

Adoption : 25 mars 2021  
Publication : 30 mars 2021

Public  
GrecoRC5(2021)3

# 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 DE CONFORMITÉ

# ESTONIE



Adopté par le GRECO  
à la 87<sup>e</sup> Réunion plénière (Strasbourg, 22-25 mars 2021)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **I. INTRODUCTION**

1. Le 5<sup>e</sup> Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur le thème de la « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités estoniennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur l'Estonie, tel qu'il a été adopté par le GRECO à sa 81<sup>e</sup> Réunion plénière (3-7 décembre 2018) et rendu public le 7 décembre 2018, avec l'autorisation de l'Estonie ([GrecoEval5Rep\(2018\)3F](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO<sup>1</sup>, les autorités estoniennes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport, reçu le 30 septembre 2020, et les informations soumises ultérieurement ont servi de base à l'élaboration du présent rapport.
4. Le GRECO a chargé la Suisse (pour ce qui est des hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et l'Arménie (pour la question des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés – M. Ernst GNAEGI pour la Suisse et Mme Kristin GRIGORYAN pour l'Arménie – ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

6. Le GRECO a adressé 15 recommandations à l'Estonie dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

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

7. Les autorités estoniennes indiquent que le nouveau gouvernement en place depuis le 26 janvier 2021 a élaboré un nouveau projet de Programme d'action du Gouvernement de la République qui traite des suites à donner aux recommandations du GRECO, en particulier avec l'adoption de règles sur les conflits d'intérêts des PHFE et des orientations sur les lobbyistes. Par ailleurs, un plan d'action anticorruption, adopté par

---

<sup>1</sup> La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel qu'amendé. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

le nouveau gouvernement le 11 février 2021, se réfère également à la mise en œuvre des recommandations du GRECO, tout comme le Plan d'action de partenariat sur le gouvernement ouvert (*Open Government*) 2020-2022. En 2020, le ministère de la Justice a élaboré, en collaboration avec ses partenaires (l'ONG Corruption Free Estonia/Transparency Estonia et le réseau des correspondants anti-corruption), des projets de lignes directrices/bonnes pratiques, et plus précisément : (1) des Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts et (2) des Bonnes pratiques à l'usage des agents publics sur la communication avec les lobbyistes. Le nouveau gouvernement a adopté les deux projets le 18 mars 2021. Les lignes directrices sont immédiatement entrées en vigueur tandis que les Bonnes pratiques suivront le 1 mai 2021.

### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO avait recommandé que les conseillers politiques soient soumis à une procédure de vérification basée sur des critères d'intégrité dans le cadre de leur recrutement.*
9. Les autorités estoniennes indiquent que le Principe 2 des Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts prévoit que les ministres sont chargés d'évaluer les conflits d'intérêts potentiels et de veiller à ce que leurs conseillers respectent des normes éthiques et professionnelles élevées, ainsi que la loi et les principes établis dans les Lignes directrices. La note explicative du Principe 2 stipule que « le fait que les conseillers politiques possèdent les qualités requises et leur respect des critères en matière d'éthique doivent être examinés au moment du recrutement et avant la prise de fonctions ; cela relève des ministres eux-mêmes, le cas échéant avec l'aide des personnes de contact contre la corruption ou un auditeur interne ». En Estonie, les conseillers politiques des ministres sont recrutés sur la base de contrats de travail à durée déterminée ; ainsi, chacun d'entre eux doit signer un contrat individuel avec le ministère concerné. Les autorités ajoutent que lorsque les employés, y compris les conseillers politiques, prennent leurs fonctions dans un ministère, ils doivent remplir un questionnaire d'identité ou soumettre des informations par le biais du portail des employés du gouvernement ; ces informations doivent contenir un aperçu de leur activités accessoires (participation dans une société et les emplois par un autre employeur), ce qui permet d'évaluer s'il y a un conflit d'intérêts avant que le contrat de travail ne soit signé.
10. Le GRECO note que les Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts ont été préparées par le ministère de la Justice et adoptées le 18 mars 2021. Selon le Principe 2 de ces Lignes directrices, il incombe aux ministres de veiller à ce que leurs conseillers respectent les normes d'intégrité et d'évaluer les conflits d'intérêts potentiels avant leur prise de fonctions, si nécessaire avec l'aide d'une personne de contact contre la corruption ou d'un auditeur interne. Il note également que les autorités ont indiqué dans le Rapport d'Évaluation que les ministres engagent leur réputation en choisissant leurs conseillers (paragraphe 42) mais le Rapport d'Évaluation montrait qu'il n'y avait pas de vérification en tant que telle. Les Lignes directrices récemment adoptées remédient à cela, même s'il aurait été souhaitable d'impliquer systématiquement et formellement les personnes

de contact contre la corruption dans l'évaluation des conflits d'intérêts. Le GRECO note par ailleurs que les activités accessoires des futures recrues sont vérifiées avant la signature des contrats de travail. Par conséquent, le GRECO considère qu'il a été répondu à l'exigence de la recommandation.

