

*Prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité
au niveau infranational*

ESTONIE

incluant Tallinn et Tartu



Adoption: 27 mars 2026
Publication: 10 avril 2026
Public: GrecoEval6Rep(2025)1

RAPPORT D'ÉVALUATION



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SIXIÈME CYCLE

D'ÉVALUATION DU GRECO

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au niveau infranational

Adopté par le GRECO lors de sa 102e réunion plénière
(Strasbourg, 27 mars 2026)

TABLE DES MATIÈRES

I. PRÉAMBULE.....	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	5
III. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	7
STRUCTURE DE GOUVERNANCE.....	7
POLITIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET D'INTEGRITE, GESTION DES RISQUES	8
NORMES DE CONDUITE ETHIQUE.....	13
PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS.....	16
TRANSPARENCE, ACCES AUX INFORMATIONS ET PARTICIPATION PUBLIQUE.....	21
MECANISMES DE CONTROLE, SURVEILLANCE ET RESPONSABILITE	24
IV. CONCLUSIONS ET SUIVI.....	31
ANNEXE – PRÉSENTATION DÉTAILLÉE	36

I. PRÉAMBULE

1. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) veille à la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. Pour réaliser ce suivi, le GRECO mène une « procédure d'évaluation », fondée sur les réponses du pays concerné à un questionnaire et sur des visites sur place, puis une « procédure de conformité », consistant à examiner les mesures prises par le pays pour mettre en œuvre les recommandations issues de l'évaluation. Ce processus dynamique, reposant sur l'évaluation mutuelle et sur un effet d'entraînement entre pairs, associe l'expertise des praticiens qui assurent les évaluations et celle des représentants des États qui siègent en plénière.

2. 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 défaillances 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.

3. L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Le GRECO compte actuellement 48 États membres¹ – les 46 États membres du Conseil de l'Europe plus les États-Unis d'Amérique et le Kazakhstan. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le Groupe, sont disponibles à l'adresse www.coe.int/greco.

4. Le GRECO a décidé que le Sixième Cycle d'évaluation se concentrerait sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au niveau infranational. Vu l'importance des autorités infranationales pour la démocratie au niveau national, la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité à ce niveau sont cruciales pour assurer une gouvernance de qualité et l'obligation de rendre des comptes dans des régimes décentralisés. Compte tenu de la structure constitutionnelle² de chaque État membre et sur la base d'un dialogue avec l'État concerné, deux autorités infranationales sont sélectionnées pour être évaluées. Il s'agit 1) d'une capitale ou d'une autre grande ville, et 2) d'une collectivité infranationale, région par exemple, ou d'une commune, en particulier dans les pays qui n'ont qu'un seul niveau de collectivités territoriales. Ces collectivités sont sélectionnées entre autres sur les critères suivants : elles ont des fonctions exécutives et, à ce titre, dépensent des fonds publics et/ou gèrent un budget ; elles sont élues au suffrage direct et/ou ont un mandat distinct de celui du gouvernement central, et elles assurent un large éventail de services publics à l'attention de leurs habitants.

¹ Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie, Türkiye, Ukraine.

² Dans ce contexte, on entend par « structure constitutionnelle » à la fois la Constitution, les pratiques et les particularités de tel ou tel pays.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. L'Estonie, membre du GRECO depuis 1999, a déjà été couverte par les cinq cycles d'évaluation précédents, sur différents thèmes relatifs à la prévention et à la répression de la corruption³. Les taux de mise en œuvre des recommandations issues des évaluations passées s'établissent comme suit : premier cycle : 100 %, deuxième cycle : 80 %, troisième cycle : 82,4 %, quatrième cycle : 74 % et cinquième cycle : 73 %⁴. Les rapports d'évaluation et de conformité correspondants sont disponibles sur le site du GRECO (<https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/estonia>).

6. Le Sixième Cycle d'évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2025⁵. Dans le cadre de ce cycle, l'activité de suivi du GRECO repose sur des normes communes⁶ tirées des instruments du Conseil de l'Europe, d'autres textes de référence internationaux pertinents et de la pratique établie du GRECO. Celles-ci s'appliquent de manière égale à tous les membres, tout en tenant dûment compte de leurs spécificités. L'évaluation porte sur deux grands domaines. Premièrement, comprendre en détail les compétences, mécanismes et attributions mobilisés, le cas échéant, par les autorités nationales pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption au niveau infranational ; deuxièmement, analyser de manière approfondie la législation, la réglementation, les procédures, les organismes et les mécanismes existants concernant la promotion de l'intégrité et la prévention de la corruption dans les deux autorités infranationales évaluées.

7. Les autorités infranationales sélectionnées pour la présente évaluation sont les villes de Tallinn et de Tartu, qui se sont portées volontaires pour cet exercice. Les deux plus grandes villes d'Estonie, de par leur structure administrative et leurs dispositifs de contrôles internes et de lutte contre la corruption, illustrent bien la mise en œuvre pratique de la législation et des règles d'intégrité nationales au niveau infranational. Aux yeux du GRECO, le fait que les autorités de Tallinn et de Tartu aient demandé à être évaluées dans le cadre du Sixième Cycle d'évaluation traduit un fort attachement à la lutte contre la corruption et en faveur de l'intégrité, ainsi qu'une aspiration à donner l'exemple et à continuer de s'améliorer.

8. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités estoniennes, dont les villes de Tallinn et de Tartu, pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au niveau infranational. Le rapport dresse un état des lieux en passant en revue les efforts engagés et les résultats atteints par les différentes parties prenantes. Il identifie les potentiels points faibles, formule des recommandations et met en lumière les

³ Premier Cycle d'évaluation : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / Étendue et portée des immunités, avril 2001 ; Deuxième Cycle d'évaluation : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent, octobre 2003 ; Troisième Cycle d'évaluation : Incrimination de la corruption / Transparence du financement des partis politiques, novembre 2007 ; Quatrième Cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, juin 2012 ; Cinquième Cycle d'évaluation : Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et les services répressifs, avril 2018.

⁴ Ces chiffres donnent un aperçu de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture formelle des procédures de conformité.

⁵ Pour plus d'informations sur la méthodologie, voir le Questionnaire d'évaluation, disponible sur le [site web](#) du GRECO.

⁶ Consultez la liste des [textes de référence](#) relatifs au sixième cycle d'évaluation.

réussites et les bonnes pratiques. L'annexe du présent rapport contient un état des lieux complet portant sur le cadre législatif, les dispositions institutionnelles et les modalités de mise en œuvre pour tous les thèmes évalués lors de ce cycle.

9. Les recommandations sont adaptées aux situations spécifiques identifiées et s'adressent 1) le cas échéant, aux autorités nationales ; 2) spécifiquement aux autorités infranationales évaluées. Le GRECO, conformément à sa pratique, laisse à chaque autorité le soin de désigner les organes ou institutions chargés de prendre les mesures nécessaires. L'Estonie dispose de 18 mois au maximum à compter de l'adoption du présent rapport pour informer le GRECO des initiatives prises en réponse aux recommandations. Lorsque des pratiques adoptées dans le pays sont particulièrement louables, le rapport le souligne également.

10. Le présent rapport repose sur les réponses reçues au [questionnaire](#) du Sixième Cycle d'évaluation, sur les informations recueillies lors d'une visite sur place et sur les compléments d'information transmis par les autorités estoniennes à la demande du GRECO.

11. Une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après : « EEG ») s'est rendue à Tallinn et à Tartu, en Estonie, du 7 au 11 avril 2025. Les membres de l'EEG étaient Merja NIEMI, conseillère au ministère de l'Éducation et de la Culture (Finlande) ; Silvia SPAETH, du ministère fédéral de l'Intérieur (Allemagne) ; Laura STEFAN, experte anti-corruption au sein de l'Expert Forum (Roumanie) et Vladimir PREBILIČ, député au Parlement européen (Slovénie). L'EEG a bénéficié de l'appui de Laura SANZ-LEVIA (secrétaire exécutive adjointe) et de Ylli PECO et Tanja GERWIEN (conseillers juridiques principaux), du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG a rencontré des représentants des institutions suivantes : Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption, ministère de la Justice et du Numérique, ministère des Affaires régionales et de l'Agriculture, ministère des Finances, Chancellerie de la justice, Cour nationale des comptes, Commissaire à l'égalité hommes-femmes et à l'égalité de traitement, Inspection de la protection des données, Service de la sécurité intérieure et Service de la police et des gardes-frontières. Des réunions ont également été organisées avec des membres de la municipalité, du conseil municipal et de l'administration de Tallinn et de Tartu, ainsi qu'avec des auditeurs externes et des représentants de services municipaux, d'entreprises municipales et des directions de l'Audit interne. L'EEG s'est en outre entretenue avec des juges, des procureurs, des organisations de la société civile, des journalistes, des universitaires et des associations de communes. L'EEG souhaite souligner l'excellente coopération dont elle a bénéficié de la part des autorités nationales et de celles de Tallinn et Tartu, lors de l'évaluation comme de la transmission d'informations avant, pendant et après la visite.

III. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

13. Le présent chapitre présente l'analyse des aspects suscitant des inquiétudes concernant l'Estonie et, plus précisément, concernant les autorités infranationales faisant l'objet de l'évaluation, jugés pertinents par l'EEG. Il souligne à la fois les lacunes qui ont donné lieu à des recommandations aux autorités et (dans des encadrés) les bonnes pratiques identifiées dans le cadre actuel de l'intégrité et des mesures existantes aux niveaux national et infranational. L'annexe fournit des informations contextuelles détaillées qui étayent et complètent les principales conclusions. Elle aborde également d'autres questions ayant été signalées par les autorités, mais pour lesquelles il n'a pas été jugé nécessaire de formuler des recommandations spécifiques concernant l'Estonie.

14. Dans un souci de clarté, précisons que dans le présent document, des expressions comme « niveau infranational », « niveau local », « pouvoirs locaux », « collectivités locales » ou « niveau municipal » sont utilisées de manière interchangeable et ont le même sens. Il en va de même pour les termes « autorités infranationales » et « communes ». Le terme « agents publics » sont à prendre au sens large : ils englobent les personnes siégeant au conseil municipal, les membres de la municipalité et le personnel des différentes administrations locales. Lorsqu'un passage ne concerne qu'une catégorie spécifique de personnes, cela est clairement précisé.

