice d'une autorité officielle, mais plutôt de fournir un appui dans l'exercice de cette autorité. Toutefois, ils sont « responsables publics » au sens de la loi anti-corruption et sont par conséquent couverts par les dispositions correspondantes (voir paragraphe 56). Leurs fonctions prennent fin lorsque le Premier ministre ou le ministre qu'ils servent quitte son poste.

41. En pratique, toutefois, l'influence des conseillers politiques ne devrait pas être minimisée. En effet, ils sont étroitement associés au processus décisionnel quotidien au plus haut niveau – même si techniquement ils n'exercent pas eux-mêmes l'autorité publique – puisque, généralement issus des rangs du même parti politique, ils sont directement embauchés par les ministres eux-mêmes, pour fournir des conseils politiques et stratégiques. De manière générale, il semble que les conseillers gèrent au minimum les agendas des ministres, représentant ainsi un point d'accès non négligeable vers ces derniers, mais leurs tâches vont souvent au-delà. Leurs tâches exactes peuvent varier d'un ministère à l'autre, ou même entre conseillers au sein du même ministère, en fonction de la volonté de chaque ministre. Dans le cadre du présent rapport, les conseillers politiques seront considérés comme des PHFE.

42. Il n'existe pas de règles spécifiques quant à la manière dont les conseillers politiques doivent être sélectionnés et l'EEG a été informée qu'il n'existait aucune procédure de contrôle pour leur recrutement. À cet égard, les autorités estiment que les ministres engagent leur propre réputation en choisissant leurs conseillers. Les conseillers politiques ne sont pas tenus par la loi de remplir une déclaration d'intérêts. Comme c'est le cas pour d'autres PHFE, il n'existe aucune règle sur leurs contacts avec des lobbyistes et sur les

restrictions applicables après la cessation des fonctions, malgré leur proximité avec les ministres et leur intervention directe dans les affaires gouvernementales. Le salaire des conseillers politiques est fixé par le ministre dans leur contrat de travail.

43. L'EEG note que, dans l'ensemble, le Premier ministre et ses ministres disposent d'une marge de manœuvre considérable en ce qui concerne les conseillers politiques qu'ils souhaitent embaucher (en particulier en ce qui concerne leur nombre, leurs tâches et leur salaire). L'EEG est d'avis que, même s'il est parfaitement compréhensible que les conditions de recrutement et de travail des conseillers politiques bénéficient d'une certaine souplesse, il convient toutefois de contrebalancer celle-ci par une procédure de vérification lors du recrutement, comprenant des critères d'intégrité, une sensibilisation et une formation appropriées sur les questions d'intégrité (cet aspect, ainsi que d'autres liés aux conflits d'intérêts, sont traités plus avant dans le rapport). En conséquence, **le GRECO recommande que les conseillers politiques soient soumis à une procédure de vérification basée sur des critères d'intégrité dans le cadre de leur recrutement.**

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

44. Le Premier ministre, nommé par le *Riigikogu*, dirige le gouvernement, choisit ses ministres et décide des éventuels remaniements. Le Premier ministre est le responsable hiérarchique direct des ministres. Comme énoncé précédemment, les membres du gouvernement rendent des comptes au Parlement. Ils ne peuvent pas siéger simultanément au Parlement et occuper une fonction au gouvernement.

45. Les fonctionnaires occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les conseillers politiques sont sélectionnés par les membres du gouvernement (voir les paragraphes 38-43). Dans la pratique, les fonctionnaires occupant de hautes fonctions de l'exécutif (tels que le Secrétaire d'État, les secrétaires généraux et leurs adjoints) peuvent toutefois conserver leurs fonctions d'un gouvernement à un autre, afin d'assurer la continuité. Cela dépend des membres du gouvernement qui décident ou non de les maintenir à leur poste. Tous les fonctionnaires du gouvernement, y compris ceux qui occupent de hautes fonctions de l'exécutif, sont régis par la loi sur la fonction publique.

46. Concernant le niveau de rémunération en Estonie, le salaire brut mensuel moyen s'élevait à 1 321 EUR au deuxième trimestre de 2018. Le salaire du Premier ministre s'élève à 5 356 EUR et celui des ministres à 4 552 EUR, ces taux de rémunération étant fixés par la loi. Le salaire du Secrétaire d'État est de 4 836 EUR et celui des secrétaires généraux de 4 097 EUR. Comme précisé plus haut, les salaires des conseillers politiques peuvent être connus du public et le salaire moyen des conseillers politiques en 2018 s'élevait approximativement à 2 100 EUR.

47. Les ministres ont droit à une résidence officielle qu'ils doivent quitter à la cessation de leurs fonctions (VVS, article 33). Les frais de voyages officiels des ministres sont remboursés sur la base des taux prévus dans la loi sur le gouvernement de la République (VVS, article 31). Une indemnité de représentation représentant 20 % de leur salaire, est versée aux ministres sur une base mensuelle. Un ministre qui quitte ses fonctions à la suite de la démission du gouvernement, d'une motion de censure ou sur demande du Premier ministre, a le droit à une indemnité équivalant à six mois de salaire ; l'indemnité prescrite

n'est pas versée au ministre contre lequel un jugement de condamnation est entré en vigueur (VVS, article 35).

## **Politique anti-corruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

### *Politique anti-corruption et d'intégrité*

48. L'Estonie suit actuellement une [Stratégie anti-corruption](#) pour la période 2013-2020, qui couvre également les PHFE (et plus particulièrement les ministres), sans les nommer explicitement mais plutôt en faisant référence aux politiciens participant au processus de prises de décisions dans leur ensemble. Les principaux objectifs de la Stratégie anti-corruption sont les suivants : (1) encourager la sensibilisation à la corruption ; (2) améliorer la transparence de la prise de décision et des actions ; et (3) développer les capacités d'enquête des organes d'investigation et empêcher la corruption représentant une menace pour la sécurité nationale.

49. Le ministère de la Justice gère la politique anti-corruption du gouvernement et coordonne sa mise en œuvre, avec 3½ membres du personnel assignés à ce domaine. Un [Plan de mise en œuvre de la stratégie anti-corruption pour 2014-2017](#) a été publié début 2018, afin de faire le point sur la progression de certains objectifs spécifiques, depuis l'adoption de cette stratégie. Celui-ci s'intéresse, notamment, à l'organisation de formations sur l'éthique, à l'adresse des responsables publics, et la mise à disposition de supports de formation en ligne, sous la rubrique « façonner les attitudes face à la corruption et sensibiliser davantage dans le secteur public ».

50. Parmi les activités en lien avec l'intégrité et la sensibilisation des PHFE, figurent l'élaboration de méthodes d'auto-évaluation pour les systèmes de gestion de l'éthique des agences gouvernementales (des lignes directrices seront préparées avant la fin 2018 et un questionnaire électronique devrait être lié à une interface de formation électronique d'ici 2019) ; un [Manuel sur les conflits d'intérêts](#) en ligne (non spécifiquement dédié aux PHFE) ; des formations sur l'éthique et le conflit d'intérêts ; le renforcement des compétences des fonctionnaires concernant l'engagement dans des groupes d'intérêts ; et l'élaboration de principes de communication avec des rédacteurs législatifs.

51. L'EEG est consciente du cadre général fourni par la Stratégie anti-corruption et les analyses de risques autour de trois domaines prioritaires (secteur de la santé, éducation et environnement) ; d'autres domaines feront par la suite l'objet d'analyses. À l'heure actuelle, tandis que la responsabilité générale du dossier de lutte contre la corruption incombe au ministère de la Justice, chaque ministère dispose, en réalité, d'une marge de manœuvre importante pour définir sa propre approche en matière de lutte contre la corruption. L'EEG a été informée que l'un des ministères a réalisé une évaluation des risques, mais il ne semble pas s'agir d'une obligation pour les ministères. L'EEG a appris que des réunions rassemblant les coordonnateurs ministériels en matière de lutte contre la corruption sont généralement organisées une ou deux fois par an, mais ne visent pas à analyser les risques auxquels sont exposés les responsables publics au sein du gouvernement (voir paragraphes 64-65).

52. L'EEG reconnaît sans mal l'intérêt d'encourager chaque ministère à s'approprier la politique gouvernementale anti-corruption – cela contribue indéniablement à varier la lutte contre les risques de corruption en fonction de chaque secteur et peut donc être salué.

Toutefois, l'EEG considère qu'il serait loisible d'utiliser cette expérience des différents ministères afin d'identifier les risques auxquels font plus particulièrement face les PHFE dans le cadre des activités gouvernementales. De nombreux facteurs de risques touchant les PHFE (qu'il s'agisse de ministres, de fonctionnaires engagés dans la prise de décision ou de conseillers politiques) sont communs aux différents ministères. L'EEG estime qu'une évaluation des risques concernant les PHFE au sein de l'ensemble du gouvernement<sup>5</sup> ne remettrait pas en cause la marge de manœuvre laissée aux ministères pour qu'ils décident des aspects prioritaires pour leur mandat ; il s'agirait davantage de faire usage des constats de chaque ministère quant aux PHFE afin d'identifier les risques auxquels ils font face.

53. L'actuel réseau de coordinateurs anti-corruption et les rapports annuels qu'ils produisent sur leurs ministères respectifs (voir paragraphes 64-65) sont un élément positif du système en place. Cette initiative pourrait utilement servir l'objectif d'une évaluation des risques concernant les PHFE entre les ministères, en rassemblant les exemples pratiques de risques identifiés dans chaque ministère, pour identification et analyse. Cette approche serait d'autant plus pertinente, en l'absence actuelle d'un code de conduite spécifiquement destinés aux PHFE (voir paragraphes 61-63).

54. Pour les raisons ci-dessus, **le GRECO recommande que les analyses de risques soient élargies de manière à couvrir plus particulièrement les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

#### *Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques*

55. La garantie de l'intégrité des PHFE repose sur deux piliers : (1) la divulgation des informations prescrites par la [loi sur l'information publique](#), qui pose les bases de la divulgation d'informations publiques ; et (2) la [loi sur la lutte contre la corruption \(Korruptsioonivastane seadus – KVS\)](#), qui établit des règles sur les conflits d'intérêts et les restrictions procédurales, ainsi que sur la prévention de l'influence répréhensible sur les responsables publics, dont les PHFE. Il n'existe aucune définition de la notion de conflit d'intérêts en tant que tel, mais les autorités soulignent que toutes les interdictions et restrictions définies dans la KVS ont pour objectif d'empêcher les conflits d'intérêts.

56. Dans le cadre de la KVS, tous les PHFE sont des « responsables publics », ce qui signifie qu'ils sont soumis à la loi, qu'ils soient ministres, fonctionnaires ou conseillers politiques. La loi définit la « fonction officielle », comme le droit (1) de prendre une décision, en ce compris, participer au processus de prise de décision ou diriger sa préparation sur le fond, dans le but de créer, modifier ou supprimer des droits et obligations individuels, y compris dans le cadre d'actes législatifs et administratifs ; (2) d'entreprendre une action, en ce compris participer à sa préparation ou diriger sa préparation sur le fond, lorsque cette action est susceptible d'entraîner des conséquences factuelles légales et inévitables pour d'autres personnes et ne constitue pas une prise de décision. Une action désigne également le fait de produire un acte procédural, de se livrer à des omissions ou de générer des retards.

57. Selon l'article 3 de la KVS, les responsables publics n'ont pas le droit de : (1) réclamer, recevoir ou intervenir dans le versement de revenus résultant de pratiques de corruption ;

---

<sup>5</sup> Pour l'heure, les facteurs de risques sont répertoriés dans l'annuaire du Service de sécurité intérieure estonien, mais ce document, de nature plutôt générale, ne fait pas mention d'évaluation des risques spécifiques liés à une conduite potentiellement répréhensible au sein du gouvernement.



(2) utiliser leur statut officiel à des fins de corruption ; (3) utiliser les ressources publiques à des fins de corruption ; (4) user de leur influence à des fins de corruption ; et (5) utiliser les informations privilégiées en leur possession à des fins de corruption. L'article 11 de la KVS stipule que les responsables publics ont l'interdiction de prendre une décision ou d'entreprendre une action si : (1) la décision ou l'action concernée est en lien avec leur propre personne ou une de leurs relations ; (2) ils sont informés d'un intérêt économique ou de tout autre intérêt dont pourraient bénéficier leurs relations ou eux-mêmes, susceptible d'influencer ladite action ou décision ; ou (3) lorsqu'ils sont informés d'un risque de corruption.

58. Un [Code d'éthique des fonctionnaires](#), a été adopté en 2015, et s'applique spécifiquement aux fonctionnaires, y compris ceux exerçant leurs fonctions au sein du gouvernement. Ce code énonce les valeurs fondamentales attendues de tous les fonctionnaires, notamment : éviter impérativement toute situation susceptible de mettre en doute leur impartialité ; travailler dans un esprit d'ouverture et de coopération afin d'exercer l'autorité publique de manière transparente et compréhensible. Chacune des valeurs fondamentales est accompagnées d'explications illustrées d'exemples.

59. De manière plus générale, les normes relatives à l'intégrité et à l'éthique sont inscrites dans la loi anti-corruption. Ainsi, les normes inscrites au texte de la KVS et le Manuel en ligne sur les conflits d'intérêts susmentionné constituent la référence principale pour les PHFE<sup>6</sup>. Toutefois, le code susmentionné s'adresse aux PHFE ayant un statut de fonctionnaire, et il n'existe aucun équivalent pour celles qui occupent les fonctions de ministre ou de conseiller politique.

60. L'EEG salue le développement par les autorités d'un site internet détaillé consacré à la prévention de la corruption, dont l'objectif est de sensibiliser l'ensemble des individus exerçant une fonction publique. Il s'agit d'un outil précieux offrant une base solide pour sensibiliser tous les responsables publics, sans toutefois prêter une attention particulière au secteur où ils exercent leurs fonctions, à l'exception des municipalités, autorités locales et managers municipaux pour lesquels un outil spécifique a été conçu. L'EEG note également que les fonctionnaires disposent d'un Code d'éthique qui leur est destiné et qui regroupe des principes généraux et des exemples, mais ne s'applique pas aux ministres ou aux conseillers politiques.

61. L'EEG estime que bien que les outils existants soient pertinents, ils gagneraient à être davantage ciblés pour prévenir les risques de corruption spécifiques au gouvernement central et pour fournir des directives aux PHFE sur les situations qu'elles sont susceptibles de rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions au sein du gouvernement. La KVS étant applicable à toutes les PHFE, elle est une source fiable pour l'élaboration d'un code de conduite contenant des exemples concrets illustrant les risques de corruption les plus répandus au niveau du gouvernement central. La démarche d'analyses des risques menées au sein du gouvernement et l'identification des menaces potentielles au cours du processus de prise de décision contribuerait à un tel instrument (voir paragraphe 53).

62. L'EEG estime en effet que les informations générales à disposition devraient être complétées par un tel code de conduite pour les PHFE, qui définirait la conduite attendue

---

<sup>6</sup> Également disponible en anglais : [www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/cases-and-solutions-conflict-interests](http://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/cases-and-solutions-conflict-interests)

d'eux au cours du processus de prise de décision au sein du gouvernement (en particulier, à l'attention des ministres, fonctionnaires impliqués dans la prise de décision et conseillers politiques). Un tel document devrait traiter de sujets pertinents tels que : conflits d'intérêts ; cadeaux et contacts avec des tiers/lobbyistes visant à influencer les politiques ou les projets de loi du gouvernement ; restrictions à la cessation des fonctions afin d'éviter que la perspective d'un emploi futur dans le secteur privé ne gêne la prise de décision, etc. L'EEG considère que les ministres et d'autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif doivent « donner le ton » à l'administration publique, et plus généralement à la vie publique, et diriger par l'exemple. Il est particulièrement important que ces personnes, ainsi que le grand public, aient une idée claire des normes applicables. Il serait aussi important d'assurer le caractère effectif de ces normes au travers d'un contrôle et de mesures pour garantir son exécution.

63. Au regard de ce qui précède, le GRECO recommande (i) d'adopter un code de conduite afin de fournir des indications claires aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif en ce qui concerne les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité (tels que les cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, le traitement des informations confidentielles et des restrictions applicables après la cessation), et (ii) d'assurer un contrôle adéquat dudit code et de garantir son exécution.

#### *Cadre institutionnel*

64. Chaque ministère dispose d'un coordinateur de la prévention de la corruption, qui a pour rôle de gérer la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption dans le ministère correspondant et dans son secteur gouvernemental. Il présente un rapport annuel au ministère de la Justice concernant leur mise en œuvre, qui est rendu public.

65. L'EEG a appris que les réunions des coordonnateurs ministériels étaient rares (une ou deux fois par an) et que, dans la pratique, elles semblaient servir essentiellement à présenter les rapports d'activité généraux des ministères dans leurs domaines de compétence respectifs. Ces réunions ne semblent pas avoir pour objectif l'identification des menaces rencontrées par les PHFE ou le personnel ministériel (tels que les conflits d'intérêts, les contacts avec des tiers, etc.). Comme évoqué précédemment, l'EEG estime que la mise en commun des expériences des différents ministères sur les risques potentiels de corruption impliquant des PHFE en vue d'analyser les risques identifiés, permettrait sans aucun doute de tirer des leçons de cas concrets et d'améliorer la prévention au sein du gouvernement en ce qui concerne les PHFE (voir également le paragraphe 53).

66. Le Comité restreint pour la lutte contre la corruption du Riigikoogu exerce un contrôle parlementaire sur la mise en œuvre des mesures anti-corruption, discute à sa propre initiative des éventuels incidents de corruption impliquant des fonctionnaires au sens de la KVS, c'est-à-dire toutes les PHFE, dans le cadre de leurs déclarations d'intérêts (voir paragraphes 124-130).

67. Il existe, en outre, un Conseil de prévention de la corruption, géré par le ministère de la Justice. Il a pour mission d'analyser les activités anti-corruption en Estonie et présente au ministre de la Justice, des propositions en matière de lutte contre la corruption. Ses sept membres représentent différents secteurs d'activité et de la société civile (Cour des comptes, Procureur général, société civile, secteur privé), regroupés autour de la prévention

de la corruption. Il ne s'agit pas d'un organe de contrôle, il est plutôt orienté sur l'élaboration des politiques. Les autorités ont indiqué que, partiellement en raison de sa prise d'activité récente, les questions relatives aux PHFE ne figurent pas encore à son ordre du jour. En outre, au cours de la visite, l'EEG a été informée par certains interlocuteurs, que le Conseil de prévention de la corruption ne se réunit que deux fois par an, et souffre actuellement d'un manque de visibilité.

68. Le [Centre de compétences et d'excellence des hauts fonctionnaires](#) assure le recrutement (ainsi que l'élaboration de politiques et de méthodes de sélection et de recrutement) et le développement professionnel des hauts fonctionnaires de l'exécutif. Par conséquent, les activités du centre ne s'adressent ni aux ministres, ni aux conseillers politiques. Le [Cadre de compétences pour la procédure de recrutement des fonctionnaires](#) est public et accessible sur internet.

### *Sensibilisation*

69. Le ministère des Finances a pour mission de former l'ensemble des fonctionnaires sur l'éthique, et de contribuer au bon fonctionnement du [Comité d'éthique des fonctionnaires](#). Le Comité d'éthique des fonctionnaires se réunit pour traiter des affaires présentant une ambivalence au niveau de l'éthique et impliquant des fonctionnaires. Cependant, les autorités précisent que le Comité ne traite pas les affaires concernant les PHFE, et ne délivre pas non plus d'avis en la matière.

70. En dehors de la prestation de serment (les ministres s'engageant sur les principes de légalité, de confiance et d'impartialité)<sup>7</sup> au moment de leur prise de fonction, aucun dispositif de sensibilisation n'est en place pour les ministres. Aucun organe spécifique n'est chargé de leur fournir des conseils sur les règles anti-corruption et sur la conduite à suivre, et ils se tournent en général vers les auditeurs internes ou les coordinateurs anti-corruption.

71. Le site internet dédié (manuel en ligne sur les conflits d'intérêts, voir paragraphe 50), géré par le ministère de la Justice, constitue la source centrale d'informations sur la prévention de la corruption. Il contient des informations sur les activités en cours et comprend diverses boîtes à outils, comme, des lignes directrices pour la prévention des conflits d'intérêts, des directives concernant la déclaration d'intérêts, des enquêtes, des statistiques, des stratégies, etc.