11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation ii.**

12. *Le GRECO avait recommandé que les analyses de risques soient élargies de manière à couvrir plus particulièrement les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.*
13. Les autorités estoniennes indiquent que, sous la direction du ministère de la Justice et par le biais du réseau anti-corruption, les ministères ont commencé à harmoniser la méthodologie relative à l'évaluation des risques, et notamment des risques auxquels sont confrontées les personnes occupant de hautes fonction de l'exécutif. Les 13 mars 2019, 27 mai 2019 et 13 juin 2019, les correspondants anti-corruption, dont la plupart sont des contrôleurs internes au sein des ministères et font partie du réseau anti-corruption, se sont réunis pour évaluer les risques de corruption relatifs aux ministres et aux conseillers politiques. Ces exercices de cartographie individuels et de groupe ont permis d'élaborer la « carte des risques », c'est-à-dire une typologie des cas de conflits d'intérêts auxquels sont confrontés les ministres et leurs conseillers dans leur travail au quotidien, en se fondant sur des cas tant réels qu'hypothétiques. C'est sur la base de cette analyse des risques que le ministère de la Justice a ensuite préparé le projet de Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts. Les cas cités à titre d'exemple dans le cadre de l'exercice ont été inclus dans le projet de Lignes directrices et soumis au cabinet du gouvernement.
14. Les autorités ajoutent que la Cour des comptes soumet chaque année au parlement une évaluation de l'exactitude des états financiers et de la régularité des transactions de l'État. En 2019, dans le cadre de l'évaluation de l'année 2018, la Cour des comptes s'est tout particulièrement concentrée sur les systèmes de contrôle interne mis en place pour la prévention de la corruption au sein des ministères et de la Chancellerie d'État (administration centrale du gouvernement)<sup>2</sup>. Elle a encouragé la mise à jour des lignes directrices spécifiques pour l'évaluation des risques, prévue par le ministère des Finances dans le projet de nouveau plan d'action de lutte contre la corruption, adopté par le gouvernement le 11 février 2021.
15. Enfin, les autorités indiquent que l'Estonie procède à des évaluations sectorielles de la corruption, dont la dernière a porté sur le domaine de la culture (2019/2020). Cette étude a également analysé séparément les risques de corruption concernant le ministre et ses conseillers politiques.
16. Le GRECO prend note des mesures prises par les autorités estoniennes pour identifier les risques de corruption pesant sur les personnes occupant de hautes fonctions de

---

<sup>2</sup> <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2487/Area/14/language/en-US/Default.aspx>

l'exécutif. Il note qu'une cartographie de ces risques a déjà été effectuée et qu'elle a permis de définir le type de risques de conflits auxquels elles font face au quotidien. Il salue également le fait que cet exercice a servi de base à l'élaboration des Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts et la note explicative. Le GRECO note également que la Cour des comptes a contribué aux mesures prises pour identifier, au moyen de contrôles internes, les risques de corruption au sein des ministères, ce qui débouchera sur une mise à jour des lignes directrices relatives à l'évaluation des risques. Par conséquent, il se félicite du fait que l'objectif général de cette recommandation soit atteint.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation iii**

18. *Le GRECO avait recommandé (i) de concevoir 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.*
19. Les autorités estoniennes expliquent que les Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts et le projet de Bonnes pratiques à l'usage des agents publics sur la communication avec les lobbyistes répondent à la partie (i) de la recommandation. S'agissant de la partie (ii), les Principes 12 à 14 des Lignes directrices prévoient la mise en œuvre de ces dernières ; il est demandé aux ministres et à leurs conseillers, préférablement, de suivre la formation complète en ligne sur les conflits d'intérêts lors de leur prise de fonctions<sup>3</sup>. Selon le Principe 15, le ministre et son conseiller doivent contacter la Chancellerie d'État ou la personne de contact pour l'intégrité au sein de leur ministère pour obtenir des conseils confidentiels sur la prévention des conflits d'intérêts et l'éthique. Les autorités ajoutent que les conseillers politiques, comme les autres employés des ministères, doivent informer leur employeur de toute activité accessoire, dont l'exactitude peut le cas échéant être vérifiée. Au cours de l'audit financier annuel, la Cour des comptes vérifie les transactions effectuées avec des tiers (à la fois pour les membres de l'exécutif et les cadres direction des secteurs du gouvernement et des personnes habilitées à effectuer des achats). Les autorités indiquent que, jusqu'à présent, aucun manquement n'a été relevé dans les ministères à cet égard. Elles considèrent comme des mécanismes additionnels les médias, les points de contact ministériels sur l'intégrité et le réseau de ces derniers.
20. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités estoniennes. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, il constate qu'à elles deux, les Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts et les Bonnes pratiques à l'usage des agents publics sur la communication avec

---

<sup>3</sup> <https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/e-course-prevention-corruption-and-conflict-interest-public-sector> (anglais uniquement).

les lobbyistes couvrent l'ensemble des questions d'intégrité mentionnées dans la recommandation. Ces deux documents ayant été adoptés, les GRECO considère que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre.

21. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, le GRECO note que pour garantir un suivi et une mise en œuvre appropriés des Lignes directrices et Bonnes pratiques, les autorités renvoient à la formation et aux services de conseil, qui sont traités dans le cadre de la recommandation iv. Si le GRECO reconnaît effectivement que la formation et le conseil contribuent à l'amélioration du niveau d'adhésion aux normes en matière d'intégrité, il estime qu'ils ne permettront pas de contrôler le respect des règles énoncées dans les Lignes directrices et Bonnes pratiques tel que mentionné dans la recommandation, qui appelle à la mise en place d'une sorte de mécanisme chargé de garantir un tel respect.
22. Le GRECO note que les activités accessoires des fonctionnaires et conseillers politiques travaillant dans les ministères doivent être vérifiées avant la signature de leur contrat de travail (voir aussi par. 9), que la Cour des comptes contrôle les transactions financières des ministères et que les autorités comptent aussi sur les points de contact sur l'intégrité et d'une manière générale sur les médias. Toutefois, le GRECO note aussi qu'aucun mécanisme spécifique, nouveau ou existant déjà, n'est pour l'heure prévu pour contrôler le respect des règles des Lignes directrices et Bonnes pratiques. Ce qui existe actuellement concernant certains domaines précis (activités accessoires, transactions financières) semble laisser de côté de nombreuses questions qui sont couvertes par les nouvelles règles d'intégrité. Le GRECO considère qu'il serait souhaitable d'avoir un mécanisme qui couvrirait les normes d'intégrité des Lignes directrices et des Bonnes pratiques dans leur ensemble. Par ailleurs, comme le GRECO l'a fréquemment souligné, la garantie de l'exécution suppose une certaine forme de sanctions en fonction des manquements et de leur sévérité. Dès lors, le GRECO considère que cette partie de la recommandation n'a pas été pleinement mise en œuvre.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