Structure de gouvernance

15. L'Estonie est un État unitaire doté d'un seul niveau de collectivités locales : le niveau municipal. Le pays comptait [1 369 285 habitants](#) en janvier 2025. Au moment de la visite sur place, il regroupait 79 communes (villes et communes rurales). La fusion de deux communes à la suite des élections locales d'octobre 2025 a fait passer ce chiffre à 78.

16. Le principe de l'autonomie locale est inscrit dans la [Constitution](#). L'Estonie a ratifié la [Charte européenne de l'autonomie locale](#) et son [Protocole additionnel](#), qui sont tous deux entrés en vigueur.

17. En Estonie, les principaux organes d'une commune sont le conseil municipal, organe délibératif dont les membres sont élus par les habitants, et la municipalité, organe exécutif composé du maire (élu par le conseil) et de maires adjoints (nommés par le conseil sur proposition du maire). Les adjoints au maire peuvent être ou non membres du conseil municipal. Si un membre du conseil municipal est élu maire ou nommé adjoint au maire, son mandat de conseiller municipal est suspendu. La ou le maire est également à la tête de l'administration locale, chargée du fonctionnement de la commune au quotidien.

18. En vertu de la loi, les communes jouissent de l'autonomie financière et ont des budgets indépendants. Elles sont tenues de mettre en place des systèmes de contrôles internes et doivent faire examiner leurs comptes annuels par un auditeur externe. En ce qui concerne les deux autorités infranationales sélectionnées pour l'évaluation, [Tallinn](#), capitale de l'Estonie, est aussi sa plus grande ville. [Tartu](#), deuxième ville du pays, est considérée comme son centre intellectuel et culturel. Les deux communes possèdent des entreprises municipales et ont également mis en place des fondations municipales.

19. Il est important de garantir une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des organes municipaux élus et exécutifs pour assurer la légitimité démocratique et la bonne gouvernance, comme le souligne la [Recommandation Rec \(2003\)3](#) du Comité des Ministres. Au printemps 2025, le conseil municipal [de Tallinn](#) comprenait 59 hommes et 20 femmes et celui [de Tartu](#), 30 hommes et 19 femmes. La municipalité de Tallinn comprenait sept hommes et deux femmes, celle de Tartu, cinq hommes et une femme. Ces chiffres, qui datent d'avant les élections locales d'octobre 2025, montrent que les femmes restaient alors sous-représentées dans les instances municipales exécutives ou élues : le seuil de 40 % recommandé par le Conseil de l'Europe pour assurer l'équilibre hommes-femmes n'est pas atteint. La [Recommandation Rec \(2003\)3](#) appelle les États membres à promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes en veillant à ce que la représentation des uns comme des autres dans la vie politique ou publique ne soit pas inférieure à ce seuil. Cette norme a été renforcée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans sa [Résolution 404\(2016\)](#) et sa [Recommandation 390\(2016\)](#). Les autorités de Tallinn et de Tartu sont donc encouragées à soutenir une participation équilibrée des hommes et des femmes au niveau municipal et à surveiller et mesurer régulièrement les progrès vers cet objectif.

20. À la suite des élections locales d'octobre 2025, la situation s'est légèrement améliorée, avec une augmentation modeste de la représentation des femmes. Le conseil municipal de Tallinn est actuellement composé de 54 hommes et 25 femmes, et celui de Tartu de 29 hommes et 20 femmes. La municipalité de Tallinn est composée de cinq hommes et deux femmes, et celui de Tartu de trois hommes et deux femmes. Une femme supplémentaire devrait rejoindre le gouvernement municipal de Tartu en avril 2026.

Politique en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité, gestion des risques

Cadre de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité

21. En matière d'intégrité et de lutte contre la corruption, l'Estonie dispose d'un cadre bien développé. Elle met actuellement en œuvre un [Plan d'action anti-corruption 2021-2025](#), et le cadre stratégique suivant est en cours d'élaboration⁷. La coordination du déploiement du Plan anti-corruption est assurée par le ministère de la Justice et du Numérique. Un Réseau anti-corruption (également appelé Réseau de prévention de la corruption) a été mis sur pied ; il réunit les représentants des différentes institutions jouant un rôle dans le Plan d'action, mais aucun représentant des pouvoirs locaux.

22. L'EEG note que les représentants des pouvoirs locaux ne sont pas membres du Réseau anti-corruption, cependant d'après les autorités, l'Association estonienne des villes et des communes a été consultée lors de l'élaboration du plan d'action contre la corruption et l'un des membres du Réseau est employé au ministère des Affaires régionales et de l'Agriculture. L'EEG note toutefois que cette personne n'est pas mandatée par les autorités locales et n'a donc pas le pouvoir de prendre des décisions au nom des collectivités locales. Son rôle consiste à représenter le ministère et la politique du ministère en matière de collectivités locales. Cette absence de représentation directe des pouvoirs locaux constitue une occasion manquée. La mesure n° 2 de l'actuel Plan d'action porte sur la transparence des activités des pouvoirs locaux, et leur participation contribuerait à garantir une contribution institutionnelle, un sentiment d'appropriation et une responsabilisation.