72. Toutefois, l'EEG a été informée qu'il n'existe pas d'information systématique des ministres sur les questions d'intégrité au moment de leur prise de fonction, à moins que ceux-ci ne manifestent un intérêt particulier pour le sujet. Aucune sensibilisation ne semble s'adresser aux conseillers politiques lors de leur prise de fonction, et ils ne bénéficient pas des mêmes possibilités de formation en matière d'éthique que les fonctionnaires. L'EEG estime, qu'au minimum, les ministres et les conseillers politiques devraient être systématiquement informés sur les normes d'intégrité qui les concernent et sur la conduite

---

<sup>7</sup> « En m'engageant à exercer les fonctions de membre du Gouvernement de la République, je comprends que je devrai assumer la responsabilité de ce poste devant la République d'Estonie et ma conscience. Je jure solennellement de rester fidèle à l'ordre constitutionnel de la République d'Estonie et de consacrer mes forces à la garantie du bien-être et de l'avenir du peuple estonien. »

attendue d'eux en matière de conflits d'intérêts, de déclarations d'intérêts<sup>8</sup>, de contacts avec des tiers, de cadeaux, etc., dès leur prise de fonction. En outre, les ministres devraient être informés du rôle qui est le leur d'assurer au sein de leurs ministères respectifs une intégrité effective et la bonne application des politiques anti-corruption. Les autorités devraient également envisager d'ouvrir aux conseillers politiques la formation sur l'intégrité actuellement proposée aux fonctionnaires.

73. En outre, il serait souhaitable de désigner un représentant du gouvernement en tant que conseiller confidentiel pour les PHFE sur les questions d'intégrité. À ce jour, hormis les fonctionnaires, qui peuvent en principe consulter le Comité d'éthique des fonctionnaires (même si ce dernier ne semble pas s'occuper des PHFE), aucune procédure formalisée ne paraît en place et on se tourne vers des collègues, des coordinateurs de la prévention de la corruption ou des auditeurs internes de manière plutôt informelle ; cela n'est bien sûr pas problématique en soi et sera suffisant dans la plupart des cas. Cependant, cela pourrait ne pas convenir à certaines situations plus sensibles, et nécessiterait que la confidentialité soit intégrée dans une procédure de conseil. Une telle tâche pourrait, par exemple, être confiée à un organe spécialisé en matière d'intégrité et existant déjà.

74. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande l'organisation de réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité à l'intention des ministres et des conseillers politiques, dès leur prise de fonction ainsi que la mise à disposition d'un conseil confidentiel sur les questions d'éthique pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.**

### **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

#### *Accès aux informations*

75. La [loi sur l'information publique](#) (*Lühend - AvTS*) prévoit la divulgation à grande échelle des informations publiques. Tous les documents relatifs à la prise de décision de l'exécutif sont publics. L'article 4.1 de l'AvTS énonce le principe selon lequel les personnes détenant des informations publiques doivent garantir l'accès à ces informations dans les conditions et selon les procédures prévues par la loi. Les informations relatives à l'exécutif sont accessibles sur une page internet du gouvernement, sur demande ou dans une base de données numérique.

76. L'article 28 de l'AvTS répertorie les différents types d'informations pouvant être divulgués, ce qui inclut les projets de loi et de réglementations préparés par le gouvernement ou les ministères, les exposés de motifs, projets de notes conceptuelles, plans de développement, programmes et autres projets d'intérêt général, avant leur soumission aux organes compétents pour approbation, ainsi que les documents correspondants approuvés ou adoptés ; des informations sur les marchés publics en cours ou conclus par le gouvernement ; des informations concernant l'utilisation des avoirs et des fonds budgétaires que le gouvernement a transférés à des personnes morales de droit privé constituées par le gouvernement ou avec sa participation. Les ordres du jour des séances du gouvernement, ainsi que les commentaires sur les questions débattues, sont également

---

<sup>8</sup> S'agissant des déclarations d'intérêts, les autorités indiquent qu'il y a une ligne téléphonique dédiée et un site web en la matière. À cet égard, il apparaît qu'une réunion introductive se devrait de couvrir tous les points pertinents, même s'il s'agit d'attirer l'attention sur les sources d'information existant en cas de besoin.

accessibles [en ligne](#). Les minutes des sessions des gouvernements sont compilées et mises en ligne.

77. Conformément à l'AvTS, le secrétaire général d'un ministère peut, dans certains cas, instaurer des restrictions d'accès aux informations et les classer pour un usage interne uniquement. Ce doit être le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit d'informations contenant des données personnelles sensibles ou dont la divulgation pourrait violer le secret professionnel, ou lorsque les informations sont recueillies dans le cadre d'une procédure pénale ou d'un délit.

78. Le contrôle de la mise en œuvre de l'AvTS est assuré par l'[Inspection pour la protection des données](#). Ce contrôle peut être soit proactif, en vue de la publication de directives visant à améliorer les pratiques de certains organismes, soit réactif lorsque des plaintes ou des soupçons ont été communiqués à l'inspection. Les agences gouvernementales peuvent, quant à elles, demander au directeur d'agence le démarrage d'un audit interne ou d'une procédure disciplinaire. En cas de conduite répréhensible d'un fonctionnaire (comme par exemple, la non-communication d'un document officiel), une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 EUR maximum, peut être appliquée<sup>9</sup>.

#### *Transparence du processus d'élaboration des lois*

79. En 2011, le gouvernement a officiellement approuvé l'[Engagement sur les bonnes pratiques](#) et les [Bonnes pratiques et règles de rédaction législatives](#). Ces deux documents définissent un cadre pour l'engagement des groupes d'intérêts et du grand public dans l'élaboration des politiques. L'engagement doit commencer le plus tôt possible. Par exemple, si le projet de loi concerne le grand public, des informations et des appels à l'opinion doivent être diffusés par les médias. Dans tous les cas, le projet de loi doit être saisi dans le système informatique dédié (Electronic Coordination System for Draft Legislation – EIS<sup>10</sup>). Les projets de documents doivent systématiquement être envoyés directement aux différentes parties prenantes, afin de leur faire connaître les motifs du projet, le processus rédactionnel et les attentes concernant leur retour d'opinion. La consultation publique se fait par voie électronique.

80. Conformément aux Règles du Gouvernement de la République (article 5), des analyses d'impact doivent être réalisées pour tout projet de loi et tout document de politique stratégique décidé par un ministre ou soumis au gouvernement. Si l'analyse d'impact révèle une influence significative dudit projet sur un domaine particulier, il sera également soumis à la consultation publique dans l'EIS, afin de permettre aux parties prenantes concernées d'exprimer leurs points de vue via le site internet officiel dédié (habituellement, l'EIS). Ainsi, la rédaction des propositions et la consultation publique se font toutes deux par le biais de l'EIS, tout comme la présentation au gouvernement, qui interviendra plus tard dans le processus. Toutes les opinions exprimées par toutes les parties concernées sont répertoriées et ajoutées à l'exposé des motifs du projet de loi.

---

<sup>9</sup> Sur 146 plaintes reçues en 2017 par l'Inspection pour la protection des données, la moitié concernait des ministères et des organismes dépendants. L'inspection pour la protection des données a signalé des affaires où les ministères n'avaient pas fourni les informations demandées, dans un délai d'une semaine, conformément à l'article 28 de l'AvTS.

<sup>10</sup> <http://eelnoud.valitsus.ee/main#CRf9IIJb>

81. Le nom et les coordonnées de contact des personnes responsables de la préparation du projet de loi sont publics. En règle générale, un groupe de rédaction composé de représentants de divers organismes publics, d'intervenants et d'experts, est constitué, parfois à la suite d'un appel à manifestation d'intérêt publié sur le site internet du gouvernement. Les autorités précisent que les réunions formelles, la liste des participants et les discussions sont répertoriées et souvent publiées sur la page internet concernée, ou peuvent être obtenues sur demande. Dans le cadre du processus législatif, un document d'identification est conservé pour chaque projet de loi, indiquant qui y a contribué, au sein du gouvernement et en dehors.

### *Tiers et lobbyistes*

82. Concernant les contacts avec des tiers susceptibles d'influencer leurs décisions, l'article 3.1 de la KVS, stipule que les fonctionnaires – ce compris, toute PHFE – ont l'interdiction « d'user de leur influence à des fins de corruption ». Selon l'article 5.1 de la KVS, cela implique l'utilisation de fonctions officielles à des fins de corruption. Par ailleurs, l'article 5.3 de la KVS, définit ainsi l'utilisation par un fonctionnaire de son influence réelle ou présumée, en violation de ses fonctions officielles, dans l'objectif de faire commettre un acte ou encourager une omission par une autre personne, dans l'intérêt du fonctionnaire ou d'un tiers, avec pour conséquence des avantages inégaux ou injustifiés pour le fonctionnaire ou le tiers, au détriment de l'intérêt public. Conformément à l'article 17 de la KVS, une telle infraction est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 300 unités d'amende (une unité équivaut à 4 EUR). Il semble qu'aucune amende n'ait encore été infligée à une PHFE, à ce motif.

83. Les principes généraux relatifs à la divulgation des informations et à l'engagement, tels que prescrits dans l'AvTS s'appliquent. Cela étant dit, l'EEG a été informée qu'il n'existe aucune pratique établie pour que les ministères publient la liste des réunions tenues par les ministres ou les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif. Il semble que certains ministres communiquent des informations relatives aux réunions institutionnelles, et d'autres non. Dans l'ensemble, le lobbying n'est pas défini dans la législation actuelle et il n'existe pas de règles spécifiques s'y rapportant concernant les PHFE.

84. L'EEG note que les exposés des motifs des projets de loi présentés au Parlement doivent mentionner les différents participants qui ont officiellement contribué au processus, ce qui est une pratique positive. L'EEG est davantage préoccupée par l'influence informelle exercée sur les PHFE dans de tels cas. En outre, l'EEG souligne que l'influence de tiers/lobbyistes peut également avoir une incidence sur les politiques et les actes infra-législatifs adoptés au niveau gouvernemental.

85. Par ailleurs, l'EEG note qu'il n'existe aucune autre règle concernant les contacts des PHFE avec les tiers et les lobbyistes. L'EEG est consciente que, dans un pays de la taille de l'Estonie, la probabilité que des ministres ou d'autres fonctionnaires exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient d'une manière ou d'une autre liés à des groupes de pression intervenant auprès du gouvernement, telles que des représentants de sociétés ou des consultants en lobbying, est sans aucun doute plus élevée que dans des pays plus grands. Toutefois, l'EEG considère que cette situation ne justifie en aucun cas l'absence de règles spécifiques applicables aux PHFE. Bien au contraire, la proximité entre les PHFE et les tiers/lobbyistes susceptibles d'influencer le processus décisionnel, appelle à une orientation

adéquate des PHFE, afin qu'elles puissent clairement différencier les échanges strictement privés des réunions pouvant influencer ou être considérées comme susceptibles d'influencer le processus de prise de décision. Ces dernières doivent être dûment répertoriées et accessibles au public. L'EEG a appris qu'une telle distinction n'était souvent pas faite dans la pratique et que les réunions entre des ministres et des tiers n'étaient généralement pas signalées.

86. L'EEG estime que le simple fait d'élaborer de telles règles serait une occasion de sensibiliser les PHFE et de les inviter à faire preuve de plus de rigueur dans le signalement de contacts avec des tiers qu'ils considéraient auparavant comme purement privés, mais qui pourraient influencer le processus de prise de décision, que ce soit au niveau ministériel ou au niveau de décisions collectives du gouvernement.

87. À cet égard, il serait bon de s'inspirer des règles régissant les contacts des parlementaires avec des tiers, récemment élaborées au sein du *Riigikogu*, et de s'appuyer également sur les conclusions des évaluations des risques relatifs aux PHFE. L'EEG attire également l'attention sur la [Recommandation du Comité des Ministres](#) aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique (2017), qui appelle notamment à la mise en place de mesures appropriées et adaptées au contexte national, afin d'éviter tout risque d'atteinte à l'intégrité dans le secteur public qui pourrait résulter des activités de lobbying, et l'apport de conseils destinés aux agents publics relatifs à leurs relations avec des lobbyistes.

88. Pour toutes les raisons susmentionnées, **le GRECO recommande l'élaboration de règles régissant (i) les contacts entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes/tiers qui visent à influencer le processus décisionnel public et (ii) la divulgation de tels contacts et des sujets discutés.**

#### *Mécanismes de contrôle*

89. Toute autorité de l'exécutif doit mettre en œuvre, dans l'organisation de ses activités, un dispositif de contrôle interne. Le responsable de chaque ministère a la charge de la mise en œuvre d'un tel dispositif, visant à assurer la conformité avec la législation ; l'utilisation correcte de la propriété du ministère ; la pertinence des objectifs des activités du ministère et la consignation fiable de ces activités (VVS, article 92<sup>1</sup>). Le dispositif de contrôle financier fait partie du contrôle interne et comprend la planification, l'utilisation et le suivi de l'utilisation des fonds budgétaires d'une autorité publique. Chaque ministère dispose d'une unité d'auditeurs internes chargée de mettre en œuvre le système de contrôle interne.

90. La [Cour des comptes](#) est un organisme public indépendant exerçant un contrôle économique afin de s'assurer que les fonds du secteur public sont utilisés conformément à la loi. Au cours de ses audits, la Cour des comptes peut évaluer le dispositif de contrôle interne, la gestion financière, la comptabilité financière et les états financiers ; la légalité des transactions financières et des activités économiques mises en œuvre ; les performances, l'organisation et les activités de l'encadrement ; la fiabilité des systèmes informatiques. Le contrôleur général présente au *Riigikogu* une vue d'ensemble de l'utilisation et de la préservation du Trésor public. Chaque année, la Cour des comptes réalise un audit des états

financiers du gouvernement, en s'attachant particulièrement aux domaines spécifiques tels que le contrôle interne. Ses rapports sont des documents publics.

91. Les comités permanents du Riigikogu supervisent l'exercice des pouvoirs exécutifs dans leurs domaines respectifs. Les parlementaires peuvent transmettre des demandes écrites et orales au gouvernement (voir paragraphe 29). En outre, le *Riigikogu* peut constituer des commissions d'enquête ad hoc chargées d'enquêter sur les circonstances d'événements d'intérêt public. Une telle commission d'enquête est habilitée à convoquer des personnes et à exiger la présentation des informations et des documents nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Cependant, cette procédure semble être réactive plutôt que proactive. La dernière en date a été dissoute en juin 2016, dans le cadre d'une enquête visant à identifier les risques de corruption potentiels dans la société anonyme Port of Tallinn. Cette commission avait pour objectif d'enquêter sur un scandale de corruption lié à la société Port of Tallinn et à son directeur, qui était alors nommé par le gouvernement<sup>11</sup>.

### **Conflits d'intérêts**

92. La KVS ne donne pas de définition précise du conflits d'intérêts en tant que tel, mais stipule que les responsables publics ont l'interdiction de prendre des décisions ou d'agir en leur qualité officielle, au service de leurs intérêts privés ou de ceux de tiers, en générant des avantages inégaux ou injustifiés allant à l'encontre de l'intérêt public (KVS, articles 3 et 5).

93. En outre, la KVS définit officiellement le terme « relations personnelles » et interdit expressément les transactions entre les responsables publics, ce compris les PHFE, et leurs « relations personnelles ». L'article 7.1 de la KVS définit les « relations personnelles » comme suit :

- le conjoint, les grands-parents, les parents, les beaux-parents et les descendants, ce compris enfants et petits-enfants du responsable ;
- une personne qui partage le ménage du responsable, et toute autre personne dont la fonction ou les activités ont une influence significative et directe sur le responsable en dehors de ses attributions officielles, ou toute personne sur laquelle la fonction ou les activités du responsable en dehors de ses attributions officielles peut avoir une influence ;
- les personnes morales au sein desquelles au moins 1/10 des parts ou du droit à acquérir des parts appartiennent à un responsable ou à l'une de ses relations personnelles ;
- les personnes morales au sein desquelles le responsable ou l'un de ses proches ou l'une des personnes susmentionnées exerce une fonction de direction ou de contrôle aux fins de la Loi sur l'impôt sur le revenu.

94. En plus de la déclaration d'intérêts, les ministres, les secrétaires généraux et les délégués de ces derniers doivent remplir une déclaration annuelle confirmant qu'ils n'ont effectué aucune transaction avec des relations personnelles. Le ministère de la Justice a

---

<sup>11</sup> À la suite de ce scandale de corruption dans la société Port of Tallinn, la responsabilité de la nomination des présidents des conseils d'administration d'entreprises publiques a été transférée du gouvernement au Comité des nominations (loi sur le Trésor public, article 80). Le Comité des nominations se compose de quatre membres dont la candidature est proposée par une organisation représentant le secteur privé et dont l'intégrité a été validée, et de deux secrétaires généraux du gouvernement.



publié des directives en ce sens et les autres ministères les ont intégrées à leur réglementation interne.

95. Dans le même temps, d'autres lois font mention de l'expression « conflits d'intérêts », tel que la [loi sur les marchés publics](#). Au sens de cette loi, on entend par « conflit d'intérêts », une situation dans laquelle le contractant (autorité, responsable public, mandataire, etc.) bénéficie, directement ou indirectement, d'un intérêt financier, économique ou autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant son impartialité et son indépendance.

96. En plus de définitions juridiques, le site internet officiel des autorités en charge de la corruption ([www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee)), présenté comme l'une des principales sources de sensibilisation à la lutte contre la corruption, utilise également le terme de [conflit d'intérêts](#), en lui appliquant la définition de l'OCDE qui le définit comme « un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités ». En outre, le Code d'éthique des fonctionnaires fait expressément référence à la nécessité pour les fonctionnaires d'éviter tout conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions (voir paragraphe 58). L'EEG réaffirme qu'il semble important de définir et d'illustrer clairement les différentes formes que peuvent prendre les conflits d'intérêts, tout particulièrement dans le contexte gouvernemental, au sein d'un code de conduite à l'intention des PHFE (voir paragraphe 61-63).

97. Le ministère de la Justice a lancé en 2001, le système d'information *Riigiraha* (argent public), qui fournit au public des informations sur les transactions financières des autorités gouvernementales. Il contient des données financières sur les administrations publiques à partir de 2004, sous forme de données en libre accès. Les autorités ont indiqué qu'après de nouveaux développements techniques, le système permettrait de détecter les conflits d'intérêts dans les transactions entre les organismes publics et les entreprises privées.

98. En outre, l'ONG Transparency Estonia développe l'application « Opener » basée sur des données ouvertes, qui permettra de mieux comprendre les relations financières entre contractants et bénéficiaires ([www.opener.ee](http://www.opener.ee)). Une fois qu'elle sera totalement opérationnelle, cette application permettra, par exemple, de suivre les différentes connexions des responsables publics, y compris celles des ministres, qu'il s'agisse d'affiliations politiques ou de possession directe d'entreprises partenaires du ministère. Le ministère de la Justice a exprimé son soutien à cette initiative et a donné son accord pour l'utilisation gratuite de son portail sur l'information des entreprises ; l'EEG considère qu'il s'agit d'un développement prometteur pour renforcer la transparence.

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

99. En ce qui concerne les restrictions concernant les activités exercées par les PHFE, la KVS énonce, en son article 10, le principe général selon lequel les responsables publics (ministres, fonctionnaires et employés) peuvent se livrer à des activités accessoires en dehors de leurs fonctions officielles, si la loi et les procédures ne l'interdisent pas et si les restrictions procédurales sont respectées. L'article 11 de la KVS impose des restrictions

procédurales interdisant aux responsables publics de mener un acte pour prendre une décision si, (i) la décision prise ou l'action entreprise concerne directement le responsable ou l'une de ses relations personnelles ; (ii) le responsable a été informé d'un intérêt économique ou autre dont il pourrait bénéficier lui-même ou faire bénéficier l'une de ses relations personnelles, et susceptible d'influencer l'acte ou la décision ; (iii) le responsable est informé d'un risque de corruption.