24. *Le GRECO avait recommandé 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.*
25. Les autorités estoniennes indiquent que les Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts stipulent que les ministres et leurs conseillers devraient préférablement suivre, dès leur prise de fonction, l'intégralité de la formation en ligne sur les conflits d'intérêts préparée par le ministère de la Justice<sup>4</sup>. En outre, la Chancellerie d'État a décidé d'intégrer les Lignes directrices et

---

<sup>4</sup> <https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/e-course-prevention-corruption-and-conflict-interest-public-sector> (en anglais uniquement).

Bonnes pratiques pour les agents publics sur la communication avec les lobbyistes dans ses Lignes directrices « Assistant du ministre » et sa formation en ligne dans le cadre de la formation que suivent déjà les membres du gouvernement à leur entrée en fonction. Les Lignes directrices prévoient également que les ministres et leurs conseillers prennent contact avec la Chancellerie d'État et le correspondant anti-corruption au sein de leur ministère pour recevoir des conseils confidentiels sur la prévention des conflits d'intérêts et les questions d'éthique. Les ministres et leurs conseillers politiques sont conseillés par les ministères, et le Premier Ministre et ses conseillers le sont par la Chancellerie d'État.

26. Le GRECO prend note des informations transmises par les autorités estoniennes. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, il note que la Chancellerie d'État informe les nouveaux ministres et les conseillers sur toute question, y compris en matière d'intégrité, dans le cadre de la formation suivie à leur entrée en fonction. Par ailleurs, ladite formation incorporera les changements apportés par les Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts et les Bonnes pratiques pour les agents publics sur la communication avec les lobbyistes. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, les Lignes directrices structure également la manière dont les ministres et leurs conseillers peuvent demander des conseils confidentiels. Cela répond donc aux exigences de cette partie de la recommandation. Dès lors, GRECO considère donc qu'il a été satisfait à cette recommandation prise dans son ensemble.
27. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

28. *Le GRECO avait recommandé 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.*
29. Les autorités estoniennes déclarent que les Bonnes pratiques à l'usage des agents publics<sup>5</sup> sur la communication avec les lobbyistes incluent (i) des règles régissant les contacts avec ces personnes et (ii) l'exigence de divulgation. Le Principe 7 prévoit que tous les trois mois, les agents publics concernés doivent informer le public des réunions avec les parties prenantes et les lobbyistes via le site internet de leur institution.
30. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités estoniennes. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, il note que les Bonnes pratiques sur la communication avec les lobbyistes contiennent des règles pour encadrer les contacts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif avec ces derniers, telles que le respect des principes de l'égalité de traitement et de la transparence dans la planification et la mise en œuvre des décisions politiques, le refus de cadeaux ou d'autres avantages offerts par des lobbyistes ou leurs représentants, le fait de ne pas conclure de contrat pour des activités accessoires avec des lobbyistes ou des

---

<sup>5</sup> La notion d'agents publics, au sens de la loi anti-corruption, inclut les ministres (voir le rapport d'Évaluation Report, para. 56).

représentants de lobbyistes et le fait de ne pas être recruté par des lobbyistes ayant directement cherché à influencer une personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif dans son domaine de compétence au sein du gouvernement. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, le GRECO note que les Bonnes pratiques exigent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif qu'elles informent le public tous les trois mois de leurs réunions avec les parties prenantes et les lobbyistes, en précisant l'objet des discussions, ainsi que le nom et l'organisation des lobbyistes concernés.

31. Le GRECO considère que les deux parties de cette recommandation ont été respectées.
32. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

33. *Le GRECO avait recommandé 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.*
34. Les autorités estoniennes déclarent que le Principe 7 des Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts prévoit qu'après la cessation de leurs fonctions, les ministres sont soumis à une période de carence d'un an pendant laquelle ils ne doivent pas intégrer l'organe de direction ou de surveillance d'une entreprise ou d'une fondation opérant dans le domaine de compétence de leur ministère. En outre, le Principe 5 des Bonnes pratiques à l'usage des agents publics sur la communication avec les lobbyistes prévoit qu'à la cessation de ses fonctions, un agent public doit s'abstenir d'être embauché par un lobbyiste ou un groupe d'intérêt par lequel il a été directement influencé pendant qu'il était en fonction ou en faveur duquel il a agi directement ou pris des décisions.
35. Le GRECO salue les règles relatives à l'emploi dans le secteur privé après le départ du gouvernement qui visent à éviter les conflits d'intérêts pour les ministres et leurs conseillers et les Bonnes pratiques sur la communication avec les lobbyistes. Néanmoins il demeure quelques failles sur l'emploi dans le secteur privé des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.
36. Selon les Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts, pendant un an après la cessation de leurs fonctions au sein du gouvernement, les ministres ne doivent pas devenir membres de l'organe de direction ou de surveillance d'une entreprise ou d'une fondation active dans le domaine de compétence de leur ministère. Néanmoins la recommandation ne se limite pas aux ministres : elle concerne toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.
37. Les Bonnes pratiques à l'usage des agents publics sur la communication avec les lobbyistes, les PHFE devront s'abstenir d'être embauchés par un lobbyiste ou par un groupe d'intérêt par lequel ils ont été directement influencés pendant qu'ils étaient en fonction ou en faveur duquel ils ont directement agi ou pris des décisions (Principe 5). Le GRECO considère que plus que simplement s'abstenir, ceci devrait constituer une

obligation, au moins pendant la période de carence d'un an après le départ du gouvernement mentionnée dans les Bonnes pratiques.