⁷ Commission européenne, [État de droit - rapport 2025 sur l'Estonie](#) (en anglais uniquement).

23. La mise en œuvre du Plan d'action anti-corruption actuellement en vigueur est principalement confiée aux institutions nationales (centrales). Toutefois, certaines activités, telles que le renforcement de la supervision de l'aménagement du territoire, des permis de construire, ainsi que la mise en place de formations sur le système de contrôle interne, ont visé à renforcer les capacités des municipalités. À l'occasion du prochain Plan d'action anti-corruption, l'EEG invite donc les autorités à envisager d'inclure des représentants des collectivités locales ou de l'Association estonienne des villes et des communes (qui regroupe les 78 communes du pays), en tant que participants réguliers au Réseau anti-corruption. Dans le même esprit, l'EEG estime que ce Réseau pourrait jouer à l'avenir un rôle renforcé et plus actif, conformément à la mesure n° 8.4 du Plan d'action anti-corruption, qui prévoit de « renforcer et élargir le partenariat stratégique avec le Réseau anti-corruption ».

24. Afin de renforcer le cadre d'intégrité de l'Estonie aux niveaux national et infranational, diverses lois ont été adoptées. Les plus importantes sont la [loi anti-corruption](#), qui établit des restrictions procédurales destinées à éviter les conflits d'intérêts, des obligations déclaratives et des règles concernant les activités annexes applicables aux membres des municipalités et des conseils municipaux ; la [loi sur l'organisation des collectivités locales](#), qui fixe les règles de mise en retrait et oblige les maires à signaler leurs activités annexes au conseil municipal ; la [loi sur la fonction publique](#), qui énonce les obligations des fonctionnaires ; la [loi sur les marchés publics](#), qui prévoit des procédures transparentes et la prévention des conflits d'intérêts, et la [loi de protection des lanceurs d'alerte](#).

Gestion des risques

25. La loi anti-corruption impose aux communes de sensibiliser les agents publics aux problèmes de corruption, de veiller à ce qu'ils respectent leurs obligations en la matière et d'élaborer des procédures internes anti-corruption.

26. Pour se conformer à la loi, Tallinn a adopté un [règlement sur la procédure de mise en œuvre de la loi anti-corruption](#), qui demande aux institutions et entreprises municipales d'identifier, d'évaluer et de réduire les risques de corruption. Les activités de prévention de la corruption sont coordonnées par la direction de l'Audit interne, qui a élaboré un outil d'évaluation des risques et fournit aux organes municipaux et à leurs dirigeants des instructions et des orientations sur la cartographie des risques de corruption. Tallinn dispose également d'un plan de lutte contre la corruption depuis 2019, et l'élaboration d'un nouveau plan est actuellement en cours.

27. Lors de la visite sur place, l'EEG a rencontré des représentants des directions de l'Audit interne des deux communes. À Tallinn, des exercices d'évaluation des risques sont menés depuis plusieurs années, avec des approches variées. Dans certains cas, les différentes directions municipales ont identifié et évalué elles-mêmes les risques ; dans d'autres, la direction de l'Audit interne leur a fourni une liste de risques prédéfinis assortis d'une échelle d'évaluation, à charge pour les directions d'en apprécier le niveau et la pertinence au regard de leurs activités. Les directions pouvaient également ajouter les risques spécifiques à leur domaine. Des méthodes de réduction des risques ont ensuite été appliquées, au gré de chaque direction. La réunion avec la direction de l'Urbanisme a permis de confirmer que les évaluations des risques étaient annuelles et qu'en vue de maîtriser les risques, le principe du « double regard » était généralisé.

28. En 2025, la direction de l'Audit interne de Tallinn a organisé des sessions de formation à l'évaluation des risques dans toutes les institutions municipales de la ville de Tallinn. À l'issue de ces formations, les institutions ont été invitées à recenser à la fois les risques généraux auxquels leurs organisations sont exposées et les risques spécifiques de corruption liés à leurs activités. Au cours de la même période, les services d'audit interne ont également rencontré toutes les fondations et entreprises complètement détenues par la ville de Tallinn afin d'identifier les mesures de prévention de la corruption en place et de présenter un catalogue prédéfini de risques, accompagné d'échelles d'évaluation, auquel les entreprises et fondations ont pu ajouter d'autres risques le cas échéant. Les premières évaluations des risques soumises par ces entités ont été reçues par les services d'audit interne au printemps 2026. La date limite pour la soumission des évaluations complètes des risques de corruption et des mesures d'atténuation correspondantes est fixée au printemps 2027 pour toutes les institutions municipales ainsi que pour toutes les fondations et entreprises complètement détenues par la ville de Tallinn. Parallèlement, les services d'audit interne de Tallinn ont continué à soutenir les évaluations des risques au niveau des services, à examiner les risques déjà identifiés, à apporter leur aide pour des évaluations supplémentaires et à préparer une analyse des risques à l'échelle de la ville visant à renforcer la gestion et la supervision des risques dans l'ensemble de la municipalité.