100. Conformément à l'article 4 de la VVS, un ministre ne peut honorer aucune fonction à laquelle il aurait été élu ou nommé, en dehors de sa qualité officielle, et ne peut agir en vertu d'aucun contrat de services, sauf dans les domaines de la recherche ou de l'enseignement. Cela découle de l'article 99 de la Constitution qui stipule que les membres du gouvernement ne peuvent détenir aucun autre poste gouvernemental ou appartenir au comité de direction ou conseil de surveillance d'une entreprise. Un ministre a l'obligation d'informer immédiatement le gouvernement, par écrit, s'il s'engage ou a l'intention de s'engager, en dehors de ses fonctions officielles, au titre d'associé d'une société en nom collectif, ou de commandité d'une société en commandite, ou en tant que membre de la direction ou de l'organe de contrôle d'une personne morale. Le gouvernement interdira aux ministres de se livrer à des activités accessoires si la charge de travail et/ou leur nature fait obstacle à l'exercice de leurs fonctions officielles ou si l'activité accessoire entraîne un manquement à leurs obligations. Des restrictions similaires s'appliquent au Secrétaire d'État, aux secrétaires généraux des ministères et à leurs adjoints (respectivement, articles 79(4)-(4<sup>1</sup>), 55(3)-(4) et 56(5)-(5<sup>1</sup>) de la VVS).

101. Toutefois, si la KVS s'applique aux conseillers politiques, il n'existe pas de règle procédurale concernant la déclaration de leurs activités dans la VVS. L'EEG estime que les autorités devraient explorer la possibilité d'étendre les restrictions procédurales imposées aux ministres et aux fonctionnaires, aux conseillers politiques pendant leur mandat au sein du gouvernement. Cela pourrait être réalisé, par exemple, dans le cadre des règles ministérielles internes qui existent déjà pour la déclaration d'activités extérieures.

#### *Contrats avec les autorités de l'État*

102. Les autorités ont déclaré qu'il n'existe pas de règles spécifiques s'appliquant aux PHFE qui entrent en contact avec les autorités étatiques directement ou par le biais d'intérêts professionnels. Elles ont toutefois fait référence à l'article 11 susmentionné de la KVS qui établit l'interdiction aux responsables publics de prendre une décision ou d'entreprendre une action, dans les cas suivants : (1) la décision ou l'action en cause concerne directement le responsable ou l'une de ses relations personnelles ; (2) le responsable a été informé d'un intérêt économique ou autre dont il pourrait bénéficier lui-même ou faire bénéficier l'une de ses relations personnelles, et qui pourrait influencer l'acte ou la décision ; (3) le responsable est informé d'un risque de corruption. En outre, la loi sur les marchés publics définit la notion de conflit d'intérêts dans ce domaine, complétant ainsi la loi anti-corruption (voir paragraphe 95).

103. La Cour des comptes a fait des marchés publics, sa priorité. Depuis 2016, la situation a progressivement été rationalisée, le ministère des Finances supervisant l'ensemble des processus d'appels d'offres. Une nouvelle agence (*Riigi Tugiteenuste Keskus*) a été créée sous l'égide du ministère des Finances, afin de pouvoir accompagner les ministères dans la gestion des marchés publics et les mettre en œuvre.

## *Cadeaux*

104. Les responsables publics, y compris les PHFE, ne doivent accepter aucun avantage qui puisse être associé à leurs fonctions officielles, à l'exception des cadeaux offerts sans ambiguïté comme simple courtoisie, et ne pouvant de ce fait être considérés comme résultant d'un acte de corruption. Conformément à l'article 4.1 de la KVS, on entend par produit résultant d'un acte de corruption, tout bien ou avantage qui est offert à des responsables publics ou à un tiers, ou qui est réclamé par ces mêmes personnes, en raison de leur statut officiel<sup>12</sup>.

105. Si elles acceptent des avantages pouvant être associés à leur fonction officielle, les PHFE doivent immédiatement avertir leur ministère ou la personne/l'organisme responsable de leur nomination. Elles ont, par ailleurs, l'obligation de refuser tout avantage pouvant être défini comme un produit issu de la corruption. Si cela est impossible, elles doivent immédiatement le remettre au ministère ou à la personne/l'organisme responsable de leur nomination. S'il lui est impossible de le rendre immédiatement, le responsable concerné doit s'acquitter de la valeur marchande de l'avantage en question. L'avantage remis ou sa valeur vénale sera transféré à l'État ou restitué, tel que prévu par le droit.

106. Bien que l'EEG ait été informée que des directives relatives à la manière de déclarer les cadeaux étaient publiées sur le site internet consacré à la prévention de la corruption, le document disponible ne s'adresse pas spécifiquement aux PHFE, mais à tous les fonctionnaires indépendamment de leur secteur de travail.

107. En outre, l'EEG a appris que, si au ministère de la Justice les cadeaux reçus par les ministres et d'autres fonctionnaires qui ne sont pas refusés doivent être enregistrés, il n'existait pas de pratique de ce type au Cabinet du Premier ministre. L'EEG ne peut que constater la divergence entre les différents ministères, celle-ci gagnerait à être harmonisée afin d'améliorer la prévention au sein du gouvernement. L'EEG est d'avis qu'il serait important de fournir aux PHFE des directives détaillées dans le futur code de conduite et qu'ils devraient en être informés dès leur prise de fonction, comme recommandé précédemment dans le rapport ( voir les paragraphes 63 et 74).

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

108. L'utilisation des ressources publiques à des fins de corruption est interdite (KVS, article 3). L'utilisation des ressources publiques à des fins de corruption se définit par l'utilisation, par un responsable public, des ressources matérielles ou autres destinées à l'exercice de ses fonctions publiques, en violation de sa qualité officielle, dans l'intérêt de ce fonctionnaire ou d'un tiers, si cela leur apporte des avantages inégaux ou injustifiés au détriment de l'intérêt public. Une telle infraction est passible d'une amende pouvant s'élever à 300 unités d'amende (une unité équivaut à 4 EUR). Aucune amende de ce type ne semble avoir été infligée aux PHFE depuis l'entrée en vigueur de la KVS.

---

<sup>12</sup> En complément de la KVS, le Code pénal condamne également la corruption passive (article 294 du Code pénal). Les sanctions prévues par la KVS pour ces infractions n'empêchent pas l'imposition de sanctions pénales.

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

109. Les articles 3 et 5 de la KVS interdit l'utilisation par un responsable public d'informations confidentielles qui lui ont été communiquées au cours de l'exercice de l'autorité publique, qui ont ou auront probablement un impact important sur les droits de tiers, dans l'intérêt dudit responsable ou de tierces personnes, si cette utilisation leur procure des avantages inégaux ou injustifiés au détriment de l'intérêt public. Conformément à l'article 17 de la KVS, un tel abus d'influence est passible d'une amende pouvant s'élever à 300 unités d'amende (une unité équivaut à 4 EUR). Aucune PHFE ne semble avoir été condamnée à une telle amende<sup>13</sup>.

### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

110. Conformément au Code d'éthique des fonctionnaires, ces derniers doivent informer leur précédent employeur avant leur prise de fonction dans un domaine susceptible de générer un conflit d'intérêts du fait de leur ancien statut de fonctionnaire. Les conflits d'intérêts potentiels résultant de la cessation des fonctions sont également régis par le sous-paragraphe 5 de l'article 60 de l'ATS, qui impose aux fonctionnaires un délai de carence d'un an, avant de pouvoir participer au capital d'une personne morale ou devenir membre de la direction ou du conseil d'administration de celle-ci, s'ils y ont précédemment exercé un rôle de supervision direct ou constant.

111. L'EEG note, qu'à ce jour, il n'existe aucune restriction après la cessation des fonctions applicables aux PHFE. La seule exception à cela, est une restriction plutôt limitée s'appliquant aux fonctionnaires, qu'ils exercent ou non au sein du gouvernement, et qui est inscrite à l'article 60.5 de l'ATS, comme décrit ci-dessus. Toutefois, cette restriction n'impose qu'un délai de carence d'un an avant de pouvoir prendre part à une personne morale ou de siéger à son conseil de d'administration, mais ne concerne pas la prise de poste dans une entreprise privée. Cela signifie que, d'une part, aucune restriction ne s'applique aux ministres ou aux conseillers politiques, concernant une prise de poste dans le secteur privé, et d'autre part, que les règles existantes s'appliquant aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ne sont pas contraignantes et ne les empêchent pas d'accepter un emploi immédiatement après avoir quitté leur poste au gouvernement.

112. L'EEG estime qu'il existe clairement une lacune à combler, afin d'éviter les pratiques de pantouflage. Il est donc important que des règles soient établies pour éviter toute influence indue sur les PHFE (qu'il s'agisse de ministres, de fonctionnaires impliqués dans la prise de décision ou de conseillers politiques) au cours de leur mandat, par exemple en raison de la perspective d'un futur emploi dans le secteur privé. Ces règles doivent également s'appliquer à la situation particulière où les PHFE se verraient offrir un emploi impliquant une activité de lobbying auprès du gouvernement, juste après l'avoir quitté<sup>14</sup>. Cette problématique peut, par exemple, être résolue en imposant des délais de carence (par

---

<sup>13</sup> La divulgation d'informations dans le cadre d'activités professionnelles par une personne qui est légalement tenue de ne pas divulguer de telles informations peut également engager sa responsabilité pénale, conformément aux articles 156, 157 et 157-1 du Code pénal.

<sup>14</sup> Consulter la [Recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique](#), qui fait mention comme mesure éventuelle d'une « période de carence », à savoir une période requise « avant qu'un agent public puisse devenir un lobbyiste après avoir quitté la fonction publique ».

exemple dans les secteurs précis ayant été impactés par les décisions prises par les PHFE lorsqu'elles étaient au sein du gouvernement, notamment l'allocation de ressources publiques, de fonds de privatisation, de marchés publics, ou toute forme de supervision), des entretiens de cessation des fonctions, une extension des obligations déclaratives post-mandat, des obligations de déclaration spécifiques au regard des offres d'emploi, ainsi qu'une supervision accrue. En outre, cette question devrait être examinée en lien avec l'absence de règles sur les contacts des PHFE et des tiers (voir paragraphe 88).

113. Au regard de ce qui précède, **le GRECO recommande l'élaboration de règles relatives à l'emploi dans le secteur privé des personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif après la cessation de leurs fonctions au sein du gouvernement.**

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Obligations déclaratives*

114. Conformément à l'article 13 de la KVS, les ministres, le Secrétaire d'État de la Chancellerie d'État et les secrétaires généraux des ministères doivent s'acquitter de déclarations d'intérêts annuelles. Cependant, il revient à chaque responsable d'organisme public (dans les ministères, ce sont les secrétaires généraux pour les fonctionnaires sous leur supervision) de décider si les autres fonctionnaires y officiant doivent ou non présenter des déclarations d'intérêts.

115. Les déclarations d'intérêts doivent répertorier les différents biens et autres circonstances afin de pouvoir identifier les intérêts susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice des fonctions officielles (article 12 de la KVS). De telles déclarations doivent être soumises dans les quatre mois suivant la prise de fonction et ensuite chaque année, avant le 31 mai. En cas de changement de fonction, la personne concernée n'a pas besoin de soumettre plus d'une déclaration par année calendaire.

116. Conformément à l'article 14 de la KVS, la déclaration doit contenir les informations suivantes :

- biens immobiliers et les droits limités sur les biens immobiliers, si le fonctionnaire les a possédés pendant au moins six mois au cours de l'année précédente (y compris à l'étranger) ;
- véhicules consignés sur le registre d'État, si le fonctionnaire les a possédés pendant au moins six mois au cours de l'année précédente (y compris à l'étranger) ;
- actions dans des sociétés et les titres ;
- créances envers d'autres personnes dont le montant excède quatre fois le salaire mensuel minimum (en 2017, le salaire mensuel minimum était de 470 EUR) ;
- dettes vis-à-vis d'autres personnes, y compris les établissements de crédit, dont la valeur excède quatre fois le salaire mensuel minimum ;
- dividendes reçus en Estonie et à l'étranger ;
- avantages reçus par le fonctionnaire susceptible d'avoir un impact sur l'exercice de ses fonctions officielles et dont la valeur dépasse le salaire des fonctionnaires de haut rang applicables l'année précédente selon un facteur de 1,0 (5 200 EUR en 2017) ;
- revenus annuels ;

- informations concernant toute activité accessoire dans laquelle le fonctionnaire aurait été engagé durant l'année calendaire précédant la soumission de la déclaration.

117. La déclaration doit inclure les noms et le numéro d'identification personnel ou la date de naissance de : l'époux(se) du déclarant, ses parents, ses descendants directs ainsi que les personnes qui ont partagé le ménage du fonctionnaire et entretiennent avec lui les relations précédemment énoncées ; ces informations ne sont pas rendues publiques. Cependant, aucune information n'est requise sur les intérêts détenus par les membres directs de la famille du fonctionnaire ou par les personnes à sa charge. Le patrimoine, les droits et obligations en copropriété doivent néanmoins être déclarés en précisant, si possible, la part du fonctionnaire dans la copropriété. Si le fonctionnaire possède des biens au titre de la communauté de biens, les informations permettant l'identification de ces biens doivent être ajoutés à la déclaration (KVS, article 14).

118. Les déclarations d'intérêts sont portées au registre des déclarations, un registre électronique partiellement pré-rempli contenant des informations détenues par d'autres autorités publiques (KVS, article 13). Le registre contient des informations sur les autorités compétentes et sur le fonctionnaire concerné ; la déclaration elle-même ; des informations sur l'accès à la déclaration et sur la consultation (Registre des déclarations d'intérêts, article 7). Les déclarations sont publiées pour une durée de trois ans. Les informations fournies dans la déclaration sont disponibles pour consultation. Toute personne peut avoir accès gratuitement au bureau des impôts en ligne en tant qu'utilisateur public, pour consulter la déclaration et les informations publiques fournies par les fonctionnaires, à condition de s'identifier (Registre des déclarations d'intérêts, article 16).

119. L'EEG estime que si l'on s'en tient à l'étendue des éléments couverts, le système de déclarations d'intérêts semble approprié. Cependant, plusieurs lacunes pourraient être améliorées à d'autres égards. Tout d'abord, conformément à la KVS, seuls les ministres, le Secrétaire d'État à la Chancellerie d'État et les secrétaires généraux des ministères sont légalement tenus de présenter des déclarations d'intérêts. Même si cela n'est pas exclu dans le principe, il semble que les conseillers politiques ne sont généralement pas tenus de présenter des déclarations d'intérêts. Une des raisons invoquées par les autorités est que si des conseillers politiques jouent un rôle important au côté des ministres, d'autres n'ont qu'un rôle d'assistant ne traitant pas de questions substantielles. Pour cette raison, il a été choisi de laisser chaque secrétaire général ministériel le soin de décider qui devait remplir les déclarations d'intérêts.

120. L'EEG estime malgré tout qu'il serait important que les conseillers politiques, qui collaborent étroitement avec les ministres sur des questions substantielles et sont notamment chargés de la gestion de leurs agendas et réunions avec des tiers, soient tenus de remplir la déclaration d'intérêts lors de leur entrée en fonction au gouvernement, et régulièrement par la suite. Les autorités sont invitées à examiner la possibilité de créer une catégorie différenciée pour les « conseillers politiques » qui sont embauchés uniquement pour des fonctions d'assistant, afin de clarifier la distinction entre les deux types d'emploi.

121. L'EEG note que la KVS ne semble pas prévoir de déclarations ad hoc capables de refléter toute modification substantielle dans les situations personnelles des PHFE en ce qui concerne leurs intérêts, qui pourraient survenir entre les déclarations annuelles et entraîner

un conflit d'intérêts au cours du processus de prise de décision. Tout en reconnaissant la transparence qui caractérise les déclarations d'intérêts, les autorités pourraient étudier s'il ne serait pas souhaitable d'avoir des déclarations ad hoc en complément.

122. De plus, les déclarations d'intérêts ne couvrent pas les intérêts des membres de la famille et des personnes à charge de ceux qui sont tenus de les remplir, mais uniquement les intérêts détenus conjointement avec leur époux(se). Conformément à leur position bien établie sur les déclarations d'intérêts des fonctionnaires, les autorités devraient envisager d'inclure l'obligation pour les conjoints, partenaires et personnes à charge de déclarer leurs intérêts, même si ceux-ci ne sont pas rendus publics dans leur intégralité par la suite afin de préserver leur vie privée.

123. Au regard de ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités (i) de faire en sorte que les conseillers politiques qui sont associés au processus décisionnel soient tenus de remplir des déclarations d'intérêts lors de leur prise de fonction et de manière régulière ; (ii) d'envisager d'étendre l'exigence relative aux déclarations d'intérêts des ministres à leurs conjoints, partenaires et personnes à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).**

#### *Mécanismes de contrôle*

124. Seul le [Comité restreint pour la lutte contre la corruption](#) du *Riigikogu*, ou un fonctionnaire autorisé par le Comité, dispose d'un droit exclusif à la vérification des déclarations d'intérêts des fonctionnaires (KVS, article 15). Le Comité restreint se compose de six parlementaires, représentant l'ensemble du spectre politique présent au Parlement, et est présidé par un député de l'opposition. L'effectif du Comité restreint se compose de l'équivalent de 1½ poste de fonctionnaire, dont l'un sert également de conseiller auprès du Comité.

125. Le Comité restreint a le droit de demander des explications aux fonctionnaires et à tout tiers sur le contenu des déclarations, le non-respect de la date de soumission ou l'absence de déclaration, ainsi que d'interroger des établissements de crédit et des bases de données afin de recueillir des renseignements complémentaires concernant les déclarants, dans la mesure où cela s'avère nécessaire à la vérification des déclarations (KVS, article 15). Si une infraction est suspectée à la suite de la vérification de la déclaration d'un fonctionnaire, le Comité restreint transmet les documents de vérification de la déclaration au Bureau du procureur ou à l'organe chargé des procédures extrajudiciaires (KVS, article 15).

126. L'EEG note que le rôle du Comité restreint de lutte contre la corruption, qui consiste à vérifier les déclarations d'intérêts, est inscrit dans la KVS. Au cours de la visite de site, l'EEG a été informée que cette tâche était, en pratique, confiée à son unique fonctionnaire à temps complet, parfois avec l'aide d'un membre du personnel à temps partiel. Cela représente une tâche considérable à tous points de vue, puisque quelque 500 déclarations d'intérêts sont déposées chaque année (notamment par des députés, des ministres, des juges et des responsables d'organismes publics). Cela est d'autant plus vrai que ce n'est qu'une des nombreuses tâches qui incombent au fonctionnaire du Comité restreint.

127. Par conséquent, chaque année est consacrée à une catégorie spécifique et à des déclarations couvrant plusieurs années. En ce qui concerne les ministres, les déclarations d'intérêts pour 2015, 2016 et 2017 ont été étudiées pour la dernière fois en 2017 et un rapport a été publié en janvier 2018. L'EEG a été informée que les unités de contrôle interne des ministères effectuent des vérifications préliminaires, même si celles-ci se limitent à de simples formalités, comme la vérification du délai de remise de la déclaration ou de l'exhaustivité des informations contenues.

128. Les autorités font valoir que l'ensemble du système repose avant tout sur l'hypothèse que la transparence incite les fonctionnaires à respecter les règles et leur confère une responsabilité face à au public. Dans ce contexte, la presse a un rôle important à jouer pour mettre à jour tout comportement suspect, y compris au sein du Comité restreint lui-même. L'EEG a été informée de quelques exemples dans lesquels la presse avait effectivement contribué à détecter des irrégularités. En outre, le ministère de la Justice a publiquement dénoncé des fonctionnaires qui avaient remis leurs déclarations très tardivement, malgré plusieurs rappels à l'ordre. L'EEG comprend que cette approche met davantage l'accent sur la transparence autour des déclarations d'intérêts en tant que telles, plutôt que sur le contrôle exercé par un organisme public indépendant et sur des sanctions autres que l'atteinte à la réputation.

129. Dans le même temps, l'EEG est d'avis que l'existence d'un mécanisme de contrôle permettant d'évaluer les déclarations d'intérêt des PHFE (expressément prescrit par l'article 15 de la KVS), constitue un outil complémentaire au service de la transparence et de la responsabilisation. À cet égard, l'EEG considère que le Comité restreint de lutte contre la corruption devrait disposer de ressources suffisantes, en termes de personnel, pour s'acquitter de manière significative de son mandat, tel que prévu par la KVS.