38. Le GRECO considère d'une manière générale que les mesures prises représentent un développement positif. Néanmoins certaines règles susmentionnées doivent être renforcées. À ce stade, la recommandation ne peut être considérée qu'en partie appliquée.
39. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

40. *Le GRECO avait recommandé aux autorités (i) de faire en sorte que les conseillers politiques qui sont associés au processus décisionnel soient tenus de remplir une déclaration 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).*
41. Les autorités estoniennes déclarent qu'en ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, le gouvernement a préparé des amendements à la loi anti-corruption, qui ont été transmis au parlement le 28 janvier 2021 où les deux premières lectures ont eu lieu. Conformément à ce projet de loi, transmis au gouvernement le 25 septembre 2020, l'article 13 (1) 1) de la loi anti-corruption<sup>6</sup> sera amendé de sorte à étendre le groupe des représentants tenus de remplir une déclaration d'intérêts aux conseillers politiques des ministres. Selon l'article 7 (6) de la loi sur la fonction publique, il s'agit des conseillers qui aident ou conseillent le Premier Ministre, les ministres et d'autres acteurs pertinents, jusqu'à l'expiration de leur mandat, et qui ont conclu un contrat de travail à durée limitée avec eux. L'article 12 (2) de la loi anti-corruption dispose qu'une telle déclaration est soumise dans les quatre mois qui suivent la prise de fonction ou la date à laquelle cette obligation est imposée, et, par la suite, le 31 mai de chaque année au plus tard.
42. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, après un examen approfondi de la question par le ministère de la Justice, il a été conclu que la loi anti-corruption était suffisante pour vérifier le contenu des déclarations et obtenir des informations sur les membres de la famille des ministres. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'étendre l'obligation de soumettre des déclarations à ces personnes, compte tenu, notamment, du droit au respect de la vie privée et du fait que les conjoints ou partenaires des ministres ne sont pas eux-mêmes des personnalités publiques. Conformément à l'article 15 (6) de la loi anti-corruption, la commission parlementaire restreinte pour la lutte contre corruption est habilitée à exiger des déclarants et de tout tiers des explications quant au contenu des déclarations ; elle peut aussi lancer des enquêtes et recevoir des informations sur les déclarants émanant d'institutions de crédit et des bases de données de l'État et des collectivités locales – dans la mesure nécessaire pour vérifier les déclarations. Selon les autorités, cet article confère déjà des droits étendus

---

<sup>6</sup> <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515072020012/consolide> (en anglais uniquement).

aux personnes chargées de contrôler les déclarations, qui peuvent donc effectuer des enquêtes et demander des informations complémentaires aux ministres et à leur conjoint/partenaire.

43. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités estoniennes. S'agissant de la partie (i) de la recommandation, il note qu'en vertu des amendements à la loi anti-corruption proposés par le ministère de la Justice, l'obligation de soumettre une déclaration d'intérêts dans les quatre mois qui suivent la prise de fonction, puis une fois par an, doit être étendue aux conseillers. Cette mesure constituerait une évolution positive, qui répondrait à cette partie de la recommandation. Dans la mesure où le projet de loi a été transmis par le gouvernement au parlement, le GRECO considère que cette partie a été partiellement mise en œuvre.
44. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, le GRECO note que le gouvernement a dûment envisagé d'étendre le champ couvert par les déclarations d'intérêts de sorte à englober les conjoints des ministres et les membres de leur famille dont ils ont la charge, conformément à la recommandation. Si le GRECO regrette que les autorités aient décidé qu'une telle mesure n'était pas nécessaire, même si, pour protéger le droit à la vie privée des personnes concernées, les informations en question ne seraient pas divulguées, il note l'argument avancé par les autorités selon lequel, le cas échéant, des informations pertinentes peuvent être obtenues par d'autres moyens (notamment par la commission parlementaire chargée de contrôler les déclarations d'intérêts des ministres) et considère qu'étant donné que le gouvernement a examiné la possibilité d'étendre les déclarations d'intérêts aux proches, cette partie de la recommandation a été respectée.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

*Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des services répressifs*

**Recommandation viii.**

46. *Le GRECO avait recommandé 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.*
47. Les autorités estoniennes font savoir que les principes du signalement des cas de corruption et/ou d'autres incidents extraordinaires, de l'information sur des activités accessoires et de l'acceptation des cadeaux sont désormais inscrits dans le Règlement interne du Service de la Police et des Gardes-frontières (PBGB). Les lignes directrices sur la prévention de la corruption et la procédure de surveillance et de contrôle et les procédures disciplinaires font toujours l'objet de deux documents distincts, conformément à la décision prise par la direction du PBGB à sa réunion du 8 janvier 2019. Le Règlement stipule également que l'institution doit suivre le Code d'éthique général applicable aux agents publics et qu'il ne sera pas élaboré de code d'éthique distinct.

48. Le GRECO prend note des mesures prises par les autorités estoniennes en vue de rationaliser les règles applicables au PBGB en matière d'intégrité, éparpillées dans divers documents. Dans le Rapport d'Évaluation, tout en reconnaissant que des normes pertinentes pour le PBGB étaient déjà établies dans différents documents et qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer un code d'éthique distinct, il avait recommandé de regrouper ces normes dans un document unique afin de les rendre plus lisibles, non seulement pour les agents du PBGB mais aussi pour le grand public. Le GRECO note que le Règlement interne du PBGB précise désormais que le Code d'éthique général applicable aux agents publics s'applique également au personnel du PBGB, ce qui n'était pas le cas auparavant. D'après le Rapport d'Évaluation, les lignes directrices pour la prévention de la corruption – un document pratique contenant des exemples concrets – ont été adoptées pour traiter les questions relatives à l'intégrité (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux et les activités accessoires), qui n'étaient abordées que très brièvement dans le Règlement interne (voir le Rapport d'Évaluation, paragraphe 158). Le GRECO note qu'à présent, les principes relatifs au signalement des cas de corruption, aux cadeaux et aux activités accessoires énoncés dans ces lignes directrices sont aussi intégrés dans le Règlement interne, qui contenait déjà des dispositions sur les conflits d'intérêts (voir le Rapport d'Évaluation, note de bas de page n°28). Le GRECO comprend la coexistence de ces deux documents – l'un d'ordre normatif, et l'autre, d'ordre pratique ; il se félicite donc que les explications fournies répondent à l'objectif général de la recommandation, qui appelait à plus de clarté, notamment à l'égard du grand public.
49. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