29. Tartu a également mis en place un plan d'évaluation des risques. Destiné à la municipalité et à l'administration locale, ce document non public est revu tous les ans. La direction de l'Audit interne suit le système de gestion du document pour veiller à ce qu'aucune information confidentielle ne soit divulguée. De plus, Tartu a développé, en coopération avec une entreprise privée, une plateforme de formation en ligne. L'analyse des réponses du personnel aux questions posées sur cette plateforme a permis aux autorités de détecter des lacunes. En réaction, elles ont soit offert un accompagnement individuel, soit fourni des informations générales au service concerné.

30. Dans les deux communes, les marchés publics ont été identifiés comme l'un des principaux domaines à risque. Elles ont donc adopté dans ce domaine des procédures d'achat distinctes, imposé au personnel participant aux achats de déclarer sur l'honneur l'absence de conflit d'intérêts et ajouté des clauses anti-corruption aux contrats d'acquisition. À Tartu, les déclarations d'intérêts sont revues à intervalles réguliers et des contrôles de routine ont lieu, fondés sur l'examen de bases de données publiques, comme le [Registre du commerce](#) ou le système de comptabilité municipal, en particulier lorsqu'un agent public participant à l'appel d'offres a le même nom de famille qu'un soumissionnaire. Le but est d'éviter que des fonctionnaires municipaux aident des membres de leur famille à remporter un marché. L'encadré ci-dessous résume les bonnes pratiques identifiées par l'EEG dans ce domaine.

Bonnes pratiques – Marchés publics

Pour donner effet à la loi sur les marchés publics, Tallinn et Tartu ont adopté des procédures qui imposent à chaque agent participant à la passation de marchés publics de déclarer l'absence de conflit d'intérêts. En cas de doute, les directions de l'Audit interne vérifient la situation en consultant les registres du commerce et d'état civil. Toutes les procédures d'achat passent par le [Registre des marchés publics](#), qui permet aux autorités contractantes de consulter et de retracer les informations en ligne et de vérifier l'absence de conflit d'intérêts. Les contrats d'acquisition conclus par les autorités de Tallinn comportent des clauses standard anti-corruption qui définissent les obligations des parties contractantes en matière de prévention de la corruption et les responsabilités en cas de manquement. Cette approche à plusieurs niveaux montre que les autorités ont conscience des risques liés aux marchés publics et cherchent à mettre en place des garanties pour gérer les conflits d'intérêts et prévenir la corruption.

31. Les directions des Ressources humaines et les managers directs évaluent également les risques au moment des recrutements. À [Tartu](#), de même que dans le reste du pays et comme exigé par l'article 20 de la [loi de protection de l'enfance](#), le casier judiciaire des employés travaillant avec des enfants est vérifié au moment du recrutement, puis à intervalles réguliers. La non-vérification du casier tombe sous le coup de l'article 179¹ du Code pénal. À [Tallinn](#), les fonctionnaires et autres employés ne sont nommés qu'après un entretien, la vérification de leurs antécédents judiciaires et la consultation des informations publiques à leur sujet. Les candidats passent également un entretien axé sur les valeurs ; cette bonne pratique fait l'objet de l'encadré ci-dessous.

Bonne pratique – Une organisation fondée sur des valeurs

À Tallinn, les pratiques de recrutement reposent sur une série de valeurs communes, formulées en 2022, qui font l'objet d'une appréciation lors des entretiens avec les employés potentiels et lors des examens d'entrée. Le but est de construire une organisation fondée sur des valeurs. En 2023, la direction des Ressources humaines de Tallinn s'est appuyée sur les contributions de ses différents chefs de service pour élaborer des principes de leadership. Une « école des dirigeants », lancée en 2025, organise de manière informelle des réunions visant à renforcer la motivation et à échanger les bonnes pratiques entre hauts responsables municipaux, en permettant à ceux-ci d'apprendre les uns des autres. Des ressources intranet sont disponibles pour renforcer les valeurs clés en interne. Le but de cette approche est de repérer les candidats intègres, de renforcer la déontologie tout au long des carrières dans la fonction publique et de cultiver les valeurs dans toute l'organisation.

32. Parmi les domaines à risque identifiés par l'EEG figurent la désignation et la composition des conseils de surveillance des entreprises et fondations municipales. Tallinn et Tartu possèdent plusieurs entités de ce type et détiennent des participations majoritaires dans des personnes morales privées. L'EEG a appris que les informations relatives à ces entités et à leurs activités commerciales n'étaient pas toujours accessibles en ligne et que la

supervision publique reste limitée. Le processus de désignation des membres de leurs conseils de surveillance, décrit ci-dessous, a notamment retenu son attention.

33. Les membres des conseils de surveillance de ces entités sont nommés par la municipalité. En mars 2025, Tallinn a adopté une [politique concernant la participation aux personnes morales privées](#) qui affirme que les membres des conseils de surveillance devraient avoir les compétences et l'expertise nécessaires et peuvent provenir du secteur privé. L'EEG a cependant appris qu'en pratique, les conseils de surveillance des entreprises municipales étaient plutôt composés selon l'affiliation politique, puisque y sont nommés des conseillers municipaux, à la fois d'opposition et membres de la coalition au pouvoir. La situation est similaire à Tartu. Cette pratique ne se limite pas aux deux villes étudiées : dans un [rapport d'audit](#) publié en juin 2025, la Cour nationale des comptes relève que dans une autre ville, 29 membres du conseil municipal sur 31 au total siègent dans des conseils de surveillance depuis les élections locales de 2021.