130. L'EEG a également été informée que le Comité restreint de lutte contre la corruption estimait que son mandat de surveillance ne s'appliquait qu'aux catégories explicitement mentionnées dans la KVS et ne concernait pas les déclarations des personnes supplémentaires requises par le secrétaire général de chaque ministère, tels que les conseillers politiques. Les déclarations de conseillers politiques seraient examinées par les unités de contrôle interne des ministères quant à l'exactitude des informations et la demande de précisions. Au vu de ce qui précède, l'EEG invite les autorités à explorer s'il pourrait être envisagé d'étendre le mécanisme de contrôle externe aux conseillers politiques impliqués dans le processus décisionnel gouvernemental.

### Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

#### *Poursuites pénales et immunité*

131. Les poursuites pénales contre des ministres ne peuvent être engagées que sur proposition du Chancelier de la Justice et avec le consentement de la majorité des députés (Constitution, articles 85 et 101 ; Loi sur la procédure pénale, article 376.1). Toutefois, l'immunité ne s'applique qu'aux poursuites judiciaires et des enquêtes peuvent être ouvertes avant la levée de l'immunité. Les ministres ne bénéficient d'aucun autre privilège ou immunité, et il n'existe aucun privilège ou immunité pour les autres PHFE. Dans des cas exceptionnels, si un ministre a été surpris en flagrant délit d'infraction pénale au premier degré, la détention et les mesures préventives peuvent être appliquées sans le



consentement du Chancelier de la Justice, c'est-à-dire qu'aucune forme d'immunité ne s'appliquera aux ministres dans ce type d'affaire (loi sur la procédure pénale, article 377.3). Aucune affaire pénale n'a été engagée contre les PHFE en général, et les ministres sous le coup d'une enquête ont toujours démissionné avant d'être officiellement inculpés. À cet égard, les autorités ont indiqué qu'au moins quatre ministres avaient dû démissionner, avant de voir lever leur immunité parlementaire pour être poursuivis en justice.

132. Une des affaires concernait des infractions de corruption et impliquait les ministres de l'Environnement et de l'Agriculture de l'époque, qui avaient accepté des pots-de-vin contre des opérations d'échanges de terrains entre des ministères possédant des terres présentant un intérêt et des sociétés de construction possédant des terrains considérés non exploitables en raison de restrictions environnementales. Les sociétés les mieux informées ont fait pression sur les fonctionnaires pour bénéficier du système d'échange de terres. Le ministre de l'Environnement de l'époque a accepté un pot-de-vin dans l'intention de déménager son ministère dans un bâtiment construit par l'entreprise ayant fait acte de corruption. Le ministre de l'Agriculture de l'époque a bénéficié d'un appartement à prix réduit et d'une participation cachée dans une société immobilière. Les deux ministres ont été inculpés pour avoir accepté des pots-de-vin, en vertu de l'article 294 du code pénal, et ont été condamnés à des peines d'emprisonnement avec sursis, trois ans et demi pour l'ancien ministre de l'Environnement et trois mois pour le ministre de l'Agriculture<sup>15</sup>.

133. L'EEG note que l'immunité dont bénéficient les ministres en cas de procédures pénales est très vaste et que les ministres poursuivis ne l'ont été qu'après leur démission. Cependant, les enquêtes sur des actes répréhensibles ont pu être diligentées sans nécessiter la levée de l'immunité et les ministres concernés ont été forcés à la démission avant même que leur immunité soit remise en question. Ils ont finalement été poursuivis et condamnés pour corruption. L'EEG invite néanmoins les autorités à réexaminer le système actuel d'immunité des ministres, afin d'éviter toute entrave aux poursuites pénales pour corruption.

#### *Mécanismes d'exécution non pénale*

134. La loi anti-corruption prévoit que pour plusieurs délits<sup>16</sup> (utilisation d'un statut officiel, de ressources publiques, d'influence ou d'informations privilégiées à des fins de corruption ; défaut de déclaration de la réception et transfert de revenus dérivant de pratiques corrompues ; violation des restrictions en matière d'activités accessoires), des procédures extrajudiciaires seront menées par une autorité policière ou par le Service de sécurité intérieure estonien. Les délits de corruption dans l'exercice d'une fonction ou le défaut de déclaration de revenus corrompus doivent être présentés devant un tribunal de comté.

135. Le Comité restreint de lutte contre la corruption du Riiqikoogu peut, notamment, exercer un contrôle parlementaire sur la mise en œuvre des mesures anti-corruption,

---

<sup>15</sup> Les deux autres ministres ayant démissionné suite à enquête étaient : un ministre de la Défense, accusé de négligence dans l'utilisation de secrets d'État, après avoir perdu son porte-documents contenant des fichiers classifiés ; et un ministre de l'Environnement, poursuivi pour une affaire concernant la gestion de son parti alors qu'il en était le secrétaire, mais il a été déclaré non coupable.

<sup>16</sup> En Estonie, les délits sont traités différemment des infractions pénales et sont considérés comme étant moins graves que ces dernières.

débattre de sa propre initiative des incidents de corruption potentiels et évaluer ces soupçons, vérifier les déclarations d'intérêts et informer le Parlement et le public des résultats des activités de lutte contre la corruption relevant de sa compétence (KVS, article 9).

136. Lorsque le Comité restreint soupçonne une infraction, l'affaire est renvoyée au Bureau du Procureur général, sans pour autant revêtir un caractère pénal. Par exemple, l'insertion de fausses informations dans la déclaration d'intérêts, en toute connaissance de cause, est considérée comme un manquement à une obligation, mais ne constitue pas une infraction pénale.

137. En lien avec ce qui précède, l'EEG a déjà signalé la nécessité de prévoir un code de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, dont le contrôle et les mesures pour assurer son application devraient être effectifs (voir la recommandation au paragraphe 63).

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu de différents services répressifs*

138. En Estonie, sept services sont détenteurs de pouvoirs répressifs : le Service de la Police et des Garde-frontières (PBGB), le Service de Sécurité intérieure estonien (dont le mandat inclut les enquêtes relatives aux infractions de corruption commises par de hauts fonctionnaires)<sup>17</sup>, l'Administration estonienne des impôts et des douanes (qui peut enquêter sur les infractions fiscales et douanières), la Direction de la concurrence, la Police militaire, l'Inspection de l'environnement et le Service carcéral du ministère de la Justice.

139. Le présent rapport s'intéresse particulièrement au PBGB<sup>18</sup>, qui assure les fonctions basiques de maintien de la loi et de l'ordre sur l'ensemble du territoire, y compris la protection de l'ordre public et le contrôle de la migration et des frontières<sup>19</sup>. Suite à la fusion, en 2010, de la direction de la police, des services de la police criminelle centrale, des forces de protection de l'ordre public, du service des gardes-frontières et du service des citoyens et de la migration, le PBGB est devenu le principal service répressif du pays, tant en termes d'effectifs qu'en nombre d'enquêtes menées : il se constitue d'environ 5 000 employés et enquête sur plus de 97% des infractions constatées.

#### *Répartition des effectifs du PBGB (novembre 2017)*

Catégorie <sup>20</sup>	Nb d'employés	Hommes	Femmes
Haute direction	8	87,5%	12,5%
Cadres moyens	165	78,2%	21,8%
Cadre de premier niveau	306	75,5%	24,5%
Salariés non cadres	4 561	52,9%	47,1%
<b>Total</b>	<b>5 040</b>	<b>55,2%</b>	<b>44,8%</b>

140. La loi sur le PBGB, les statuts du PBGB, la loi sur la protection de l'ordre public, le code de procédure pénale et le code des délits régulent les activités du PBGB. Le PBGB rend des comptes au ministre de l'Intérieur, qui approuve son budget, coordonne ses activités et exerce, à terme sa supervision. Le PBGB est néanmoins indépendant d'un point de vue opérationnel : le ministre de l'intérieur ne peut pas donner de directives d'ordre politique et

<sup>17</sup> Le directeur général, trois directeurs adjoints et quatre préfets du Service de la Police et des Garde-frontières font partie des hauts fonctionnaires sur lesquels le Service de Sécurité intérieure estonien est autorisé à enquêter.

<sup>18</sup> Il convient de noter que les autorités estoniennes avaient également fourni des informations détaillées sur l'Administration estonienne des impôts et des douanes. Néanmoins, les autorités des impôts et des douanes ne sont pas couvertes par le cinquième cycle d'évaluation. Le présent rapport se concentre sur le PBGB en tant que principale agence de répression.

<sup>19</sup> Le PBGB s'occupe également des opérations de recherche et de sauvetage en mer, de la détection et de l'élimination de la pollution marine et de la protection des dignitaires nationaux et étrangers.

<sup>20</sup> La haute direction comprend le directeur général, les directeurs généraux adjoints et les préfets ; les cadres moyens comprennent les chefs de cabinet, les responsables de commissariat, les chefs de division, les responsables de postes frontières et des points de passage frontaliers, les commandants de navires, le responsable du groupe aviation, le chef d'escadron, le chef de centre, le chef de l'orchestre de la police, le chef de la police criminelle centrale, etc. ; les cadres de premier niveau sont les responsables de groupes, les chefs de service, les responsables terrain, les spécialistes confirmés (etc.).

n'est pas autorisé à ordonner des enquêtes ni à interférer dans les enquêtes menées par le PBGB<sup>21</sup>.

141. Le PBGB est dirigé par un directeur général, nommé par la Chancellerie d'État, sur proposition du Comité juridique du Parlement, pour une période de cinq ans (renouvelable une fois), et relève du ministre de l'Intérieur. En outre, la structure de gestion du PBGB comprend trois directeurs généraux adjoints, quatre préfets (qui dirigent les unités structurelles en charge des différentes régions du pays), ainsi qu'un chef du Bureau de l'audit interne<sup>22</sup> et un chef du Bureau de contrôle interne. Le Bureau de contrôle interne est l'organe interne du PBGB chargé du traitement des plaintes et des conduites répréhensibles (voir paragraphes 218-219, ci-dessous).

142. Tous les officiers de police et gardes-frontières du PBGB sont considérés comme des officiers de police possédant des compétences combinées en tant que gardes-frontières et sont formés en conséquence, ce qui signifie en pratique que le personnel peut passer d'une profession à l'autre tout au long de sa carrière<sup>23</sup>.

### *Accès aux informations*

143. En plus de pouvoir accéder aux informations concernant le PBGB sur son site internet, via ses communiqués de presse ou en suivant l'agence sur Facebook, le public peut récupérer les documents du PBGB (documents internes, réglementations, protocoles des réunions, contrats, courriers entrant et sortants, etc.) via le registre électronique des documents relatif au service, sous réserve que ces documents ne soient pas protégés en vertu des clauses de la loi sur l'information publique, la Loi sur la protection des données personnelles ou la Loi sur les secrets d'État et les informations classifiées relatives aux affaires étrangères<sup>24</sup>. Conformément à la loi sur la protection des données personnelles, toute personne a le droit d'être informée de la collecte de données personnelles la concernant et de savoir dans quelle mesure et à quelles fins ces données ont été traitées<sup>25</sup>. Le PBGB ne fournit pas de données personnelles à des tiers, sauf si une telle obligation est prévue par la loi ou si la personne concernée en a donné l'autorisation.

144. Les demandes d'informations peuvent être adressées directement au PBGB, en vertu de la loi sur l'information publique, celui-ci est tenu de répondre à ces demandes dans un délai raisonnable et au plus tard 30 jours calendaires à compter de la date d'enregistrement de cette demande. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont fait des commentaires positifs sur la communication proactive du PBGB. Dans le même temps, l'EEG a été informée que le

---

<sup>21</sup> Le règlement intérieur du PBGB stipule également dans ce contexte que, si un officier de police reçoit un ordre illégal (ou a des doutes sur la légalité de cet ordre), il doit immédiatement en informer le supérieur immédiat de la personne ayant donné l'ordre.

<sup>22</sup> Le Bureau de l'audit interne du PBGB a pour rôle de mener des audits internes et d'évaluer l'efficacité du système de contrôle interne du PBGB.

<sup>23</sup> L'EEG a été informée que sur 5 000 personnes, environ 2 180 travaillaient dans le domaine de la gestion des frontières.

<sup>24</sup> Le registre public électronique des documents est disponible à l'adresse : <https://adr.siseministerium.ee/sisemin/>

<sup>25</sup> Les demandes de consultation des données personnelles sont refusées si elles sont susceptibles de porter atteinte aux droits ou aux libertés d'autrui, de menacer la sécurité nationale, d'entraver la prévention, la détection ou le traitement d'une infraction, ou d'empêcher l'application d'une peine. Toute personne a le droit de demander la correction de données personnelles inexactes et la suppression de données personnelles, si le PBGB n'en a plus l'utilité.

PBGB répondait souvent aux demandes d'informations en évoquant le caractère « secret » ou « classifié » des informations, nécessitant ainsi l'intervention de l'Inspection de la protection des données, de manière à obtenir les informations souhaitées. L'EEG invite les autorités à déterminer, sur la base de statistiques, s'il s'agit là d'un schéma récurrent, et le cas échéant, à réfléchir à des pistes d'amélioration de cette situation.

### *Confiance du public envers les services répressifs*

145. Une enquête sur la confiance accordée au PBGB est menée, sur une base trimestrielle, pour le compte du ministère. Selon les résultats de cette enquête, réalisée par une société privée indépendante, la confiance du public envers la police a augmenté de manière régulière pour atteindre 86% en 2017 contre 44% au début des années 2000. L'[Eurobaromètre sur la corruption](#) confirme ce niveau de confiance, avec un taux de 62% de citoyens estoniens déclarant qu'ils se tourneraient vers la police (PBGB) pour déposer plainte dans une affaire de corruption (la moyenne européenne s'élève à 60%). L'Eurobaromètre montre également que seulement 21% de citoyens estoniens (une proportion nettement plus faible que la moyenne de l'UE qui s'élève à 31%) sont d'avis que la corruption et les abus de pouvoir dans la police et les gardes-frontières sont très répandus.

### *Syndicats et organisations professionnelles*

146. Il existe trois syndicats au sein du PBGB, à savoir : le Syndicat du PBGB (créé en 1999, qui comprend actuellement environ 250 membres), le Syndicat des gardes-frontières estonien (établi en 2007 et comprenant actuellement 84 membres, dont 37 femmes) et le Réseau féminin de la police estonienne (constitué en 2003 et actuellement composé de 120 membres).

147. L'EEG a été informé que le nombre relativement faible de membres pourrait s'expliquer par le fait qu'avant le rétablissement de l'indépendance en 1991, l'affiliation à un syndicat était obligatoire et que, par conséquent, les gens sont désormais moins enclins à s'affilier. Des rencontres régulières ont lieu entre le ministère de l'Intérieur et les syndicats, mais ces derniers ne jouent aucun rôle de conseil et ne participent pas activement au processus d'élaboration des politiques d'intégrité pour le PBGB<sup>26</sup>. L'EEG considère que les syndicats pourraient offrir une perspective utile à cet égard et encourage les autorités estoniennes à élargir les possibilités de consultation de ces derniers sur ses politiques en matière d'intégrité, avant leur adoption.

## **Politique anti-corruption et d'intégrité**

### *Stratégie anti-corruption*

148. Le PBGB est guidé par la [Stratégie anti-corruption 2013-2020](#) et son [plan de mise en œuvre](#), comme mentionné dans la première partie du présent rapport (voir paragraphes 48-49 ci-dessus). Ces documents présentent plusieurs mesures visant spécifiquement les services répressifs (compte tenu du fait que ces derniers sont plus exposés que la moyenne à une possible corruption et/ou à une influence inappropriée). Ces mesures comprennent

---

<sup>26</sup> Par exemple, les dernières lignes directrices pour la prévention de la corruption adoptées en avril 2018 n'ont été portées à l'attention des syndicats qu'après leur adoption.

l'élaboration de lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts, le partage de bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption entre divers services répressifs, la mise en place d'un système de signalement des tentatives d'influence ou de menace sur les représentants des forces de l'ordre, l'organisation de formations à destination de ces derniers en matière d'éthique professionnelle, de conflits d'intérêts, de règles concernant les cadeaux et autres mesures, ainsi que de formations à l'intention des cadres supérieurs et moyens des forces de l'ordre, portant sur la corruption en tant que risque de gestion.

149. Toutes les mesures susmentionnées auraient été mises en œuvre, notamment avec l'adoption, en avril 2018, des lignes directrices pour la prévention de la corruption, et de l'ordonnance rendue par le directeur général du PBGB, en 2014, sur la « Procédure de signalement des informations sur la corruption et des incidents extraordinaires concernant des fonctionnaires », afin de mettre en œuvre la mesure susmentionnée relative à la création d'un système de signalement des tentatives d'influence exercées sur les fonctionnaires des services répressifs. Diverses mesures de la stratégie anti-corruption et de son plan de mise en œuvre sont également intégrées dans les plans de formation, de développement et d'action correspondants du PBGB et de son Bureau de contrôle interne (ICB), qui est responsable des questions de lutte contre la corruption et d'intégrité au sein du PBGB (voir paragraphe 218-219 ci-dessous).

#### *Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption*

150. L'ICB évalue annuellement les risques de corruption au sein du PBGB, en dirigeant à la fois une analyse des menaces de corruption et une évaluation des risques. L'évaluation des risques permet de catégoriser chacune des unités structurelles du PBGB en la qualifiant à risque faible, moyen ou élevé. L'analyse des menaces, quant à elle consiste en un document prévisionnel s'appuyant sur les données de renseignement recueillies par l'ICB ainsi que sur les incidents passés. En se basant sur ces deux documents, l'ICB prépare un plan d'action annuel qui décline les activités de l'ICB en matière de prévention et de détection des infractions (dont les infractions de corruption) commises par les fonctionnaires et les contractuels du PBGB. L'évaluation des risques, l'analyse des menaces et le plan d'action annuel sont des documents classifiés.

151. Afin de pouvoir évaluer l'efficacité des outils de gestion des risques du PBGB, l'ICB analyse les statistiques sur les incidents (conduites répréhensibles) impliquant du personnel du PBGB, les plaintes des citoyens et la confiance du public envers la police. Les catégories de personnel suivantes ont été identifiées comme étant à « haut risque » : personnel décisionnaire dans le processus des marchés publics, les contrats et les règlements aux sous-traitants ; personnel en charge de l'équipement de la police ; personnel ayant accès à des données policières sensibles ; personnel travaillant dans les services d'accueil des préfectures et/ou gardes-frontières sur la frontière est.

152. Différentes mesures ont été mises en œuvre afin de gérer les risques de corruption et de conduite répréhensible. Celles-ci incluent le principe dit des « quatre yeux » dans les services présentant un risque de corruption particulièrement élevé (services de migration, service gérant les cartes et les permis de résidence, etc.), ainsi que dans les patrouilles de police (ce qui veut dire que les patrouille à un seul policier sont interdites), la présence de caméras dans certains bureaux (lorsque les fonctionnaires ont de fréquents contacts avec le public), la vérification des journaux informatiques (voir paragraphe 208 ci-dessous),

l'interdiction de régler les amendes en argent liquide (l'utilisation de ce dernier est accepté uniquement dans le cadre d'activités de surveillance), et la responsabilisation des supérieurs hiérarchiques et des superviseurs afin qu'ils garantissent le bon comportement de leurs subordonnés. Depuis début 2018, tous les officiers de patrouille sont équipés de caméras portées sur le corps, afin de garantir un comportement approprié lors des contacts avec le public.

153. Les autorités considèrent que la réduction du nombre de procédures pénales menées par l'ICB à l'encontre du personnel du PBGB (ou envoyées pour enquête par l'ICB à d'autres unités) témoigne de l'efficacité des mesures anti-corruption de l'ICB.

154. L'EEG reconnaît la force de l'approche de l'ICB, qui associe des évaluations des risques et des menaces à des activités ciblées de sensibilisation et de formation, applique des politiques de communication interne proactives et s'assure de l'application des règles, ce qui peut être salué comme une bonne pratique. L'EEG reste, toutefois, plus réservée quant à l'affirmation selon laquelle une réduction du nombre de procédures pénales démontre l'efficacité absolue des mesures prises. L'EEG ne doute pas que le cadre de lutte contre la corruption du PBGB fera l'objet d'un suivi minutieux afin de garantir son efficacité continue.