**Recommandation ix.**

50. *Le GRECO avait recommandé 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.*
51. Les autorités estoniennes indiquent que le ministère de la Justice a engagé des discussions avec le ministère de l'Intérieur sur la procédure de sélection et de nomination du Directeur général du Service de la Police et des Gardes-frontières, et que ce processus est en cours. Le nouveau Plan d'action anticorruption 2021-2025 (en vigueur depuis le 11 février 2021) prévoit une activité concernant la procédure de sélection et de nomination du directeur général de la PBGB. Il est prévu que la procédure pour la sélection et la nomination des directeurs généraux des agences gouvernementales doive assurer que les principes de concurrence et transparence sont pris en compte pour tous les candidats. En général, la sélection des postes de direction doit être menée par le Comité de sélection des postes de direction, et le ministère de l'Intérieur a pris des mesures pour y arriver. Toutefois, le ministre peut, selon la loi, décider de ne pas mettre en concurrence ce poste, dans des cas exceptionnels et justifiés.
52. Le GRECO note qu'un processus de réflexion sur la procédure de sélection et de nomination du Directeur général du Service de la Police et des Gardes-frontières a été

lancé, et que le récent Plan d'action anticorruption 2021-2025 prévoit une ligne d'action sur la procédure de sélection et de nomination du directeur général du PBGB selon laquelle les principes de concurrence et de transparence doivent s'appliquer à tous les candidats. Le GRECO note que le ministère de l'Intérieur a d'ores et déjà commencé à œuvrer pour atteindre cet objectif. Dès lors, les exigences de cette recommandation peuvent être considérées comme ayant été partiellement atteintes.

53. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation x.**

54. *Le GRECO avait recommandé que des efforts supplémentaires soient déployés afin d'assurer l'intégration des femmes à tous les niveaux dans le Service de la Police et des Gardes-frontières.*

55. Les autorités estoniennes déclarent que le 8 janvier 2019, la direction du PBGB a décidé que les concours devaient être fondés sur le principe de l'égalité et que la coopération avec l'Association estonienne des femmes des forces de l'ordre devait être renforcée pour garantir une plus grande égalité. En outre, le PBGB s'efforce d'assurer l'égalité entre les sexes au sein des comités de sélection, en faisant appel à des expertes externes chaque fois que possible. Le leadership collectif contribue également à renforcer le nombre de femmes à des postes de responsabilité.

56. Les autorités indiquent en outre que la proportion d'hommes et de femmes est relativement équilibrée au sein du PBGB et donnent un aperçu de la manière dont les postes vacants sont pourvus. Le PBGB ne collecte pas de données sur le nombre de candidats et de candidates aux concours. Les postes présentant souvent des profils très spécifiques, il se peut que, dans certains concours, la répartition femmes/hommes parmi les candidats soit très déséquilibrée.

Répartition des effectifs du PBGB en 2018:

Date	Effectifs totaux		Officiers de police		Autres membres du personnel	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
01/01/2018	44,3%	55,7%	34,9%	65,1%	74,1%	25,9%
01/01/2019	43,7%	56,3%	34,7%	65,3%	74,1%	25,9%
01/01/2020	43,3%	56,7%	34,9%	65,1%	72,9%	27,1%
01/07/2020	43,2%	56,8%	35,1%	64,9%	72,4%	27,6%

Répartition des effectifs du PBGB :

Catégorie	01/01/2019			01/01/2020			01/09/2020		
	Hommes	Femmes	Nombre d'agents	Hommes	Femmes	Nombre d'agents	Hommes	Femmes	Nombre d'agents
Haute direction	71,40%	28,60%	7	75,00%	25,00%	8	77,80%	22,20%	9
Cadres moyens	78,10%	21,90%	178	79,20%	20,80%	173	74,60%	25,40%	177
Cadres de premier niveau	74,10%	25,90%	359	73,10%	26,90%	383	71,50%	28,50%	400
Personnel non cadre	54,10%	45,90%	4 672	54,50%	45,50%	4 725	55,10%	44,90%	4 690
<b>Total</b>	<b>56,30%</b>	<b>43,70%</b>	<b>5 216</b>	<b>56,70%</b>	<b>43,30%</b>	<b>5 289</b>	<b>57,00%</b>	<b>43,00%</b>	<b>5 276</b>

57. Le GRECO note que les autorités estoniennes ont déployé des efforts supplémentaires pour améliorer la représentation des femmes à tous les niveaux au sein du PBGB. Des mesures ont été prises dans le processus de recrutement, telles que l'adoption du principe de l'égalité dans les concours, la coopération avec l'Association estonienne des femmes des forces de l'ordre et une composition plus équilibrée des comités de sélection. Le GRECO invite les autorités à s'intéresser au nombre de candidates aux concours à des dates pertinentes pour adapter leurs politiques d'égalité de genre. Il note que les chiffres relatifs à la répartition des postes entre les femmes et les hommes restent relativement stables mais que l'on constate une légère augmentation du nombre de femmes parmi les cadres de premier niveau et les cadres moyens. S'agissant des postes de haute direction, si le pourcentage de femme à ce niveau a baissé pendant la même période, il a augmenté sensiblement depuis le Rapport d'Évaluation (12,5% de femmes aux poste de haute direction en 2017) ; les autorités indiquent par ailleurs que le nombre de femmes est resté stable. Par conséquent, le GRECO salue les efforts accomplis qui satisfont aux exigences de la recommandation et les encourage à poursuivre leurs efforts dans la durée.