34. L'EEG reconnaît que les entreprises et fondations municipales, en ce qu'elles assurent des services publics, sont soumises à un contrôle public et doivent rendre des comptes auprès des responsables politiques. Certes, la nomination de conseillers municipaux ayant des affiliations politiques à leur tête pourrait viser à assurer ce type de contrôle public, mais elle ne va pas sans risques.

35. Premièrement, les membres des conseils de surveillance nommés pour des raisons politiques peuvent ne pas toujours posséder l'expertise requise ni exercer leurs fonctions avec le niveau d'impartialité escompté, en particulier lorsque les nominations résultent de négociations politiques.

36. Deuxièmement, le fait de siéger à un conseil de surveillance donne accès à des informations sensibles ou confidentielles⁸ et à une [rémunération](#) mensuelle. Cette situation est susceptible d'orienter les priorités des membres vers leurs intérêts personnels ou partisans plus que vers les objectifs de l'entreprise. Il existe alors un risque de défaillance dans l'exercice du rôle des conseils de surveillance à offrir en toute objectivité des orientations stratégiques, une supervision des risques et un suivi de la gestion de l'entité concernée.

37. Troisièmement, la présence de conseillers municipaux au conseil de surveillance des entreprises municipales suscite des préoccupations quant à leur impartialité lorsque le conseil municipal doit remplir son rôle de contrôle de la municipalité, le cadre réglementaire existant⁹ ne prévoyant pas de garanties préventives. Cette situation donne lieu à des conflits d'intérêts qui doivent être traités. La Cour nationale des comptes, dans son [rapport](#) de juin 2025, cite le cas du président de la commission d'audit d'un conseil municipal qui siégeait aussi aux conseils de surveillance de deux associations municipales et présidait l'un d'entre eux.

⁸ Cela peut notamment concerner les données relatives aux résultats financiers, les plans stratégiques, les négociations contractuelles, les questions de personnel et les changements de politique.

⁹ L'[arrêté n° 1126 du 20 octobre 2021](#) de la municipalité de Tallinn, sur les principes de fonctionnement des conseils de surveillance des entreprises et fondations municipales, interdit à tout membre d'un conseil de surveillance d'accomplir un acte ou de prendre part à une décision sur un point d'ordre du jour dès lors qu'une de ces situations se présente : la décision ou l'acte du conseil de surveillance concerne personnellement ce membre ou l'un de ses proches, au sens de la loi anti-corruption ; ce membre sait avoir un intérêt, économique ou autre, ou être proche (au sens de la loi anti-corruption) d'une personne ayant un intérêt qui peut influencer l'acte ou la décision ; ce membre a connaissance d'un risque de corruption.

38. L'EEG note que Tallinn a adopté le 17 juin 2025 des [principes relatifs à la nomination et à la rémunération des membres de conseils d'administration d'entreprises et d'associations municipales](#), couvrant toutes les « entités municipales ». Ces principes érigent en règle générale le recrutement via concours ouvert et comité de sélection, afin d'assurer des recrutements professionnels et transparents. L'équivalent n'existe pas pour les conseils de surveillance, qui supervisent pourtant les conseils d'administration. À l'heure actuelle, à Tallinn et à Tartu, les nominations aux conseils de surveillance restent politisées et sont constitués en majorité de personnes nommées sur des bases politiques, et notamment de conseillers municipaux. Cette situation suscite des préoccupations quant à l'impartialité, l'indépendance et la responsabilité de ces organes et pourrait rendre possibles des pratiques discrétionnaires susceptibles de compromettre un contrôle efficace.

39. Les conseils de surveillance jouent un rôle crucial dans la garantie d'un contrôle indépendant. D'après l'EEG, dans un souci d'objectivité et bien que l'existence de nominations de nature politique puisse être tolérée, ces conseils devraient comprendre aussi des membres indépendants. L'EEG renvoie aux normes internationales¹⁰ énonçant les principes de nomination et de composition des conseils de surveillance, qui pourraient selon elle orienter les pratiques dans ce domaine. Les principes en question couvrent plusieurs aspects clés tels que les qualifications des membres, la prévention des conflits d'intérêts, les restrictions aux ingérences politiques et les mécanismes, résumés ci-dessous, permettant de préserver l'efficacité et l'indépendance du conseil.

40. Les membres du conseil de surveillance devraient être désignés ou nommés sur la base de qualifications en rapport avec le secteur et le profil commercial de l'entreprise. Des mécanismes devraient être en place pour éviter les conflits d'intérêts, veiller à ce que les membres puissent s'acquitter de leurs fonctions en toute objectivité et limiter les ingérences politiques dans les travaux du conseil. Les élus en mesure de peser sur les conditions concrètes de fonctionnement des entreprises municipales ne devraient pas siéger à ce type de conseil. Des évaluations régulières devraient être organisées en vue de préserver l'efficacité et l'indépendance des conseils de surveillance. Parmi les garanties possibles, on peut citer la limitation du nombre de mandats consécutifs, des restrictions au nombre de fonctions qu'une même personne peut cumuler au sein du conseil ou l'offre de ressources donnant accès à des informations ou connaissances indépendantes.

41. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités de Tallinn et de Tartu de revoir les dispositions relatives à la nomination des membres des conseils de surveillance des entreprises et fondations municipales afin de garantir i) que les intérêts des communes soient dûment représentés, ii) que toute politisation excessive de ces conseils et tout conflits d'intérêts soient évités, iii) que les nominations reposent sur le mérite, les qualifications professionnelles et la transparence, ainsi que iv) une représentation indépendante suffisante soit assurée pour garantir l'objectivité et un contrôle efficace.**

Normes de conduite éthique

42. La loi sur la fonction publique et le [Code de déontologie des agents publics](#) énoncent des normes de conduite complètes, que viennent encore détailler les lignes directrices publiées par le Conseil de déontologie de la fonction publique. Elles s'appliquent directement

¹⁰ Voir OCDE, [Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques](#), telles que modifiées en 2024.

aux agents publics au niveau municipal. La loi anti-corruption prévoit également des règles de conduite, qui s'appliquent aux fonctionnaires tels que définis par la loi (voir l'annexe au présent rapport, paragraphe 7) et peuvent s'étendre aux employés sous contrat assurant des missions de service public.

43. En vertu de la loi, les communes sont tenues de veiller à ce que les agents publics connaissent les normes de conduite et les mesures anti-corruption. Les personnes à la tête des directions et entreprises municipales doivent faire de même pour leurs employés. Cela a poussé Tallinn à adopter des [Lignes directrices pour la prévention de la corruption](#), qui offrent des orientations pratiques sur l'application de la loi anti-corruption. Les autorités indiquent que certaines entreprises ou fondations municipales ont adopté des lignes directrices du même type.

44. À Tallinn, l'EEG a appris que les nouveaux arrivants à la municipalité et au conseil municipal devaient suivre, après leur nomination, une formation de lancement qui présente entre autres la loi anti-corruption. Des formations supplémentaires, mais non obligatoires, sont également ouvertes aux membres de la municipalité. Les nouvelles recrues reçoivent un kit de formation et signent une déclaration où elles confirment en avoir pris connaissance. Des cours en ligne, obligatoires après l'embauche, ont également été élaborés. Une formation en ligne sur l'intégrité dans le domaine de la prévention de la corruption est disponible depuis décembre 2025. Celle-ci inclut des leçons, une vidéo, des documents écrits, et un questionnaire testant les connaissances des participants. À la fin du mois de janvier 2026, 1 372 personnes l'avaient suivie. Le pôle Achats de la ville prévoit aussi des formations spécialisées.

45. À Tartu, des efforts ont été engagés pour organiser une formation au moins une fois par an. Une plateforme de formation en ligne, lancée en 2024, offre des modules pouvant être suivis à tout moment. Des activités de formation, dont des webinaires, sont également organisées par des entités du gouvernement central, comme le ministère de la Justice et du Numérique.

46. Aux yeux de l'EEG, les formations sur les questions d'intégrité sont essentielles pour sensibiliser, prévenir la corruption et permettre aux agents publics de gérer concrètement les dilemmes éthiques. Des formations devraient être organisées non seulement au moment de l'entrée en fonctions, mais aussi à intervalles réguliers, pour actualiser les connaissances et diffuser des études de cas. Bien que des possibilités de formation existent, quelques lacunes subsistent en pratique. Étant donné qu'il n'y a pas d'obligation de formation au niveau municipal et que les membres des municipalités et des conseils municipaux ne sont pas tenus d'assister aux formations sur l'intégrité et la déontologie, la formation relève largement de l'initiative individuelle.

47. Les autorités expliquent que conformément à la culture et aux mentalités locales, les fonctionnaires et employés sont censés reconnaître l'importance d'une participation régulière aux formations de prévention anti-corruption plutôt que se voir contraints de suivre des cours spécifiques. L'EEG constate que cette approche repose sur un élément culturel majeur de l'administration publique estonienne, à savoir la confiance accordée aux fonctionnaires et aux autres employés de l'administration. L'obligation de formation, telle qu'elle a été instaurée dans certains pays, n'est peut-être pas en phase avec les mentalités locales.

48. Cela étant, il est nécessaire que les agents publics, y compris les membres des municipalités et des conseils municipaux et le personnel des administrations publiques, de tous horizons professionnels, bénéficient systématiquement de formations régulières sur les questions d'intégrité. Ces formations aident à renforcer la confiance du public envers son administration et à assurer une compréhension actualisée des fondamentaux concernant les normes, droits et obligations en matière d'intégrité. L'EEG juge donc approprié de soutenir la participation régulière à des formations sur l'intégrité, par le biais d'un mécanisme de suivi permettant de confirmer la participation aux formations. Pour rendre la formation à l'intégrité plus attrayante pour les membres des municipalités et des conseils municipaux, on pourrait aussi l'associer à d'autres thèmes. La participation pourrait être confirmée par un certificat d'assiduité ou d'achèvement de la formation.