### *Principes éthiques*

155. À leur entrée au PBGB, les officiers de police prêtent serment, et s'engagent notamment à utiliser l'autorité qui est leur est attribuée de manière juste et impartiale, et à exercer leurs fonctions de manière consciencieuse et honnête<sup>27</sup>.

156. Les dispositions de la [loi sur la fonction publique](#) (ATS) servent de directives éthiques générales à tous les officiers de police et aux autres fonctionnaires travaillant pour le PBGB (mais pas aux contractuels), et stipule, par exemple, qu'ils sont tenus d'agir honnêtement, avec compétence et diligence, d'exercer leurs fonctions en toute impartialité et en s'abstenant de tout acte susceptible de les discréditer ou de porter atteinte à l'image de l'autorité pour laquelle ils travaillent (ATS, article 51). Cette loi fait explicitement référence aux dispositions de la [loi anti-corruption](#) (KVS) et est complétée par celles-ci. Comme cela a également été décrit dans la première partie du présent rapport (voir paragraphes 55 et suivants ci-dessus), la KVS contient des règles plus détaillées sur la prévention de la corruption dans la fonction publique, y compris en ce qui concerne les conflits d'intérêts potentiels, les incompatibilités et les cadeaux, et est applicable, contrairement à l'ATS, à tout le personnel du PBGB, contractuels y compris.

157. Comme cela a déjà été décrit en détail au paragraphe 58 ci-dessus, des normes éthiques sont en outre définies dans le [Code d'éthique des fonctionnaires](#). Depuis 2015, le Code d'éthique s'applique à toutes les institutions publiques, PBGB compris ; les institutions publiques ne sont pas tenues d'adopter un code d'éthique interne distinct. Le Code d'éthique des fonctionnaires n'a pas de valeur juridique : il contient une liste de valeurs fondamentales, et non pas des obligations et des interdictions, par conséquent, il ne sert pas de fondement à la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires. Contrairement à la KVS, le

---

<sup>27</sup> En outre, les officiers de police jurent fidélité à l'ordre constitutionnel et s'engagent à se conformer à la législation de manière indéfectible.

Code d'éthique est, dans son principe, uniquement applicable aux fonctionnaires, il ne s'adresse pas aux contractuels des institutions publiques embauchés sous contrats privés.

158. Le Comité d'éthique des fonctionnaires a décidé que l'obligation de respecter le code devrait être énoncée dans le règlement intérieur de l'institution. Le règlement intérieur du PBGB ne fait cependant aucunement référence au code. Les règles – applicables à tous les membres du personnel du PBGB (fonctionnaires et contractuels) – incluent des questions telles que la discipline, la santé et la sécurité, mais ne traitent que très succinctement des questions d'intégrité<sup>28</sup>. L'EEG a été informée que les problèmes d'intégrité avaient été traités dans les « Lignes directrices pour la prévention de la corruption », qui ont été adoptées pendant de la visite sur place de l'EEG en avril 2018. Ces directives s'appliquent à tout le personnel du PBGB et décrivent les dispositions légales applicables en matière de cadeaux, de conflits d'intérêts et d'activités accessoires, ainsi que des explications supplémentaires et des scénarios concrets d'actions autorisées ou non. L'ICB informe chaque nouveau membre du personnel, dès son entrée en fonction, des règles applicables avec lesquelles chacun doit se familiariser.

159. En outre, lors de sa visite, les valeurs fondamentales du PBGB ont été présentées à l'EEG – ouverture d'esprit, humanité et sens du devoir. Elles avaient récemment été définies, à la suite d'un processus hautement participatif, et font maintenant partie de la mission de l'organisation. La fluidité avec laquelle les valeurs ont été expliquées à l'EEG lors d'une réunion avec des officiers de police a démontré que les valeurs avaient été bien assimilées, soulignant l'efficacité de l'approche ascendante adoptée lors de leur élaboration.

160. Lors des discussions autour des différentes règles en matière d'intégrité, d'éthique et/ou de conduite applicables aux différentes catégories de personnel du PBGB, l'EEG a appris qu'un code de déontologie distinct pour le PBGB avait été envisagé, mais que le Code d'éthique des fonctionnaires susmentionné, complété par des directives internes, avait été considéré comme suffisant. L'institut de formation du PBGB, l'Académie estonienne des sciences de la sécurité, a néanmoins adopté son propre code.

161. De manière générale, comme présenté dans l'exposé des motifs de la Recommandation Rec(2001)10 sur le Code européen d'éthique de la police, l'EEG estime que, compte tenu des spécificités du travail de la police et des attentes élevées du public en matière de normes de conduite, il peut certainement être utile, pour un tel service répressif, de disposer de son propre code sur mesure (autre que le Code d'éthique des fonctionnaires, qui n'est pas adapté au travail du PBGB, ne constitue pas une base de responsabilité disciplinaire et ne s'applique pas non plus à tous les membres du personnel du PBGB). Un tel code constituerait non seulement un outil précieux pour guider le personnel en termes de conduite mais permettrait également d'informer le grand public sur les normes auxquelles s'attendre de la part des policiers et des autres membres du personnel travaillant pour la police.

162. Toutefois l'EEG note qu'autour de l'axe principal du système que représente la KVS (dont les dispositions s'appliquent à l'ensemble du personnel et qui, en cas de violation,

---

<sup>28</sup> L'article 67 du règlement intérieur du PBGB prévoit notamment que l'utilisation d'une position officielle à des fins personnelles, la violation d'une restriction d'activité ou de procédure découlant du droit et la transmission d'informations restreintes à des personnes non autorisées sont considérées comme des violations des devoirs liés à la fonction et du contrat de travail.



peuvent donner lieu à des poursuites), s'articulent d'autres réglementations applicables au personnel du PBGB dans son ensemble, tel que le règlement intérieur qui régit notamment les systèmes d'information et l'utilisation répréhensible d'informations restreintes, et les ordonnances du directeur général du PBGB (au regard des obligations de déclaration du personnel, par exemple). L'EEG salue également les directives pratiques sur les cadeaux, les conflits d'intérêts et les activités accessoires présentées dans les Lignes directrices pour la prévention de la corruption, récemment adoptées. Par conséquent, un code de conduite propre au PBGB n'est peut-être pas nécessaire puisque toutes les questions pertinentes sont traitées d'une manière ou d'une autre. L'EEG estime, néanmoins, qu'il serait utile de rassembler ces règles et directives sur la conduite attendue du personnel du PBGB dans un document unique qui faciliterait la familiarisation avec les règles d'intégrité applicables et contribuerait à leur visibilité auprès du public. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que les normes sur la prévention de la corruption au sein du Service de la police et des Gardes-frontières, qui sont actuellement réparties dans différents documents soient consolidées en un document unique.**

#### *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

163. Les opérations d'infiltration et le recours à des informateurs sont soumis à l'autorisation du directeur général du PBGB, et, dans certains cas, à l'autorisation écrite du Bureau du procureur ou du juge du tribunal de comté qui préside l'enquête préliminaire, conformément à l'article 126.4 du code de procédure pénale. Le directeur général, ou une personne autorisée par lui, est chargé de superviser de telles opérations, conformément à l'article 2 de la loi sur le PBGB. Les conditions dans lesquelles les opérations d'infiltration peuvent avoir lieu, la collecte d'informations et les contacts avec des tiers, ainsi que les procédures de signalement et de surveillance de ces opérations, sont également réglementées par l'ordonnance du directeur général du PBGB concernant les « Directives sur les activités de surveillance du PBGB ». Ce document est classifié.

#### *Conseils, formation et sensibilisation*

164. L'ICB du PBGB et l'école de police (Académie estonienne des sciences de la sécurité) sont responsables de l'organisation de la formation sur l'intégrité et la lutte contre la corruption aux nouvelles recrues (cadets). Les cadets se voient dispenser, avant leur prise de poste au sein du PBGB, une formation unique de trois heures sur la lutte contre la corruption par l'ICB ainsi que six cours et six séminaires interactifs sur l'éthique de la police avant de rejoindre le PBGB. En outre, une formation de deux à trois heures de formation de lutte contre la corruption pour les officiers de police adjoints<sup>29</sup>.

165. En outre, une formation initiale générale obligatoire est dispensée à tout nouveau membre du personnel du PBGB, et consacre une heure à une heure et demie à la lutte contre la corruption. Le contenu varie en fonction du groupe cible mais traite généralement du rôle de l'ICB, des risques de corruption au sein de la police, des exigences de l'ATS (notamment en ce qui concerne les activités accessoires) et de celles de la KVS (en matière de conflits d'intérêts, de cadeaux, d'utilisation abusive d'informations confidentielles, etc.), de l'utilisation des bases de données, des réseaux sociaux et de la protection des données.

---

<sup>29</sup> Les officiers de police adjoints sont des civils volontaires qui participent aux activités policières sur leur temps libre. Ils sont nommés par le directeur général du PBGB.

166. En plus de la formation initiale dispensée aux cadets et aux nouveaux membres du personnel, une formation continue sur l'intégrité est régulièrement proposée aux cadres moyens et une formation personnalisée est organisée de manière ad hoc en ciblant les domaines professionnels à haut risque<sup>30</sup>. Au total, en 2017, l'ICB du PBGB a formé 987 personnes au cours de 51 séminaires de formation sur l'intégrité et la lutte contre la corruption.

167. L'EEG a pu consulter une liste détaillée des sessions de formation proposées et des thèmes abordés ces dernières années. Lors des discussions sur place, à ce sujet, l'EEG a retiré une impression positive sur la formation proposée. Les séminaires sont courts mais précis (généralement autour d'une heure et demie) et s'appuient sur des exemples concrets, notamment des vidéos de scénarios réels. Associées à une stratégie de communication pertinente sur la conduite attendue de la part des officiers de police (y compris l'utilisation intensive de l'intranet du PBGB), les sessions de formation semblent constituer un outil de prévention et de sensibilisation efficace. Actuellement, les sessions sur la lutte contre la corruption sont dispensées sous forme de formation autonome. Il serait pertinent d'intégrer cette dimension de manière plus holistique à toutes les autres formations, afin que l'intégrité et la lutte contre la corruption se fondent dans les autres aspects du travail du personnel du PBGB (plutôt que de les considérer comme une question distincte), mais dans l'ensemble, l'EEG est satisfaite de l'approche de l'ICB en matière de formation à l'intégrité du personnel du PBGB.

168. Pour obtenir des conseils et des informations supplémentaires sur les questions d'intégrité (comme des directives sur les conflits d'intérêts par exemple), le personnel du PBGB peut s'adresser à l'ICB et consulter le [site de lutte contre la corruption](#) du ministère de la Justice, ainsi que l'intranet du PBGB. Même si l'ICB est l'organe chargé des procédures disciplinaires, l'EEG a pu constater lors de rencontres avec des officiers de police ordinaires que des requêtes sur de possibles dilemmes éthiques étaient facilement déposées auprès de l'ICB. En outre, comme précédemment évoqué dans la première partie du présent rapport, le Comité d'éthique des fonctionnaires peut également conseiller les fonctionnaires sur les questions d'intégrité. L'EEG a appris que le Comité publierait parfois des conseils anonymes (sans information permettant d'identifier la personne ayant déposée une demande de conseil), afin d'aider à l'orientation des autres fonctionnaires sur des thèmes similaires.

## **Recrutement, carrière et conditions d'emploi**

### *Procédure de nomination*

169. Le personnel du PBGB se divise en deux catégories : les fonctionnaires (dont le cadre réglementaire est régi par l'ATS) et les contractuels (encadrés par la Loi sur les contrats de travail). Conformément à l'ATS, les fonctionnaires « exercent une autorité officielle » ; les contractuels, quant à eux, « accompagnent l'exercice de l'autorité officielle » et n'exercent pas de fonctions publiques mais sont par exemple, interprètes, employés de maintenance, secrétaires chauffeurs, agents de presse. Tous les officiers de police (y compris les gardes-

---

<sup>30</sup> Par exemple, comme les récentes affaires de corruption au sein du PBGB étaient liées à des fonctionnaires travaillant aux bureaux d'accueil dans les services de migration, l'ICB a organisé en 2017 une série de 12 séminaires sur la lutte contre la corruption, spécialement conçus à destination des fonctionnaires de ces services, avec une attention particulière portée à l'acceptation de cadeaux. En outre, cette formation a été filmée et mise à disposition sur l'intranet du PBGB.

frontières) sont des fonctionnaires, en outre, le PBGB emploie un certain nombre de fonctionnaires qui ne sont pas des officiers de police (par exemple, ressources humaines, personnel en charge des documents officiels et des services informatiques). Au sein du PBGB, on trouve 3 818 officiers de police, 775 fonctionnaires qui ne sont pas officiers de police et 447 employés.

170. Les conditions de nomination des officiers de police sont décrites dans la loi sur la police et les gardes-frontières<sup>31</sup>. Les cadets de la police sont nommés aux postes vacants d'officiers de police juniors par le directeur général, après l'obtention de leur diplôme à l'école de police, l'Académie estonienne des sciences de la sécurité (ce qui prend un an et demi). L'entrée à l'école est soumise à la réussite de divers tests d'intelligence et tests physiques, à un entretien et à une habilitation de sécurité (jusqu'à 6% des candidats échouent à l'habilitation de sécurité).

171. Les postes vacants au sein du PBGB sont pourvus par concours externe ou interne. Les postes vacants sont publiés sur le Portail intranet spécial de la police et sur d'autres sites internet consacrés à l'emploi, et partagés avec des organisations partenaires et des institutions publiques. Les candidats seront invités à soumettre un formulaire de données personnelles (comprenant des données sur leur conjoint et leurs proches), qui sera vérifié par l'ICB. Dans ce contexte, l'EEG a été informée qu'un casier judiciaire non vierge entraîne le rejet immédiat de la candidature auprès du PBGB (article 40 de la Loi sur le PBGB). Les liens présumés avec des criminels seront examinés au cas par cas : soit le candidat sera exclu, soit son aptitude à l'emploi sera revue à la baisse et il sera soumis à des contrôles de suivi tout au long de sa carrière.

172. Afin de procéder à la vérification des candidatures, l'ICB est autorisé à enquêter à s'adresser à toute autorité, personne physique ou morale, pour obtenir des informations sur les données personnelles du candidat. L'ICB peut également parler aux personnes liées au candidat (employeurs, institutions académiques et autres tiers), pour déterminer leur profil moral et d'autres caractéristiques personnelles, et vérifier leur casier judiciaire et leurs données personnelles dans toute base de données de l'État, des gouvernements locaux ou des personnes morales publiques ou privées. De telles demandes formulées par l'ICB, doivent recevoir réponse dans un délai de 10 jours. En outre, après la signature par le candidat d'un formulaire de consentement spécifique, l'ICB peut mener des activités de surveillance et exploiter ses communications électroniques ; le demandeur sera informé par la suite si de telles procédures ont été engagées<sup>32</sup>. Les dispositions relatives à la vérification

---

<sup>31</sup> Les citoyens estoniens âgés d'au moins 19 ans, ayant au moins un niveau d'enseignement secondaire, disposant de leur pleine capacité juridique, maîtrisant l'estonien et satisfaisant aux critères de santé et de qualification professionnelle d'un officier de police peuvent être employés par le PBGB en tant qu'officier de police. Les personnes ayant un casier judiciaire, étant soupçonnées ou poursuivies dans une procédure pénale, ayant été révoquées de la fonction publique moins d'un an auparavant à la suite d'une infraction disciplinaire, recevant une pension, une rémunération ou une autre indemnité régulière d'un État autre que la Suisse ou d'un membre de l'Espace économique européen ou de l'OTAN, ayant été sanctionnées pour un délit en vertu de la Loi anti-corruption, ayant une capacité juridique limitée, ne répondant pas aux exigences sanitaires du service de la police, ayant sciemment présenté de fausses informations dans le formulaire de données personnelles ou ayant dissimulé des informations importantes, ne peuvent pas devenir officier de police.

<sup>32</sup> En outre, le Bureau de contrôle interne vérifiera notamment si une procédure répressive a été ouverte à l'encontre du candidat, s'il est membre d'un parti politique (conformément à l'article 68 de la Loi sur le PBGB, un agent de police ne peut pas être membre d'un parti politique), s'il est propriétaire ou s'il siège au conseil d'administration d'une entreprise, s'il a été mentionné dans des rapports de police, s'il a été révoqué de la fonction publique en raison d'une infraction disciplinaire commise moins d'un an auparavant, etc.

s'appliquent également aux candidats à l'école de police et seront à nouveau mises en œuvre au moment de l'obtention du diplôme, avant la nomination des diplômés au titre d'officiers de police juniors.

173. Lorsqu'un policier postule à un autre poste au sein du PBGB, ou lorsqu'il est candidat à une promotion, l'ICB effectue des contrôles d'intégrité supplémentaires, ce qui signifie en pratique que les policiers sont régulièrement contrôlés tout au long de leur carrière. Si le rôle d'un policier au sein du PBGB implique l'accès à des secrets d'État, le Service de sécurité intérieure estonien procédera à un contrôle de sécurité complet. L'accès aux secrets d'État n'est prévu que pour une durée limitée, après quoi l'habilitation de sécurité devra être renouvelée.

174. Le directeur général du PBGB est nommé par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Intérieur, après avis de la Commission parlementaire sur les questions juridiques, pour une période de cinq ans<sup>33</sup>. Les directeurs généraux adjoints et les préfets sont nommés par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du directeur général, également pour une période de cinq ans.

175. S'agissant du poste de directeur général l'EEG a appris que le ministre de l'Intérieur demandait généralement à une personne de postuler, à la suite de quoi le gouvernement approuvait la candidature. Ce processus n'est pas sans faille, comme il en a été fait preuve, il y a cinq ans, après que le ministre de l'Intérieur ait semble-t-il passé outre les résultats du concours public en proposant son propre candidat (qui a finalement retiré sa candidature à la suite de protestations publiques). L'EEG estime que la nomination à un poste aussi crucial que celui de directeur général du PBGB devrait être transparente, et fondée sur le mérite et l'aptitude au poste, en ne laissant planer aucun doute sur les raisons qui motivent la nomination. En conséquence, **le GRECO recommande de revoir la procédure de sélection et de nomination du directeur général du Service de la police et des gardes-frontières, afin de garantir que le processus formel, concurrentiel et transparent s'applique à tous les candidats.**

#### *Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur*

176. Les entretiens annuels de développement et d'évaluation des officiers de police sont menés par le supérieur hiérarchique immédiat de l'officier concerné, conformément à l'article 30 de l'ATS. Le PBGB a élaboré un guide sur la conduite des entretiens de développement et d'évaluation, précisant notamment que ces derniers doivent être basés sur les valeurs fondamentales du PBGB (ouverture d'esprit, humanité et sens du devoir, voir paragraphe 159 ci-dessus). Les rapports d'évaluation sont pris en compte pour les promotions, mutations et révocations des agents de la force publique (ainsi que pour la planification de la formation, l'amélioration des conditions de travail, etc.). Ils peuvent être contestés (d'abord auprès du supérieur hiérarchique direct, puis auprès du directeur général).

---

<sup>33</sup> Le candidat doit posséder une longue expérience dans la direction d'une grande organisation ou au sein du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère de la Défense, du PBGB, du Service de sécurité intérieure estonien, du Conseil d'information, du Conseil de secours, de l'Administration estonienne des impôts et des douanes, du Bureau du procureur, l'administration pénitentiaire ou un tribunal.

177. L'avancement professionnel au sein du PBGB est possible pour les candidats qui possèdent le niveau de formation professionnelle et le nombre d'années de service requis et qui bénéficient d'un bilan de suivi positif. L'avancement de la carrière est déterminé par des grades inspirés du style militaire : conformément aux articles 53 et 54 de la loi sur le PBGB, un officier de police monte en grade après trois ans de service parfait, ou quatre ans, à partir du grade de major, si sa fonction le permet, s'il a obtenu le niveau de formation correspondant au niveau requis et si l'officier en question passe avec succès l'examen annuel de performance (comprenant un entretien, des tests physiques, tactiques et de tir, et tous les deux ans, un test de santé). La décision de promouvoir ou non un officier au grade supérieur peut être contestée devant le directeur général. Les rétrogradations ont lieu uniquement à titre de sanction disciplinaire et la personne concernée retrouvera son grade au bout d'un an.