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

**Recommandation xi.**

59. *Le GRECO avait recommandé 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.*

60. Les autorités estoniennes déclarent que, conformément à la décision prise par la direction du PBGB lors de sa réunion du 8 janvier 2019, diverses mesures ont été adoptées pour encourager les mouvements de personnel. Elles soulignent néanmoins que certains postes étant très spécifiques, il faut du temps pour atteindre le niveau de spécialisation requis. Les possibilités et la nécessité de rotation sont expliquées lors de l'entretien annuel de développement. Les autorités indiquent que, si le PBGB contrôle de manière continue les secteurs à risques, il envisage de procéder à une évaluation des risques en bonne et due forme pour identifier les postes les plus exposés à la corruption. Le recours à la rotation du personnel a augmenté ces dernières années, le but étant

d'offrir aux salariés des opportunités plus larges et de leur permettre de se lancer de nouveaux défis dans des domaines différents.

61. Les autorités donnent quelques exemples des systèmes de rotation au sein du PBGB :
- la rotation au sein des préfectures de police : à la Préfecture du Sud, par exemple, les responsables de service et de bureau changent de poste tous les cinq ans ;
  - la rotation interrégionale : les agents peuvent changer de région en fonction de leurs résultats à des concours ;
  - la rotation interinstitutionnelle : les experts du PBGB vont travailler au sein de l'Académie des Sciences de la Sécurité ou du ministère de l'Intérieur, et vice versa ;
  - la rotation horizontale : au sein du Bureau de la protection personnelle, par exemple, tous les gardes du corps et responsables changent de département et/ou de groupe régulièrement.
62. Le GRECO note que, conformément à sa recommandation, le PBGB a étudié plus avant la possibilité d'introduire le principe de la rotation du personnel et pris certaines mesures pour encourager sa mise en œuvre comme démontré par les exemples généraux qui ont été donnés (par. 61). Si le PBGB contrôle les secteurs à risque, il compte procéder à une évaluation des risques pour identifier et analyser les postes les plus exposés à la corruption de manière plus structurée, idée qui est au cœur de la recommandation. Le GRECO prend note de ces développements positifs et attend avec intérêt de connaître les résultats de ce processus qui est essentiel pour nourrir le processus de réflexion sur les rotations, au sens de la recommandation. Dès lors, il considère que l'exigence d'étudier plus avant la possibilité d'introduire le principe de la rotation du personnel sur la base du degré de risque a été partiellement respectée.
63. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xii.**

64. *Le GRECO avait recommandé 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.*
65. Les autorités estoniennes indiquent que, depuis 2019, le Bureau de contrôle interne du PBGB procède au moins une fois par an à des inspections concernant les activités accessoires de l'ensemble des agents. Ces contrôles ont pour but d'identifier les éventuels conflits d'intérêts de toute nature et, le cas échéant, d'interdire la conduite de certaines de ces activités. Par exemple, en 2020 des poursuites pénales ont été initiées par le Bureau de contrôle interne (ICB) parce que la notification d'une activité accessoire faite par un agent ne correspondait pas au contenu réel de l'activité en question, laquelle engendrait de fait un conflit d'intérêts avec ses fonctions au sein de la police. En 2018 il y a eu 977 notifications et 427 interdictions, en 2019, 828 notifications et 488 interdictions, et en 2020, 649 notifications et 258 interdictions.

66. Conformément à la nouvelle version du règlement du PBGB, datée du 28 septembre 2020, il convient de notifier son supérieur hiérarchique direct de la cessation de toute activité accessoire. Cette modification vise avant tout à sensibiliser au fait que la prévention de la corruption parmi les agents du PBGB n'incombe pas seulement au Bureau de contrôle interne, mais aussi à tous les personnels d'encadrement. Cette règle sur la responsabilité des personnels d'encadrement a été mise en œuvre. Les personnels d'encadrement sont informés des activités accessoires et, si nécessaire, ils peuvent identifier les conflits d'intérêts ou autres irrégularités. Le ICB attire l'attention des personnels d'encadrement sur la nécessité de mener à bien cette tâche.
67. Le GRECO prend note des mesures prises par les autorités estoniennes pour renforcer le contrôle exercé sur les activités accessoires des membres de la police. Il salue la mise en place, en 2019, d'inspections régulières, conduites au minimum une fois par an, par le Bureau de contrôle interne concernant les activités accessoires des membres du personnel du PBGB afin d'identifier d'éventuels conflits d'intérêts et, le cas échéant, d'interdire la conduite de telles activités. Il prend également note de la responsabilité des dirigeants de prévenir la corruption lorsqu'il s'agit des activités accessoires menées par leurs subalternes. Le GRECO se félicite des mesures concrètes ayant été prises.
68. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xiii.**

69. *Le GRECO avait recommandé 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.*
70. Les autorités estoniennes déclarent que, conformément à la décision prise par la direction du PBGB à sa réunion du 8 janvier 2019, il est demandé aux membres du personnel qui quittent l'institution d'indiquer leur nouveau poste ou domaine d'activité ; les données ainsi collectées doivent permettre de conduire l'étude préconisée. Toutefois, il convient de noter que ces personnes ne sont pas obligées de répondre et que l'ensemble de données n'est donc pas complet. Aussi une proposition visant à amender la loi sur la fonction publique en vue d'autoriser le traitement des données à caractère personnel des anciens agents du PBGB a-t-elle été soumise au ministère de l'Intérieur. Actuellement, le Bureau de contrôle interne mène l'étude préconisée en se fondant sur les données recueillies en 2019.
71. Le Bureau du personnel du PBGB a proposé de faire passer un entretien de départ à presque tous les agents qui quittent l'institution de leur propre chef. Souvent, ces agents expliquent les raisons de leur démission, mais il arrive aussi régulièrement qu'ils refusent de le faire. Dans ce cas, le Bureau du personnel s'entretient également avec les supérieurs hiérarchiques directs des agents concernés.
72. Le GRECO note que plusieurs mesures ont été prises afin d'obtenir autant de données fiables que possible pour mener une étude sur les domaines d'activité dans lesquels

s'engagent les anciens agents du PBGB après avoir quitté l'institution, et qu'une étude fondée sur les données collectées en 2019 est en cours. Il note également que des entretiens sont désormais proposés aux agents qui quittent le PBGB et à leurs supérieurs hiérarchiques directs pour déterminer les raisons du départ des agents concernés. Le GRECO considère qu'il s'agit là de mesures positives mais que, tant que l'étude ne sera pas achevée conformément à la recommandation, il ne peut considérer cette dernière que comme partiellement mise en œuvre.

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

**Recommandation xiv.**

74. *Le GRECO avait recommandé 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.*

75. Les autorités estoniennes déclarent que depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019, un contrôleur interne officie au sein du ministère de l'Intérieur. Celui-ci est notamment chargé de traiter les plaintes à l'encontre des agents du PBGB, c'est-à-dire d'éclaircir les circonstances de l'affaire, de prendre une décision et, si nécessaire, de procéder à un contrôle de tutelle officiel. Contrairement au service d'audit interne, le contrôleur interne ne fait pas rapport au ministre mais au chef de l'administration du ministère. Pour le moment, aucune autre disposition réglementaire n'a été adoptée, et toutes les plaintes sont traitées au cas par cas. Les autorités sont d'avis que, avec le poste de contrôleur interne, un mécanisme à la fois objectif, indépendant et transparent a été ajouté.

76. Les plaintes sont traitées conformément à la [loi sur les réponses aux mémorandums et requêtes pour clarifications et les soumissions de propositions collectives](#) ; le premier contact avec le plaignant se fait dès réception de la plainte ; il est tenu informé de l'avancement de la procédure. Si nécessaire, des informations ou preuves additionnelles peuvent être obtenues du plaignant ainsi que de toute autre partie. Des informations sur l'issue de la procédure sont envoyées aux plaignants et si ces documents ne contiennent pas d'informations personnelles ou confidentielles, telles que régies par la loi, les documents ayant trait à la procédure seront rendus disponibles à tous sur le registre des documents publics

77. Entre le 1<sup>er</sup> novembre 2019 et le 17 octobre 2020, le ministère de l'Intérieur a mené les activités de tutelle suivantes à l'égard du PBGB :

- la supervision de la procédure de contrôle en cours : le PBGB a lui-même demandé au ministère de l'Intérieur d'évaluer la procédure de contrôle engagée. Ce dernier a conclu que la faute présumée n'avait pas été prouvée et a proposé de mettre un terme à la procédure ;
- l'examen des plaintes visant des agents du PBGB ;

- l'examen de la plainte d'un agent du PBGB concernant la légalité d'une procédure disciplinaire en cours.
78. Les autorités indiquent que, outre le poste de contrôleur interne, le Service d'audit interne, le Chancelier de la justice, le ministère public et la Police de sécurité interne mènent des contrôles externes indépendants et poursuivent les infractions pénales et délits. Les autorités sont d'avis que le système juridique estonien ne permettrait pas la création d'un mécanisme plus transparent et qu'il ne serait pas raisonnable de créer un autre mécanisme qui risquerait de dupliquer ceux qui existent déjà.
79. Le GRECO note que les autorités ont instauré un nouveau niveau de contrôle en mettant en place, au sein du ministère de l'Intérieur, un contrôleur interne dont le rôle consiste à traiter les plaintes visant les agents du PBGB et soit à prendre une décision, soit à procéder à un contrôle de tutelle. Le ministère de l'Intérieur n'a effectué de tels contrôles que dans un nombre d'affaires limité. Le GRECO avait reconnu, dans le Rapport d'Évaluation, que le système était fonctionnel, mais il avait néanmoins recommandé de réexaminer les garanties relatives à l'indépendance, à l'impartialité et à la transparence des enquêtes car il n'existe actuellement pas de mécanisme de surveillance externe (à l'exception du Chancelier de la Justice, habilité à contrôler le respect des droits fondamentaux). Si le contrôleur interne mis en place au ministère de l'Intérieur ne peut être considéré comme un mécanisme indépendant de surveillance externe, il constitue néanmoins un organe autonome par rapport à la PBGB, ce qui représente une avancée indéniable. Par ailleurs, le système de plaintes offre désormais un plus grand niveau de transparence pour le plaignant, qui est tenu informé de la progression de sa plainte, et le grand public, avec la publication des informations sur le registre des documents publics. Le GRECO note que le réexamen du ministère de l'Intérieur a permis d'assurer en pratique un degré suffisant d'autonomie quant au contrôle des plaintes sur la police et un plus haut niveau de transparence qui répondent aux exigences de la recommandation.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation xv.**

81. *Le GRECO avait recommandé le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte et la sensibilisation du personnel de la police et des gardes-frontières à la protection offerte aux lanceurs d'alerte.*
82. Les autorités estoniennes indiquent que, conformément à la décision prise par la direction du PBGB à sa réunion du 8 janvier 2019, la confidentialité de l'identité des lanceurs d'alerte doit être garantie. L'anonymat des personnes effectuant des signalements est également garanti au sein du PBGB, mais ce type de signalement ne permet pas toujours d'aboutir à des résultats satisfaisants car l'anonymat rend plus difficile l'obtention d'informations complémentaires. Selon la loi sur la PBGB § 7<sup>51</sup>, l'anonymat est garanti. La PBGB a aussi mis en place, sur la même base juridique, une

procédure qui définit le statut de personne fournissant des informations anonymement et la manière de traiter les informations fournies par cette personne.