178. L'EEG salue le fait que, selon l'étude [Gencat Research](#), intitulée *Women in Police Services in UE* (Les femmes dans les services de police au sein de l'UE), l'Estonie comptait le pourcentage le plus élevé de femmes dans les services de police en Europe, notant également qu'à l'heure actuelle, 35,4% des officiers de police du PBGB et 50% des cadets de l'école de police sont des femmes (chiffres de 2017). Toutefois, elle note également qu'aux postes les plus élevés du PBGB, la représentation hommes-femmes est moins équilibrée, ces dernières représentant seulement 20% (1 sur 5) des cadres moyens et 12,5% (1 sur 8) des cadres supérieurs du PBGB. À priori, l'ensemble des responsables des commissariats de police, des points de passage frontaliers et des postes de garde-frontières seraient actuellement des hommes.

179. Lors des discussions sur site concernant la diversité au sein du PBGB, cela ne semblait pas être considéré comme une question méritant une plus grande attention (peut-être en raison de la représentation positive susmentionnée des femmes dans les postes de non-cadres et de cadres moyens par rapport à d'autres États européens). L'EEG a été informée qu'aucune plainte formelle de discrimination n'avait été déposée au sein du PBGB et note que le processus de promotion, décrit ci-dessus, semble fondé sur le mérite. Cependant, il a également été entendu sur place que les femmes avaient du mal à accéder à des postes plus élevés en raison de leur affectation à des missions de maintien de l'ordre plus « tranquilles », ce qui signifiait souvent qu'elles n'avaient finalement pas l'éventail d'expérience requis pour une promotion. L'EEG estime que des efforts supplémentaires pourraient être consentis pour renforcer la diversité à tous les niveaux du PBGB (par exemple en faisant de la diversité un critère dans les décisions de déploiement, et en mettant en œuvre une stratégie en matière d'égalité entre les sexes ou de diversité au sein du PBGB). L'EEG considère que la diversité est un mécanisme essentiel dans l'éducation de la pensée collective et la prévention de la corruption, car elle peut avoir des effets positifs sur l'ambiance générale de travail au sein de la police, rendant ainsi le PBGB plus représentatif de la population estonienne dans son ensemble. Par conséquent, **le GRECO recommande que des efforts supplémentaires soient déployés afin d'augmenter la représentation des femmes aux échelons supérieurs et leur intégration à tous les échelons du Service de la police et des gardes-frontières.**

180. Dans ce contexte, l'EEG s'est également penchée sur un rapport de 2016 de la Cour des comptes portant sur la fusion en 2010, des différents services de police et gardes-frontières (un succès, selon la Cour des comptes). Dans ce rapport, la Cour des comptes avertit que, compte tenu du nombre de membres du personnel partant à la retraite, le

PBGB, en l'absence de mesures complémentaires, subira une baisse de 30% de ses effectifs en 2025, ce qui entraverait évidemment les activités de ce dernier. Plus précisément, l'EEG a entendu lors de sa visite que le départ à la retraite de 800 officiers de police est déjà prévu au cours des cinq prochaines années, et que le PBGB expérimente des difficultés à recruter, et à fidéliser son personnel existant<sup>34</sup>. L'EEG note que les négociations budgétaires pour 2019 (qui étaient en cours au moment de la visite sur place) pourraient entraîner une augmentation substantielle des salaires du personnel du PBGB à compter de 2019, renforçant ainsi l'attractivité du PBGB en tant qu'employeur<sup>35</sup>. Selon l'EEG, le fait de rendre le PBGB plus représentatif des différentes composantes de la société estonienne pourrait également contribuer à cet objectif.

### *Rotation*

181. Il n'existe aucun système de rotation régulière au sein du PBGB. La rotation interne peut être décidée au sein de l'unité, en tant qu'approche basée sur les risques (par exemple, les membres de la sécurité affectés à certains hauts fonctionnaires sont régulièrement remplacés de sorte qu'ils ne deviennent pas amis), mais l'ICB n'est pas concerné. Hormis le mandat maximal de cinq ans (renouvelable une fois) pour le directeur général, les directeurs généraux adjoints et les préfets, ainsi que pour le responsable de la cellule de renseignement financier, il n'existe pas de mandat minimal ou maximal pour les postes de spécialistes ou représentant une position sensible. Les mouvements de personnel ont généralement lieu volontairement, à la suite d'entretiens de développement et d'évaluation. En 2017, 551 personnes ont changé de poste.

182. L'EEG considère que la rotation peut être un instrument utile pour prévenir la corruption, en particulier pour le personnel le plus exposé aux risques de corruption (même si cela peut présenter certains défis, par exemple lorsqu'un transfert de personnel est nécessaire). Elle peut empêcher l'établissement de relations répréhensibles à long terme et réduire la tentation d'adopter un comportement contraire à l'éthique. L'EEG estime que les décisions relatives à la rotation ne devraient donc pas être laissées au seul responsable de l'unité en question, mais devraient impliquer l'ICB (à la suite d'une évaluation des risques, par exemple). Par conséquent, **le GRECO recommande d'étudier plus avant la possibilité d'introduire le principe de la rotation du personnel au sein du Service de la police et des gardes-frontières, en particulier pour les officiers de police travaillant dans des zones exposées à des risques de corruption spécifiques.**

### *Cessation de fonctions et révocation*

183. Le directeur général, les directeurs généraux adjoints et les préfets peuvent démettre de leurs fonctions des fonctionnaires travaillant au sein du PBGB pour les motifs exposés au chapitre 11 de l'ATS, notamment à la suite d'une infraction disciplinaire<sup>36</sup>. La révocation pour

---

<sup>34</sup> Afin de compenser les départs de personnel à la retraite, la réintégration d'officiers de retraités (avec préservation de leur pension) et la révision de l'âge du départ à la retraite fixé, sont deux des mesures actuellement envisagées.

<sup>35</sup> Lors des discussions sur le budget, une augmentation de la part de 10% des coûts de main-d'œuvre du budget du PBGB était envisagée.

<sup>36</sup> Les motifs de cessation des fonctions sont les suivants : demande de la personne elle-même, suppression du poste, non-respect des exigences au cours de la période d'essai, changement de circonstances ou de nouvelles informations révélant une insuffisance des connaissances et des compétences qui aurait dû empêcher le recrutement, si elle avait été connue alors.

faute disciplinaire est la prérogative du directeur général du PBGB et est, conformément à l'article 75 de l'ATS, limitée aux fautes graves, qui auraient une incidence sur la manière dont le fonctionnaire s'acquitterait de ses devoirs dans le futur<sup>37</sup>. De même, conformément à l'article 88 de la loi sur les contrats de travail, les contrats de travail conclus avec des employés du PBGB peuvent extraordinairement être résiliés, si le maintien de la relation de travail est improbable (par exemple en raison d'un manquement aux devoirs malgré un avertissement ou une violation de l'obligation de confidentialité).

184. Les fonctionnaires ont le droit de faire appel de la décision de révocation auprès du tribunal administratif, dans un délai de 30 jours, et/ou de saisir le Comité de résolution des conflits au travail. L'EEG a, par ailleurs, été informée que s'il était reconnu qu'un officier de police avait été injustement révoqué, il serait indemnisé, mais que le PBGB n'aurait l'obligation de le réintégrer dans ses fonctions que si la décision de justice le demande expressément.

### *Salaires et avantages*

185. Au PBGB, les salaires annuels bruts débutent à 11 700 EUR (pour les officiers de police en début de carrière), avec un  salaire moyen  de 17 088 EUR annuels (contre 14 652 EUR en Estonie). L'EEG a été informée que pour recruter des personnes dans l'Est du pays, des salaires plus élevés (jusqu'à 300 EUR supplémentaires) étaient proposés. Des indemnités supplémentaires peuvent être appliquées aux postes de nuit, heures supplémentaires, etc. De plus, l'ATS prévoit certaines mesures compensatoires en cas de détachement<sup>38</sup>.

186. Conformément à l'article 85 de la loi sur le PBGB, le directeur général du PBGB (ou le ministre de l'Intérieur, pour les hauts fonctionnaires du PBGB) peut attribuer certaines récompenses (sous forme de lettre de remerciement, prime, certificat honorifique, cadeau, arme gravée ou décoration honorifique) au titre d'un service de longue durée et/ou d'une performance remarquable d'un officier de police.

187. L'EEG a été informée que dans la pratique, le reliquat des salaires non distribués au personnel en congé maladie ou maternité (puisque le salaire est alors versé par la sécurité sociale) serait réparti de manière égale entre les différentes unités du PBGB. Les responsables d'unités proposeraient alors au Bureau du personnel les noms des personnes susceptibles de recevoir une prime (dans une fourchette de 500 à 1 500 EUR), avec un contrôle préalable de l'ICB, qui vérifie la pertinence du choix des personnes à récompenser. Le directeur général du PBGB signe l'ordonnance d'attribution des récompenses, et les responsables d'unité expliquent à leur personnel les raisons pour lesquelles le membre du personnel en question a été récompensé. Il est possible de faire appel/déposer une réclamation auprès du directeur général. L'EEG s'inquiète des risques d'abus dans la manière dont ces récompenses sont distribuées, en ce sens que le responsable d'unité dispose d'un trop grand pouvoir discrétionnaire pour décider qui sera récompensé. Elle n'estime pas que

---

<sup>37</sup> La gravité de la conduite répréhensible est également liée à l'intention, aux sanctions disciplinaires infligées au fonctionnaire pour une inconduite similaire, aux dommages causés à l'autorité, au préjudice porté à l'image de l'autorité et aux dommages matériels causés aux autres fonctionnaires ou aux intérêts de tiers ou du public.

<sup>38</sup> Celles-ci incluent le remboursement des frais de voyage, les allocations pour détachement de longue durée à l'étranger et les allocations pour le conjoint sans emploi qui accompagne le fonctionnaire à l'étranger.

la possibilité de déposer une réclamation ou un recours devant le directeur général constitue une garantie réaliste et encourage par conséquent le PBGB à revoir cette procédure.

### **Conflits d'intérêts**

188. L'ensemble du personnel du PBGB a le devoir d'éviter les conflits d'intérêts. Bien que la législation applicable ne définisse pas le conflit d'intérêts en tant que tel, diverses dispositions de la KVS et de l'ATS visent à prévenir les situations dans lesquelles les intérêts personnels d'un fonctionnaire ou d'un agent de la fonction publique peuvent affecter son impartialité et son objectivité dans l'exécution ses tâches, ou peuvent en faire douter. À cet effet, l'ATS (pour les officiers de police et les autres fonctionnaires du PBGB) définit des interdictions de supervision directe des relations personnelles sur le lieu de travail<sup>39</sup>, ainsi que des réglementations sur les activités accessoires (y compris certains intérêts commerciaux/postes au sein de personnes morales).

189. Ces réglementations sont complétées par l'article 11 de la KVS, qui est également applicable aux contractuels, comme indiqué précédemment. Il établit notamment l'interdiction pour un fonctionnaire de prendre une décision ou d'entreprendre une action si « la décision ou l'action en cause concerne directement le fonctionnaire ou l'une de ses relations personnelles », ou si le fonctionnaire a été informé « d'un intérêt économique ou autre dont il pourrait bénéficier lui-même ou faire bénéficier l'une de ses relations personnelles, et qui pourrait influencer l'acte ou la décision ». Dans ce cas, le fonctionnaire a également l'interdiction de déléguer cette tâche à ses subordonnés et doit immédiatement en avvertir son supérieur hiérarchique. Des directives supplémentaires sur les conflits d'intérêts à l'intention des fonctionnaires (et des autres personnes intéressées) sont mises à disposition sur le [site internet dédié à la lutte contre la corruption](#) du ministère de la Justice.

190. En outre, les nouvelles Lignes directrices pour la prévention de la corruption, adoptées lors de la visite sur place, contiennent des indications supplémentaires sur les conflits d'intérêts : en référence aux normes de la KVS et au site internet de lutte contre la corruption du ministère de la Justice, les lignes directrices présentent 18 scénarios de situations réelles, que le personnel de PBGB est susceptible de rencontrer dans son travail, en précisant si elles sont autorisées ou non autorisées, et qui contacter pour obtenir des explications ou des conseils à ce sujet.

191. L'ICB vérifie régulièrement les conflits d'intérêts potentiels, par exemple en contrôlant si le personnel responsable des paiements, des marchés publics et des contrats au sein du PBGB, est lié d'une manière ou d'une autre aux entreprises participant aux processus d'offres de marchés et aux contrats avec le PBGB, ou fournissant des services ou des marchandises au PBGB. Au moins une fois par an, l'ICB effectue une analyse de toutes les transactions financières du PBGB, afin de vérifier si l'une d'entre elles s'est faite avec des sociétés liées au personnel du PBGB ou à des relations personnelles de ce dernier.

---

<sup>39</sup> Selon termes de l'article 7 de la KVS, les « relations personnelles » désignent les conjoints et les partenaires, les parents et les beaux-parents, les grands-parents, les enfants, les petits-enfants et les frères et sœurs, ainsi que certaines personnes morales et personnes avec lesquelles le fonctionnaire partage le même ménage et/ou qui peuvent, de toute autre manière, avoir un impact significatif et direct sur le fonctionnaire en dehors de sa qualité officielle.



## **Interdiction ou limitation de certaines activités**

### *Incompatibilités et activités accessoires*

192. Conformément à l'article 10 de la KVS (qui s'applique à tout le personnel du PBGB) et à l'article 60 (qui s'applique aux officiers de police et aux autres fonctionnaires), les activités accessoires (décrites comme un emploi secondaire, un poste endossé suite à élection ou nomination, un titre d'associé d'une société en nom collectif, ou de commandité d'une société en commandite, ou de membre de la direction ou de l'organe de contrôle d'une personne morale) sont autorisées, à condition que leur nature et leur volume ne gênent pas l'exercice régulier des fonctions du fonctionnaire, et ne conduisent pas à une violation du service. Si le fonctionnaire en question est engagé ou a l'intention de s'engager dans une activité accessoire, il doit immédiatement en informer l'autorité pour laquelle il travaille par écrit. Le fonctionnaire n'est autorisé à tirer aucun revenu de l'activité accessoire si cette dernière constitue un type d'activité qu'il devrait normalement exercer dans le cadre de ses fonctions (à l'exception de la recherche et d'autres activités d'enseignement). En outre, l'article 68 de la Loi sur le PBGB contient une règle d'incompatibilité spécifique, interdisant à tout officier de police de faire partie d'un parti politique. Ils peuvent toutefois se porter candidats sans étiquette aux élections des conseils locaux.

193. L'ordonnance 1.111/213 (du 22 avril 2013) publiée par le directeur général du PBGB décrit la procédure à suivre pour déclarer les activités accessoires des fonctionnaires et des contractuels : l'activité accessoire doit être déclarée par écrit au directeur général par l'intermédiaire de l'ICB, et doit contenir une description de l'activité (y compris le nom de la personne morale, le cas échéant), la quantité de travail prévue et la rémunération envisagée. Cette déclaration sera ensuite inscrite au registre électronique de documents du PBGB.

194. Les lignes directrices pour la prévention de la corruption au sein du PBGB récemment adoptées et mentionnées précédemment, fournissent également des indications supplémentaires. Reflétant le texte de l'article 60 de l'ATS, les lignes directrices fournissent quatre exemples de situations dans lesquelles une activité accessoire est soit interdite, soit déconseillée, et offre la possibilité de poser d'autres questions/demander conseil à ce sujet.

195. Les autorités ont indiqué qu'en règle générale, le personnel du PBGB demande conseil à l'ICB avant d'effectuer toute déclaration et que, sur avis de ce dernier, il abandonne, le cas échéant, l'activité accessoire. Grâce à ces conseils (et aux informations disponibles sur l'intranet), le directeur général du PBGB n'a eu besoin d'interdire aucune activité accessoire, au cours des cinq dernières années.

196. L'ICB vérifie en outre régulièrement les bases de données disponibles (registre du commerce, registres de l'emploi et/ou des impôts sur le revenu, et autres registres de l'Administration estonienne des impôts et des douanes, etc.), afin de vérifier l'exactitude des déclarations présentées, ou d'identifier les cas dans lesquels un membre du personnel a omis d'effectuer la déclaration requise. Deux procédures disciplinaires ont été engagées pour non déclaration d'activités accessoires : en 2015, l'ICB a découvert qu'un officier de police n'avait pas déclaré ses activités accessoires dans un hôpital en 2013. Il a effectué cette déclaration par la suite et n'a pas fait l'objet de mesures disciplinaires. En 2017, un officier

de patrouille n'a pas déclaré ses activités accessoires pour 2016. La procédure disciplinaire dans cette affaire est en cours.

Année	Nombre de déclarations
2014	318
2015	350
2016	382
2017 (jusqu'en novembre 2017)	565

197. Jusqu'à il y a cinq ans, les activités accessoires étaient interdites. Les raisons de la forte augmentation du volume d'activités accessoires depuis lors n'ont pas pu être expliquées à l'EEG. Selon certains interlocuteurs de l'EEG, un certain nombre d'officiers de police non cadres éprouaient le besoin d'un revenu complémentaire, en raison de la rémunération relativement basse, ce qui est contredit par d'autres, qui ont souligné que le salaire moyen au sein du PBGB est beaucoup plus élevé que la moyenne estonienne. L'activité accessoire la plus courante (689 déclarations) est d'être membre du conseil de direction ou propriétaire d'une entreprise privée, suivie de l'appartenance au bureau d'un organisme à but non lucratif (soit 561 déclarations, qui concernent toutefois principalement la gestion du syndicat de copropriété de l'appartement du fonctionnaire : 303 déclarations) et le travail au sein d'une institution académique (294 déclarations).

198. En plus de garantir la déclaration effective des activités accessoires, la vérification semble être principalement axée sur un contrôle à posteriori, visant à s'assurer que les sociétés privées possédées ou gérées par des officiers de police ne bénéficient pas de contrats avec le PBGB. En outre, ce contrôle est censé permettre au supérieur hiérarchique direct de l'officier de police de surveiller le volume des activités accessoires et leur impact possible sur la capacité de l'agent de police à s'acquitter de ses tâches quotidiennes (au niveau de la fatigue, par exemple).

199. L'EEG estime que la tendance croissante des activités accessoires chez les officiers de police est préoccupante. Dans ce contexte, il est important de saluer le système de déclaration centralisé des activités accessoires et ce qui semble être un contrôle efficace par l'ICB sur les liens possibles entre des sociétés détenues ou gérées par des officiers de police et le PBGB, ainsi que l'accompagnement proposé par l'ICB et les exemples sur la question présentés dans les lignes directrices pour la prévention de la corruption. Bien que l'EEG ne préconise pas le retour à une interdiction complète des activités accessoires pour les officiers de police (même si l'augmentation des salaires proposée à partir de 2019 serait susceptible de compenser une partie des besoins signalés d'un revenu complémentaire), elle considère toutefois qu'il faudrait accorder une attention accrue à cette question, car les contrôles effectués ne semblent pas prendre en compte les conflits d'intérêts autres que ceux liés aux contrats conclus avec la police. De façon similaire, le fait que des officiers de police puissent être élus candidats sans étiquette aux conseils locaux sans être suspendus de leurs fonctions (alors qu'ils ne sont pas autorisés, de manière quelque peu surprenante, à adhérer aux partis politiques) mériterait un examen plus approfondi, par exemple par un contrôle supplémentaire des officiers de police qui sont également conseillers locaux. Par conséquent, **le GRECO recommande le renforcement des contrôles relatifs aux activités accessoires des officiers de police, afin de veiller à ce qu'il soit répondu adéquatement aux exigences de prévention des conflits d'intérêts, au-delà des contrats conclus avec la police.**

## Cadeaux

200. Comme indiqué au paragraphe 104 ci-dessus, conformément à l'article 4 de la KVS, les fonctionnaires ne doivent accepter aucun avantage qui puisse être associé à leurs fonctions officielles (à l'exception des cadeaux offerts sans ambiguïté, considérés comme de la courtoisie). S'il lui est impossible de refuser l'avantage, le fonctionnaire est tenu de le signaler immédiatement et de le transmettre sans délai à son organisme ou à toute personne responsable de sa nomination. S'il lui est impossible de le transmettre, le fonctionnaire doit s'acquitter de la valeur vénale de l'avantage en question. Le non-respect de ces dispositions est passible de 200 unités d'amendes (une unité équivaut à 4 EUR).