83. Le ministère de la Justice prépare actuellement un projet de loi sur la protection des personnes qui signalent des violations de la loi. Ce projet, lié à la transposition de la Directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union Européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, devrait également réglementer la protection des lanceurs d'alerte au sein du PBGB.
84. Les autorités ajoutent que, dans le cadre de ce projet, l'Estonie a adopté une approche plus large, la nouvelle loi devant régir la protection de tous les lanceurs d'alerte. Le projet de loi établit le champ d'application personnel et matériel de la protection des personnes qui signalent des infractions, les conditions à remplir pour bénéficier d'une protection et les mécanismes de signalement. Ainsi, pour obtenir une protection, il est important que ces personnes aient de sérieuses raisons de croire que les informations communiquées sont exactes et qu'elles effectuent le signalement correctement. La mise en place d'une protection ne dépend pas des motivations de ces personnes. Dans les cas de signalement anonyme, la protection des personnes concernées doit être assurée si le signalement a été effectué correctement et si l'identité de ces dernières a été dévoilée.
85. Le GRECO note que conformément à la décision prise par la direction du PBGB le 8 janvier 2020, outre l'anonymat des lanceurs d'alerte, la confidentialité des échanges avec eux est également garantie. Il note aussi qu'un vaste projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte, y compris ceux qui opèrent au sein du PBGB, est actuellement préparé par le gouvernement. La recommandation appelait en outre à l'adoption de mesures pour sensibiliser davantage le personnel du PBGB à la protection offerte aux lanceurs d'alerte, mais cette question n'est pas évoquée par les autorités. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que des progrès ont été accomplis et invite les autorités à l'informer des progrès futurs.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

87. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Estonie a mis en œuvre de façon satisfaisante huit des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Les sept recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
88. Plus spécifiquement, les recommandations i, ii, iv, v, viii, x, xii et xiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, et les recommandations iii, vi, vii, ix, xi, xiii et xv ont été partiellement mises en œuvre.
89. S'agissant des hautes fonction de l'exécutif, le GRECO salue les progrès en cours, en particulier grâce à l'adoption des Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers sur la prévention des conflits d'intérêts et des Bonnes pratiques à l'usage des

agents publics sur la communication avec les lobbyistes le 18 mars 2021. Ces deux documents, qui s'accompagneront d'orientations pratiques contenant des exemples concrets pour expliquer les principes qu'ils énoncent, permettent de répondre à plusieurs des questions évoquées dans les recommandations du GRECO concernant les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités accessoires, les informations confidentielles et les restrictions applicables après la cessation des fonctions. Le GRECO salue également le fait qu'une cartographie des risques auxquels sont exposés les ministres et leurs conseillers ait été effectuée et que celle-ci ait éclairé la préparation du projet de Lignes directrices et de Bonnes pratiques. En outre, les projets d'amendements à la loi anti-corruption prévoient l'extension des obligations déclaratives aux conseillers politiques, ce qui représente une autre évolution positive. Certains ajustements restent néanmoins nécessaires. Ainsi, il faudrait notamment créer un mécanisme chargé de veiller au respect des normes d'intégrité, rendre la formation systématique (celle-ci ne présentant qu'un caractère facultatif dans les projets actuels), et des règles plus strictes sur l'emploi dans le secteur privé après avoir quitté ses fonctions au sein du gouvernement. Tous ces développements concernant l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif sont d'autant plus importants que le précédent premier ministre a décidé de quitter ses fonctions en raison de graves soupçons de corruption pesant contre son parti, notamment en lien avec son financement<sup>7</sup>.

90. S'agissant des services répressifs, le GRECO se félicite des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ses recommandations. Des mesures ont été prises pour consolider les normes d'intégrité en les regroupant dans deux documents, à savoir le Règlement interne, qui a été complété, et un document plus pratique, les Lignes directrices relatives à la prévention de la corruption. Des contrôles réguliers des activités accessoires des officiers de police ont été instaurés pour prévenir les éventuels conflits d'intérêts. Des mesures concernant notamment le recrutement ont aussi été adoptées pour améliorer l'égalité de genre au sein du Service de la Police et des Gardes-frontières. La rotation du personnel est désormais encouragée chaque fois que possible et des initiatives ont été prises à cet effet ; un processus d'identification des postes à haut risque est en cours. En outre, le processus d'évaluation de la procédure de sélection et de nomination du Directeur Général de la Police et des Gardes-frontières a été lancé, dans l'objectif de garantir un processus transparent et équitable pour tous les candidats. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour mener une étude sur les activités des anciens membres de la police, dans le but de prévenir les éventuels cas de conflits d'intérêts. Des projets visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte sont également en cours. En ce qui concerne la gestion des plaintes visant des agents du PBGB, un poste de contrôleur interne a été créé au ministère de l'Intérieur, avec davantage de garanties d'autonomie et de transparence. Globalement, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations concernant le PBGB sont notables, même si des mesures complémentaires seraient nécessaires dans certains des domaines évoqués ci-dessus.
91. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de

---

<sup>7</sup> <https://www.dw.com/en/estonian-prime-minister-quits-over-corruption-probe/a-56209253> (en anglais)

son Règlement Intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation estonienne à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations iii, vi, vii, ix, xi, xiii et xv, avant le 30 septembre 2022.

92. Enfin, le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.