201. En outre, le Code d'éthique des fonctionnaires donne les indications suivantes, spécifiquement destinées aux officiers de police et autres fonctionnaires : « Les fonctionnaires ne doivent pas exiger ou accepter de cadeaux, d'incitations ou d'offres qui seraient susceptibles d'affecter leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions, de manière aussi minime soit-elle. Dans le cas de cadeaux et d'incitations liés au travail, la finalité et l'exclusivité du cadeau, ainsi que la possibilité pour le donateur d'attendre à une faveur en retour, doivent être prises en compte. » En outre, le Conseil d'éthique pour les fonctionnaires a adopté des lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de cadeaux et faveurs liés à leurs activités professionnelles.

202. Le règlement intérieur du PBGB ne contient aucune référence aux cadeaux, mais les nouvelles lignes directrices pour la prévention de la corruption présentent les réglementations pertinentes de la KVS, et fournissent des explications supplémentaires sur ce que sont les cadeaux/avantages et ce que l'on entend par « cadeaux de simple courtoisie », illustrées par une liste de scénarios déclinant les différents cadeaux pouvant être offerts et les différentes réponses à apporter en fonction de la situation. Pour les situations dans lesquelles le cadeau ne peut pas être refusé, les lignes directrices font référence à la procédure de déclaration prescrite par l'ordonnance n°164 de 2014 « Procédure de signalement des informations sur la corruption et des incidents extraordinaires concernant des fonctionnaires », qui s'applique à la fois aux fonctionnaires et aux contractuels. Cette ordonnance précise que si un fonctionnaire accepte des biens ou d'autres avantages en lien avec ses fonctions officielles, il doit immédiatement en informer son supérieur hiérarchique direct en saisissant ces informations dans un formulaire spécial dans le système de gestion électronique « Delta » et le transmettre à son superviseur (les lignes directrices sur la prévention de la corruption expliquent, en outre, ce qu'un superviseur doit faire avec le cadeau en question). Le non-respect des exigences de l'ordonnance 164 entraînerait une violation de l'ATS pour les fonctionnaires et de la Loi sur les contrats de travail pour les contractuels.

203. L'EEG a été informée que l'ICB dispensait régulièrement des conseils sur les cadeaux aux fonctionnaires du PBGB, en particulier en période de Noël<sup>40</sup>. En outre, les règles relatives aux cadeaux sont traitées dans tous les séminaires de formation à la lutte contre la corruption et à l'intégrité organisés par l'ICB. Selon l'évaluation des risques de l'ICB, le risque le plus élevé en matière de cadeaux concerne les contractuels des bureaux d'accueil des

---

<sup>40</sup> Par exemple, en 2016, une société ayant passé un contrat avec le PBGB a envoyé une carte-cadeau prépayée à un fonctionnaire pour Noël. Le fonctionnaire a consulté l'ICB, qui lui a conseillé de rendre le cadeau, compte tenu du risque de corruption inhérent au contrat en cours entre la société et le PBGB, et à la valeur monétaire du cadeau.

services documentaires. Deux des enquêtes les plus récentes de l'ICB sur la corruption concernaient ce type de personnel. C'est pourquoi ce dernier a organisé, en 2017, 12 séminaires de formation spécialement destinés à ces employés, ou a été abordé, entre autres, la question des cadeaux, dans le détail.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

204. La KVS prévoit qu'il est interdit à un fonctionnaire « d'utiliser des ressources publiques à des fins de corruption », ce qu'elle définit par « l'utilisation, par un fonctionnaire, des ressources matérielles ou autres destinées à l'exercice de ses fonctions publiques, en violation de sa qualité officielle, dans l'intérêt de ce fonctionnaire ou d'un tiers, si cela leur apporte des avantages inégaux ou injustifiés au détriment de l'intérêt public » (KVS, articles 3 et 5). La violation de ces dispositions est passible de 300 unités d'amende (une unité équivaut à 4 EUR). La supervision de l'utilisation des ressources publiques incombe aux supérieurs hiérarchiques directs des fonctionnaires et des contractuels du PBGB, aux responsables d'unités et à l'ICB.

#### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

205. Les contacts avec des tiers en dehors des procédures habituelles sont considérés comme présentant des risques de corruption. Selon les termes de l'article 55 de l'ATS, les fonctionnaires « ne doivent pas divulguer de secrets d'État ou de secrets professionnels, d'informations classifiées concernant les États étrangers, d'informations concernant la vie familiale ou privée d'autrui, et d'autres informations à usage interne qui sont portés à leur connaissance dans le cadre de leurs fonctions, pendant toute la durée de leur mandat et après la cessation de leurs activités (...) ». Le non-respect de cette disposition est considéré comme une violation grave des obligations et entraîne une procédure disciplinaire.

206. En outre, les articles 3 et 5 de la KVS (qui s'appliquent plus largement aux employés du PBGB) interdisent « l'utilisation frauduleuse d'informations privilégiées », que la loi définit comme « l'utilisation par un fonctionnaire d'informations confidentielles qui lui ont été communiquées au cours de l'exercice de l'autorité publique, qui ont ou auront probablement un impact important sur les droits de tiers, dans l'intérêt dudit fonctionnaire ou de tierces personnes, si cette utilisation leur procure des avantages inégaux ou injustifiés au détriment de l'intérêt public ». La violation de cette disposition est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 300 unités d'amende (une unité équivaut à 4 EUR).

207. La divulgation d'informations dans le cadre d'activités professionnelles par une personne qui est légalement tenue de ne pas divulguer de telles informations peut également engager sa responsabilité pénale, conformément aux articles 156, 157 et 157.1 du code pénal. Si les informations divulguées relèvent du secret d'État, la procédure relève alors de la compétence du Service de sécurité intérieure estonien.

208. Outre les dispositions générales susmentionnées relatives à l'utilisation abusive d'informations confidentielles, plusieurs réglementations internes régissent la sécurité des données au sein du PBGB, telles que la Politique de sécurité des données, le règlement intérieur, les règles d'utilisation des systèmes d'information du PBGB et les règles définissant la procédure de traitement des incidents liés à la sécurité des données (y compris l'obligation pour les fonctionnaires de signaler ces incidents). L'utilisation du système

d'information du PBGB est surveillée par l'ICB sur la base de journaux informatiques. La capacité de l'ICB à contrôler de tels journaux ayant augmenté ces dernières années, de plus en plus de cas d'utilisation abusive des bases de données PBGB ont été identifiés. Selon les statistiques sur les sanctions disciplinaires, l'utilisation abusive d'informations confidentielles est également l'infraction disciplinaire la plus fréquente (voir les tableaux ci-dessous). Bien qu'il s'agisse principalement de négligence (par exemple, destinataire du courrier électronique erroné, absence de cryptage), le transfert intentionnel d'informations confidentielles à un tiers est considéré comme une violation grave du règlement intérieur du PBGB, et entraîne en général, selon les informations communiquées à l'EEG, la révocation du fonctionnaire en infraction.

*Utilisation abusive des bases de données du PBGB*

Année	Nombre d'infractions	Sanction disciplinaire		
		Réprimande	Pénalité sur salaire	Révocation
2014	18	4	3	4
2015	26	7	5	9
2016	5	3	-	-

*Transfert d'informations à l'accès restreint à un tiers*

Année	Nombre d'infractions	Sanction disciplinaire		
		Réprimande	Pénalité sur salaire	Révocation
2014	2	1	-	-
2015	1	-	-	-
2016	3	1	-	1

209. Afin de sensibiliser le personnel du PBGB au traitement des informations confidentielles et prévenir l'utilisation abusive des bases de données, l'ICB a renforcé la formation à la protection des données et à la sécurité de l'information.

*Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

210. Après avoir quitté le PBGB, le personnel peut être employé à d'autres fonctions. La seule restriction est définie à l'article 60 de l'ATS, et prévoit un délai de carence d'un an, avant de pouvoir participer au capital d'une personne morale ou devenir membre de la direction ou du conseil d'administration de celle-ci, s'il y a précédemment exercé un rôle de supervision direct ou constant dans le cadre de ses fonctions au PBGB.

211. L'EEG estime que cette restriction est trop limitée, mais lors des discussions autour de cette question sur place, elle a été informée qu'une décision de la Cour suprême, qui aurait ordonné le versement d'une indemnité en rapport avec une restriction après la cessation des fonctions, pourrait constituer un obstacle à une réglementation supplémentaire. N'ayant pas été en mesure d'analyser cette décision, l'EEG souligne néanmoins les risques que certains emplois en dehors du PBGB peuvent représenter (offres d'emploi en tant que récompenses, utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues, utilisation de connaissances spécialisées des procédures policières au profit des nouveaux employeurs, etc.). Pour certaines fonctions du PBGB en particulier, il serait souhaitable de mettre en place des règles plus strictes concernant l'emploi après la

cessation des fonctions (par exemple, lorsque certaines personnes de l'unité de renseignement financier sont employées dans une institution financière pour y travailler en tant que responsable de la conformité) ; même si, dans certains cas, cela entraînerait le versement d'une indemnité. L'ampleur du problème n'étant pas clairement définie, **le GRECO recommande de mener une étude sur les activités des officiers de police après la cessation de leurs fonctions et d'adopter, si nécessaire et à la lumière des résultats de cette étude, des règles pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts.**

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Obligations déclaratives*

212. Le directeur général, les trois directeurs généraux adjoints et les quatre préfets du PBGB sont tenus de remplir une déclaration de patrimoine et d'intérêts dans le registre des déclarations (un registre électronique partiellement pré-rempli sur la base des informations contenues dans les registres d'État), dans les quatre mois suivant leur entrée en fonction et chaque année par la suite, conformément à la Loi anti-corruption. Cette déclaration ne contient aucune information sur le patrimoine ou les intérêts des membres de la famille ou des proches des fonctionnaires concernés.

213. Comme décrit plus en détails dans la première partie de ce rapport (voir paragraphes 114-122 ci-dessus), les déclarations des fonctionnaires concernés doivent comprendre des informations sur les biens immobiliers, les véhicules, les actions et les parts sociales, les prêts/créances et les dettes (si leur valeur est supérieure à quatre fois le salaire minimum mensuel, environ 1 900 EUR en 2017), les bénéfices d'une valeur supérieure à celle des salaires des hauts fonctionnaires (5 700 EUR en 2017), perçus au cours de l'année civile précédente si cela peut avoir une incidence sur l'exercice de fonctions officielles, les revenus, les activités accessoires exercées au cours de l'année précédente si ces activités ont généré des revenus, ainsi que de tout autre renseignement concernant des circonstances susceptibles d'entraîner un manquement aux obligations officielles, d'atteindre à l'impartialité et à l'objectivité du déclarant ou d'engendrer un risque de corruption (KVS, article 14).

214. Les informations contenues dans la déclaration (à l'exception des codes d'identification personnels et du lieu de résidence du déclarant, ainsi que les noms, codes d'identification personnels et lieu de résidence des conjoints, des membres de la famille ou des personnes partageant le ménage du déclarant) sont accessibles au public pour une période de trois ans, via le registre disponible en ligne sur le site de l'administration fiscale.

#### *Mécanismes de contrôle*

215. Comme indiqué précédemment, une partie des informations figurant dans les déclarations du directeur général, des trois directeurs généraux adjoints et des quatre préfets du PBGB est pré-remplie sur la base des informations contenues dans les registres nationaux et le déclarant doit uniquement compléter les parties manquantes dans le registre électronique.

216. Comme susmentionné dans la première partie du présent rapport, et comme indiqué à l'article 9 de la KVS (voir paragraphes 124-130), le droit de vérifier les informations contenues dans les déclarations est confié au Comité restreint de lutte contre la corruption du Parlement (ou à un fonctionnaire mandaté par celui-ci), et peut également être confié, dans le cas du PBGB, au ministre de l'Intérieur (ou à un fonctionnaire mandaté par lui). En cas de non-respect de l'obligation de déclaration, une procédure disciplinaire peut, dans le cas présent, être engagée par le ministre de l'Intérieur.

217. L'EEG a été informée qu'au cours des cinq dernières années, aucune irrégularité n'a été constatée en ce qui concerne les déclarations du directeur général, des trois directeurs généraux adjoints et des quatre préfets du PBGB. Il a toutefois également été évoqué que le ministre de l'Intérieur vérifiait uniquement l'exhaustivité et le respect des délais des déclarations, et qu'au cours des cinq dernières années, le Comité restreint de lutte contre la corruption n'avait examiné aucune des déclarations des huit principaux responsables du PBGB. Un tel laps de temps sans que les déclarations d'intérêts soient vérifiées de manière plus approfondie aurait pu paraître excessivement long, mais l'EEG est rassuré d'apprendre que les intérêts financiers et autres des huit principaux responsables du PBGB sont vérifiés dans le cadre des contrôles de sécurité effectués régulièrement par les Services de sécurité intérieure d'Estonie.

## **Contrôle et application de la loi**

### *Surveillance et contrôle internes*

218. Le contrôle interne incombe en premier lieu au supérieur hiérarchique du fonctionnaire ou du contractuel du PBGB concerné. En cas d'infractions (présumées) aux lois, réglementations et autres exigences liées aux fonctions du contractuel ou du fonctionnaire, les supérieurs hiérarchiques doivent informer l'ICB du PBGB. L'ICB rend directement compte au directeur général du PBGB.

219. Les principales responsabilités de l'ICB consistent à vérifier les antécédents du personnel du PBGB (voir paragraphe 172 ci-dessus), à prévenir et à réprimer les infractions (disciplinaires ou autres) commises par des fonctionnaires et des contractuels du PBGB, et à mener des procédures préliminaires en ce qui concerne ces infractions. L'ICB emploie 47 fonctionnaires (dont 19 femmes), parmi lesquels 36 officiers de police, répartis dans six divisions différentes d'unités structurelles réparties à Tallinn et dans les régions est, ouest et sud du pays. Les fonctionnaires travaillant pour l'ICB reçoivent un salaire plus élevé que les officiers de police ordinaires, leurs conditions de travail sont meilleures et leur formation est plus intense<sup>41</sup>. Les fonctionnaires de l'ICB doivent avoir une formation universitaire et une expérience de travail dans un poste ou une spécialité similaire depuis au moins trois ans. Chaque candidat à un poste au sein de l'ICB est soumis à une vérification complète de ses antécédents. La plupart des fonctionnaires de l'ICB ont accès aux secrets d'État, ce qui signifie qu'ils sont soumis à des contrôles supplémentaires réguliers effectués par le Service de sécurité intérieure (évaluation de la fiabilité, de la loyauté et de l'intégrité du fonctionnaire concerné, ainsi que des circonstances pouvant le rendre vulnérable à l'utilisation abusive d'informations confidentielles).

---

<sup>41</sup> Les salaires sont comparables à ceux des fonctionnaires des unités centrales d'investigation, comme la police centrale. Le salaire mensuel moyen d'un fonctionnaire travaillant pour l'ICB est de 1 947 EUR, contre 1 424 EUR pour un officier de police ordinaire.

220. Guidé par le plan d'action annuel (basé sur les évaluations des risques de corruption et de la menace, voir paragraphe 150), l'ICB vérifie la conformité du personnel du PBGB avec les dispositions applicables en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption. De plus, tout membre du personnel du PBGB peut s'adresser à l'ICB pour déposer une plainte ou soumettre des informations sur une faute professionnelle, par courrier électronique, par téléphone ou directement auprès d'un membre du personnel. L'ICB doit garantir l'anonymat des plaignants/informateurs (voir paragraphe 234 et suivants sur les lanceurs d'alerte). Les plaintes et les informations sont stockées dans la base de données de l'ICB, qui est uniquement accessible aux officiers de police de l'ICB.

### *Surveillance et contrôle externes*

221. Le ministère de l'Intérieur est le principal organe de contrôle du PBGB, bien qu'il ne soit pas à proprement parler considéré comme un organe de surveillance externe. Le directeur général du PBGB rend compte au ministre de l'Intérieur, des résultats et des activités du PBGB, trois fois par an (périodes de 5, 9 et 12 mois). En outre, le ministère agit en tant que mécanisme de contrôle lorsqu'un citoyen n'est pas satisfait de la réponse reçue du PBGB quant à leur plainte.

222. En plus du ministère de l'Intérieur, le Comité restreint de surveillance des autorités de sécurité du Riigikogu supervise les activités des autorités de sécurité. Bien que visant principalement les activités du Service de sécurité intérieure et du Service de renseignement extérieur, ce comité parlementaire restreint examine également la conformité des activités du PBGB avec le Code de procédure pénale. Le Premier ministre présente au moins une fois tous les six mois un bilan des activités du PBGB et des autorités chargées de la sécurité, qui est discuté à huis clos par le comité<sup>42</sup>.

223. De plus, le Chancelier de la Justice a autorité pour superviser une partie du travail du PBGB dans le cadre de son mandat de contrôle du respect des droits et libertés fondamentaux des individus par les autorités publiques (voir pour davantage d'informations la section sur le dépôt de plaintes, paragraphe 227 ci-après).

224. En outre, l'Inspection de la protection des données est habilitée à superviser le traitement des données personnelles collectées par le PBGB et peut effectuer des inspections dans ce domaine. Le Bureau du procureur supervise les activités de surveillance (qui, en matière pénale, ne peuvent être exercées qu'avec son accord) et les enquêtes menées par le PBGB. Le Service de sécurité intérieure veille au respect par le PBGB de la réglementation en matière de secrets d'État et est également responsable des enquêtes sur les infractions liées à la corruption commises par de hauts responsables (y compris le directeur général du PBGB, les trois directeurs généraux adjoints et les quatre préfets). Enfin, la Cour des comptes peut contrôler que le PBGB utilise les fonds publics de manière économique, efficiente, efficace et licite.

---

<sup>42</sup> Afin d'exercer sa fonction de contrôle externe, le Comité restreint de surveillance des autorités de sécurité peut convoquer des fonctionnaires en personne et demander l'accès à certains documents pour examen. En cas d'infraction, il doit transmettre les documents pertinents à un organe d'enquête ou au Chancelier de la justice.



## *Systeme de dépôt de plaintes*

225. Les plaintes publiques peuvent être déposées directement auprès du PBGB par courrier électronique, par téléphone, et par courrier ou directement auprès d'un officier de police au commissariat. L'EEG a été informée que 200 à 300 plaintes contre le PBGB, portant sur une grande variété de sujets, sont déposées chaque année. La majorité des plaintes sont déposées via l'adresse électronique générale de la police. Les plaintes impliquant des soupçons de corruption peuvent également être transmises via le service d'assistance (par courrier électronique ou par téléphone), auquel cas le Bureau de lutte contre la corruption de la Police criminelle centrale du PBGB reçoit la plainte.

226. Si toutefois, une plainte concerne un membre du personnel du PBGB, l'information est immédiatement transmise à l'ICB pour enquête complémentaire. La personne à l'origine de la plainte reçoit des informations (généralement dans un délai de 30 jours) sur le traitement de sa plainte et sur l'issue de la procédure, le cas échéant, à moins que la plainte ne soit anonyme. Le plaignant peut ensuite contester la réponse reçue devant le préfet, le directeur général adjoint ou le directeur général, et par la suite, devant le ministre de l'Intérieur ou le Chancelier de la Justice. Les décisions de ne pas engager de procédure pénale peuvent être contestées devant le Bureau du procureur.

227. En outre, le Chancelier de la Justice peut agir en réaction à des requêtes déposées par des citoyens qui estiment que leurs droits et libertés fondamentaux ont été violés. S'il détermine que les autorités ont violé les droits d'une personne, il peut adresser une recommandation ou une proposition auxdites autorités sur la façon de répondre à cette violation<sup>43</sup>. Pour que le Chancelier de Justice puisse examiner une requête ou plainte, la question ne peut faire l'objet d'une procédure judiciaire et aucune décision de justice ne peut avoir été rendue en lien avec cette question<sup>44</sup>. Après la visite d'évaluation, l'EEG a été informée qu'en 2017 le bureau du Chancelier a reçu approximativement 83 communications concernant le PBGB, couvrant un large éventail de questions (par exemple, les conditions de détention, le traitement des données personnelles, titres de séjour, procédure de contraventions et services fournis par le PBGB). Le Chancelier a en fait plusieurs recommandations au PGBG (dont le contrôle du traitement de données personnelles, le fondement juridique pour la détention des demandeurs d'asile, les conditions de détention, etc.).

228. Si l'EEG n'a entendu aucune critique sur place concernant le système actuel de contrôle et de traitement des plaintes, elle estime que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour améliorer la surveillance externe de la police. La surveillance externe de la police est un outil essentiel pour garantir la pleine responsabilité de cette dernière envers

---

<sup>43</sup> Si le Chancelier de la Justice estime que l'activité d'une autorité exerçant une mission publique est illégale, il publie une déclaration, qui inclut une description de la manière dont l'autorité en question a violé les droits de l'individu concerné et, si nécessaire, émet une recommandation destinée à l'autorité ou une proposition sur la manière de réagir à la violation. Si sa recommandation ou sa proposition n'est pas suivie, il peut soumettre un rapport à l'autorité de supervision de l'agence en question (c'est-à-dire, le ministre de l'Intérieur en ce qui concerne le PBGB), au gouvernement et au parlement.

<sup>44</sup> En outre, le Chancelier de la Justice peut refuser d'examiner une requête si elle n'est pas conforme aux conditions prévues par la loi sur le Chancelier de la Justice, est manifestement non fondée, est soumise plus d'un an après que la personne ait appris et aurait dû connaître la violation de ses droits, ou fait l'objet d'une procédure préjudiciaire ou si la personne a la possibilité de faire un recours ou utiliser d'autres moyens de résolution juridique et ne l'a pas fait.

le public. Elle devrait non seulement être indépendante, mais également faire preuve de cette indépendance aux yeux du public, et cela serait plus réalisable via un système de contrôle réellement externe. Dans ce contexte, l'EEG ne considère pas le ministère de l'Intérieur comme un mécanisme de surveillance externe, car le PBGB est une agence gouvernementale dépendante de ce ministère. À ce titre, l'EEG estime que la surveillance exercée par le ministère, qui semble s'appuyer sur les rapports du directeur général, n'est pas suffisamment indépendante et proactive pour être qualifiée de contrôle externe. Entre autres organismes, le Chancelier de la Justice, qui constitue un mécanisme de surveillance externe similaire à un médiateur, pourrait techniquement intervenir à cet égard, et selon les informations fournies lors de la visite sur place il semble en effet être en position de pouvoir réagir à des plaintes liées au PBGB, quoi qu'essentiellement liées à des violations de droits de l'homme.

229. Lors des discussions autour des pistes d'amélioration, l'EEG a été informée que la structure actuelle, qui repose largement sur le contrôle interne de l'ICB, est considérée comme plus efficace. Les interlocuteurs ont fait valoir que le renforcement de la surveillance externe n'aurait de sens que si le PBGB jouissait d'un faible niveau de confiance. Dans ce contexte, les autorités ont également estimé que l'indépendance des enquêtes menées par le PBGB était suffisamment garantie, du fait que le Bureau du procureur exerce une surveillance dans les affaires pénales et, que dans les affaires disciplinaires, un droit de recours devant le tribunal administratif est toujours possible. Ainsi, l'EEG a été encouragée par les récits d'interlocuteurs rencontrés au cours de la visite, évoquant une surveillance interne par l'ICB qui semble bien fonctionner et la grande confiance du public envers le PBGB.

230. Néanmoins, l'EEG considère que la configuration actuelle est relativement récente et pas encore bien établie, dans la mesure où l'on pourrait penser qu'elle dépend d'un petit nombre de membres du personnel engagés, ce qui pourrait facilement changer avec le temps. La principale préoccupation de l'EEG réside dans l'absence d'enquête indépendante sur les plaintes contre la police (hormis les plaintes relatives aux violations des droits fondamentaux adressées au Chancelier de la Justice)<sup>45</sup>. La situation actuelle de la « police enquêtant sur la police » soulève des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité de ces enquêtes, quelle que soit la confiance que l'on peut prêter au PBGB et, par extension, à l'ICB. Par conséquent, afin de pleinement intégrer les efforts de prévention et de lutte contre la corruption au sein du PBGB, **le GRECO recommande de réexaminer les garanties s'appliquant aux mécanismes de surveillance de conduites répréhensibles au sein de la police et d'assurer que des enquêtes indépendantes aient lieu en cas de plaintes sur les agissements de la police et un niveau de transparence suffisant vis-à-vis du public.**

### **Obligation de signalement et protection des donneurs d'alerte**

#### *Obligations de signalement*

231. Les membres du personnel du PBGB (fonctionnaires et contractuels) doivent signaler les soupçons de corruption et de conduite répréhensible (compris comme « l'utilisation

---

<sup>45</sup> Voir à cet égard, le principe 61 de la Recommandation Rec(2001)10 sur le [Code européen d'éthique de la police](#), qui précise que « les pouvoirs publics doivent mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre la police ».

abusive » d'un statut officiel, de ressources publiques, d'influence ou d'informations privilégiées) par des collègues, conformément à l'article 6 de la KVS<sup>46</sup>.

232. Les dispositions de la KVS sont complétées par la « Procédure de signalement d'actes de corruption ou d'un incident extraordinaire concernant des fonctionnaires » (ordonnance 164 du directeur général du PBGB de 2014, modifiée en dernier lieu en mai 2018), qui s'applique à l'ensemble du personnel du PBGB, ainsi qu'aux stagiaires et cadets de police<sup>47</sup>. Si un membre du personnel est en possession de telles informations, il doit immédiatement en informer son supérieur hiérarchique immédiat (ou, si cela n'est pas possible, le supérieur hiérarchique de son supérieur) en utilisant le moyen de renseignement le plus rapide et le plus pratique, qu'il devra faire suivre d'un rapport écrit dans les plus brefs délais. Le superviseur qui reçoit cette notification doit la soumettre rapidement à l'ICB. Bien que la KVS ne prévoient pas de sanctions disciplinaires pour le défaut de signalement, le non-respect des exigences de l'ordonnance 164 entraînerait une violation de l'ATS pour les fonctionnaires et de la Loi sur les contrats de travail pour les contractuels<sup>48</sup>. Tous les nouveaux membres du personnel du PBGB sont tenus de se familiariser avec l'ordonnance en question (et plus particulièrement avec l'obligation de signalement. En outre, une attention particulière est portée à ces questions lors des formations de l'ICB. En discutant de cette question avec des officiers de police, l'EEG a constaté que le personnel du PBGB était suffisamment sensibilisé à cette obligation et à la procédure.

233. Les autorités estiment qu'environ 30% de toutes les enquêtes internes (délits et procédures disciplinaires) engagées par l'ICB sont fondées sur des informations ou des signalements transmis par le personnel du PBGB. Toutefois, aucune information statistique n'est conservée sur le nombre de signalements adressés à l'ICB par le personnel du PBGB. Afin de pouvoir vérifier l'efficacité des obligations en matière de signalements internes, et dans le but de protéger les lanceurs d'alerte (voir ci-dessous), l'EEG encourage à la collecte d'informations statistiques sur la réception des signalements internes.

#### *Protection des lanceurs d'alerte*

234. La KVS prévoit que les rapports/signalements faits de bonne foi, par des membres du personnel d'institutions publiques, faisant état de soupçons de corruption ou de conduite répréhensible de la part de collègues, restent confidentiels et ne puissent être divulgués qu'avec le consentement écrit du fonctionnaire lanceur d'alerte. L'anonymat du personnel qui signale de bonne foi des conduites répréhensibles internes est garanti par le PBGB qui réserve l'accès à ces informations à l'ICB (cet accès peut également dépendre du niveau d'accréditation du fonctionnaire concerné), et permet au supérieur hiérarchique auquel ces

---

<sup>46</sup> En outre, le Code d'éthique des fonctionnaires stipule spécifiquement à l'intention de ces derniers, qu'ils doivent dénoncer les actes portant atteinte à la crédibilité du service public, tels que les activités illégales ou contraires à l'éthique, d'un collègue. Toutefois, comme indiqué précédemment, le Code d'éthique n'est pas une loi juridiquement contraignante.

<sup>47</sup> Dans ce contexte, « actes de corruption » désigne « l'utilisation abusive d'un statut officiel, de ressources publiques, d'influence ou d'informations privilégiées, au sens de la Loi anti-corruption (...), l'octroi, l'acceptation ou la réception de gratifications ou de pots-de-vin ou le trafic d'influence au sens du Code pénal » ; les « incidents extraordinaires concernant des fonctionnaires » désignent les « délits, infractions pénales ou administratives éventuels, ou les actes ou omissions commis par un fonctionnaire, ayant entraîné la survenue d'un incident susceptible d'attirer l'attention du public ou des médias et de discréditer le PBGB ».

<sup>48</sup> La violation des exigences de l'ordonnance 164 serait considérée comme un manquement injustifié à une obligation entraînant une responsabilité disciplinaire en vertu de l'article 69 de l'ATS.

informations ont été communiquées pour la première fois (conformément à l'ordonnance 164 susmentionnée, intitulée « Procédure de signalement des informations sur la corruption et des incidents extraordinaires concernant des fonctionnaires ») de préserver l'anonymat du membre du personnel ayant fourni des informations.

235. L'EEG a été informée que l'anonymat d'une personne signalant une conduite répréhensible constituait un défi mais que, s'il existait un risque que la source soit révélée, l'ICB ne procédait pas à l'enquête et tentait de rassembler les informations révélées par la personne concernée par d'autres moyens. En outre, l'article 6.4 de la KVS prévoit que si une personne affirme devant un tribunal avoir subi des représailles (définies comme un « traitement inégal » dans la KVS), à la suite d'un signalement de bonne foi d'un acte de corruption présumé ou d'un autre acte répréhensible au sens de la KVS, il incombe à la personne contre laquelle la demande a été formulée de prouver que telle n'était pas la motivation de l'acte préjudiciable.

236. L'EEG salue la garantie de l'anonymat et le principe de renversement de la charge de la preuve (approches approuvées par la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte). Cependant, il est difficile de voir comment l'article 6 de la KVS fonctionnera dans la pratique, en particulier quand les représailles sont de nature plus générale, lorsque le lanceur d'alerte subit une perte de possibilités de promotion, une intimidation ou toute autre forme de harcèlement pour avoir enfreint une loi du silence en vigueur dans l'organisation. La disposition relative au renversement de la charge de la preuve dans les procédures judiciaires ne semble jamais avoir été utilisée à ce jour, et aucune mention de son existence n'a été mentionnée au cours de la visite sur place. Par conséquent, **le GRECO recommande le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, et la sensibilisation du personnel du Service de la police et des gardes-frontières à la protection offerte aux lanceurs d'alerte.**

### **Procédure répressive et sanctions**

#### *Procédures disciplinaires*

237. Pour les officiers de police et les autres fonctionnaires du PBGB, les infractions disciplinaires sont définies comme un « manquement injustifié à une obligation » (article 69 de l'ATS), à la suite duquel ils peuvent être réprimandés, subir une retenue sur leur salaire de base pouvant aller jusqu'à 30% pour une durée maximale de six mois, ou être révoqués. Toute violation intentionnelle du règlement intérieur du PBGB ou de l'ordonnance du directeur général est considérée comme un manquement injustifié aux obligations, conformément à l'ATS.

238. Comme indiqué précédemment, les employés du PBGB ne sont pas couverts par l'ATS et les procédures/sanctions disciplinaires susmentionnées ne leur sont pas applicables. Toutefois, en vertu des articles 72 à 73 et 88 de la Loi sur les contrats de travail, si un employé enfreint volontairement une obligation découlant de son contrat de travail, son salaire peut être réduit (pour avoir ignoré volontairement des instructions) et finalement, son contrat de travail peut être résilié, entre autres, pour non-respect des instructions malgré un avertissement, manquement aux devoirs, violation des dispositions de confidentialité et fraude.

*Nombre d'infractions disciplinaires par catégorie*

<b>Catégorie d'infraction disciplinaire</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Violations des règles dans les lieux de détention <sup>49</sup>	5	7	5	4
Alcoolisme sur le lieu de travail	1	4	1	0
Accident de la route	0	1	0	0
Accident de la route avec un véhicule de police	1	1	3	1
Violation des normes de procédure	7	2	2	2
Usage d'une arme	4	3	0	0
Conduite déshonorante <sup>50</sup>	13	13	46	14
Non-respect des devoirs liés à la fonction <sup>51</sup>	60	57	93	23
Non-respect des délais	2	2	0	0
Usage abusif des bases de données	6	16	26	5
Conduite en état d'ivresse	0	0	1	0
Acte de mauvaise foi	0	0	0	4
Vol	0	0	0	1
Utilisation abusive du statut officiel à des fins personnelles	0	0	0	0

239. Les procédures disciplinaires sont menées par l'ICB en vertu de la Loi sur la procédure administrative et de l'ordonnance du directeur général du PBGB, mais les sanctions disciplinaires ne peuvent être imposées que par le directeur général du PBGB. Si un fonctionnaire du PBGB estime que ses libertés sont restreintes par un acte administratif (par exemple, une sanction disciplinaire) ou au cours d'une procédure administrative (par exemple, une procédure disciplinaire), il peut déposer un recours auprès du directeur général du PBGB et faire appel, par la suite, devant le tribunal administratif.

*Sanctions disciplinaires imposées aux fonctionnaires du PBGB*

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Total de sanctions disciplinaires</b>	<b>26</b>	<b>50</b>	<b>54</b>	<b>19</b>	<b>14</b>
• Réprimandes	22	35	27	14	9
• Amendes	0	1	0	0	0
• Retenues sur salaire	2	8	8	2	2
• Révocations	2	6	18	3	3
<b>Absence de sanction</b>	<b>75</b>	<b>34</b>	<b>69</b>	<b>15</b>	<b>23</b>

*Conduites répréhensibles, poursuites pénales et immunité*

240. Les infractions à la KVS sont passibles d'une amende pouvant atteindre 200 à 300 unités d'amende (une unité équivaut à 4 EUR). Les violations de la KVS sont considérées comme des délits. Les procédures relatives à ces délits et aux autres conduites répréhensibles commises par le personnel du PBGB (qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de contractuels) sont menées par l'ICB. Les sanctions sont infligées par un tribunal de comté, conformément à l'article 21 de la KVS.

241. La plupart des délits concernent des infractions au code de la route, suivies par de petits vols. L'EEG a été informée qu'en 2017, 79 sanctions ont été infligées dans 27 affaires

<sup>49</sup> Incidents impliquant des blessures physiques et mortelles.

<sup>50</sup> Il s'agit d'actes portant atteinte à la réputation d'officiers de police/d'autres fonctionnaires ou du PBGB dans son ensemble (par exemple, comportement irrespectueux à l'égard de citoyens ou de collègues, infractions ayant affecté la réputation du PBGB, etc.).

<sup>51</sup> On entend par là, sous-performance, non-respect de la discipline de travail, non-respect des délais, etc.

de conduite répréhensible (contre 82 dans 36 affaires en 2016, 42 dans 14 affaires en 2015 et 61 dans 16 affaires en 2014)<sup>52</sup>. Parmi les affaires susmentionnées, en 2014 une affaire concernait une violation de la KVS par un membre du personnel du PBGB, aucune en 2015, six en 2016 et aucune en 2017. Les sanctions pour délits ou infractions pénales imposées au personnel du PBGB n'excluent pas l'imposition de sanctions disciplinaires pour le même acte.

242. Le personnel du PBGB, qu'il s'agisse d'officiers de police ou non, ne bénéficie pas d'immunités ou d'autres privilèges de procédure. Il fait l'objet de poursuites pénales ordinaires qui, comme indiqué auparavant, font suite à une enquête menée par l'ICB et supervisée par un procureur général. En 2017, l'ICB a initié des procédures contre des membres du personnel du PBGB, sous les chefs d'accusation suivants : deux procédures pour corruption passive, deux pour abus de pouvoir, trois pour violation grave de l'ordre public, une pour utilisation de documents falsifiés, une pour possession illégale d'importantes quantités de stupéfiants ou de substances psychotropes, une pour prise consciente d'une décision illégale dans une procédure pour conduite répréhensible et une pour maltraitance physique. L'EEG a été informée qu'en 2017, l'ICB avait initié des procédures pénales dans 28 affaires (à l'identique de 2016, contre 30 en 2015, et 45 en 2014), et qu'il avait, en outre, été saisi de neuf affaires par d'autres unités (contre 10 en 2016, 7 en 2015, et 22 en 2014). Onze affaires ont été soumises à des poursuites en 2017 (contre 7 en 2016, 10 en 2015, et 22 en 2014).

---

<sup>52</sup> Une affaire peut impliquer plusieurs personnes et donc de multiples sanctions.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

243. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Estonie :

*A l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. que les conseillers politiques soient soumis à une procédure de vérification basée sur des critères d'intégrité dans le cadre de leur recrutement (paragraphe 43) ;**
- ii. que les analyses de risques soient élargies de manière à couvrir plus particulièrement les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 54) ;**
- iii. (i) adopter un code de conduite afin de fournir des indications claires aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif en ce qui concerne les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité (tels que les cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, le traitement des informations confidentielles et des restrictions applicables après la cessation), et (ii) assurer un contrôle adéquat dudit code et de garantir son exécution (paragraphe 63) ;**
- iv. l'organisation de réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité à l'intention des ministres et des conseillers politiques, dès leur prise de fonction ainsi que la mise à disposition d'un conseil confidentiel sur les questions d'éthique pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 74) ;**
- v. l'élaboration de règles régissant (i) les contacts entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes/tiers qui visent à influencer le processus décisionnel public et (ii) la divulgation de tels contacts et des sujets discutés (paragraphe 88) ;**
- vi. l'élaboration de règles relatives à l'emploi dans le secteur privé des personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif après la cessation de leurs fonctions au sein du gouvernement (paragraphe 113) ;**
- vii. (i) faire en sorte que les conseillers politiques qui sont associés au processus décisionnel soient tenus de remplir des déclarations d'intérêts lors de leur prise de fonction et de manière régulière ; (ii) envisager d'étendre l'exigence relative aux déclarations d'intérêts des ministres à leurs conjoints, partenaires et personnes à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques) (paragraphe 123) ;**

*A l'égard des services répressifs*

- viii. **que les normes sur la prévention de la corruption au sein du Service de la police et des Gardes-frontières, qui sont actuellement réparties dans différents documents soient consolidées en un document unique** (paragraphe 162) ;
- ix. **revoir la procédure de sélection et de nomination du directeur général du Service de la police et des gardes-frontières, afin de garantir que le processus formel, concurrentiel et transparent s'applique à tous les candidats** (paragraphe 175) ;
- x. **que des efforts supplémentaires soient déployés afin d'augmenter la représentation des femmes aux échelons supérieurs et leur intégration à tous les échelons du Service de la police et des gardes-frontières** (paragraphe 179) ;
- xi. **étudier plus avant la possibilité d'introduire le principe de la rotation du personnel au sein du Service de la police et des gardes-frontières, en particulier pour les officiers de police travaillant dans des zones exposées à des risques de corruption spécifiques** (paragraphe 182) ;
- xii. **le renforcement des contrôles relatifs aux activités accessoires des officiers de police, afin de veiller à ce qu'il soit répondu adéquatement aux exigences de prévention des conflits d'intérêts, au-delà des contrats conclus avec la police** (paragraphe 199) ;
- xiii. **mener une étude sur les activités des officiers de police après la cessation de leurs fonctions et d'adopter, si nécessaire et à la lumière des résultats de cette étude, des règles pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts** (paragraphe 211) ;
- xiv. **réexaminer les garanties s'appliquant aux mécanismes de surveillance de conduites répréhensibles au sein de la police et d'assurer que des enquêtes indépendantes aient lieu en cas de plaintes sur les agissements de la police et un niveau de transparence suffisant vis-à-vis du public** (paragraphe 230) ;
- xv. **le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, et la sensibilisation du personnel du Service de la police et des gardes-frontières à la protection offerte aux lanceurs d'alerte** (paragraphe 236).

244. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de l'Estonie à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

245. Le GRECO invite les autorités de l'Estonie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.





---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défailances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).