49. Dans ce contexte, **le GRECO recommande aux autorités de Tallinn et de Tartu, afin de garantir une participation systématique et régulière aux formations, de mettre en place un mécanisme visant à assurer que les membres des conseils municipaux, des administrations municipales et des administrations locales ont effectivement suivi les formations pertinentes en matière d'intégrité.**

50. Nonobstant la recommandation ci-dessus, il convient de mentionner une bonne pratique qui témoigne des efforts engagés par Tallinn et Tartu pour sensibiliser au sujet.

Bonne pratique – Formations en ligne

Tallinn et Tartu ont élaboré des formations en ligne sur la déontologie et la lutte contre la corruption à l'attention de leurs fonctionnaires, y compris les membres des municipalités et des conseils municipaux et le personnel de l'administration locale. Ce moyen accessible et peu coûteux de toucher et sensibiliser le plus de fonctionnaires possible montre que les communes peuvent, de leur propre initiative, s'appuyer sur les outils numériques pour compléter le cadre national.

51. Lors de la visite sur place, l'EEG a appris qu'en cas de dilemme d'ordre éthique, les membres des municipalités et de l'administration locale de Tallinn et de Tartu s'adressaient au Secrétariat de mairie, à la direction de l'Audit interne, à leurs superviseurs ou aux chefs de leurs directions respectives. Dans les structures ayant désigné un agent de prévention de la corruption, il est aussi possible de demander conseil à cette personne. Les membres des conseils municipaux, pour leur part, se tournent vers le Bureau du conseil municipal.

52. L'EEG note que des moyens d'obtenir des conseils confidentiels semblent en place à Tallinn et à Tartu. Les directions de l'Audit interne font partie des organismes auxquels les agents publics peuvent demander conseil sur les questions d'éthique et d'intégrité. En pratique cependant, des questions subsistent sur la solidité de ces modalités, le degré de protection de la confidentialité qu'elles offrent et l'existence de fonctions de conseil suffisamment claires et distinctes de celles relatives à la vérification ou aux enquêtes sur les manquements à l'intégrité.

53. Les autorités précisent que les directions de l'Audit interne ne décident pas des sanctions disciplinaires pour manquement à l'intégrité, qui relèvent de commissions de

discipline ou d'autres organes compétents, conformément à la législation applicable. Elles indiquent aussi que ces directions peuvent vérifier les informations, faire la lumière sur les circonstances ou enquêter sur des allégations de manquements, en coopération avec les services juridiques lorsque nécessaire. Leurs conclusions peuvent alimenter les procédures disciplinaires menées à bien par les organes compétents. L'EEG relève à cet égard qu'en l'absence d'organe distinct chargé des enquêtes, les directions de l'Audit interne cumulent des fonctions de conseil avec des fonctions d'enquête et de vérification. Ce chevauchement peut brouiller la distinction entre conseil confidentiel et fonction d'enquête, pouvant dissuader le personnel de demander conseils.

54. Pour créer un climat de confiance, il est important que la confidentialité soit clairement garantie dans la pratique et bien comprise des personnes qui sollicitent les conseils. Il importe aussi que les fonctions de conseil confidentiel soient bien séparées des fonctions de vérification et d'enquête, en droit comme en pratique. Pour cela, on peut par exemple fixer des règles claires en matière de confidentialité des conseils, définir les responsabilités des conseillers, prévoir des voies de communication sécurisées et garder dûment trace des échanges. Des mesures supplémentaires pourraient consister à diffuser en interne des orientations ou des procédures pour assurer la cohérence des réponses en cas de demandes similaires et distinguer clairement le conseil confidentiel des activités de vérification ou d'enquête, par le biais de mesures organisationnelles, fonctionnelles, procédurales ou institutionnelles.

55. Les autorités devraient également faire connaître ces modalités à l'ensemble des agents publics (membres des municipalités et des conseils municipaux et personnel des administrations locales), pour veiller à ce que chacun soit informé de la possibilité de recevoir des conseils confidentiels et de leur intérêt. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités de Tallinn et de Tartu i) d'assortir leurs modalités de conseils sur l'éthique et l'intégrité de garanties de confidentialité claires, ii) de sensibiliser tous leurs agents à ces modalités, et iii) de promouvoir des conseils efficaces et des orientations cohérentes indépendamment du canal utilisé et iv) de mettre en place des dispositions pour distinguer clairement, d'une part, les fonctions de conseil confidentiel et, d'autre part, les fonctions de vérification et d'enquête sur les manquements à l'intégrité.**

Prévention des conflits d'intérêts

56. Les agents publics, c'est-à-dire à la fois les membres des municipalités et des conseils municipaux et le personnel de l'administration locale, doivent observer des restrictions procédurales. Ces restrictions sont énoncées à l'article 11 de la loi anti-corruption et sont conçues pour prévenir les conflits d'intérêts et protéger l'intérêt général et le bon fonctionnement de la puissance publique. La violation des restrictions procédurales peut constituer une infraction en vertu de la loi anti-corruption¹¹, passible d'une amende maximale de 200 fois l'amende de base (1 600 EUR), ou une infraction pénale en vertu de l'article 300.1 du Code pénal¹², auquel cas la peine encourue va jusqu'à trois ans de prison. D'autres infractions relatives à l'intégrité / à la corruption relèvent également du droit pénal.

¹¹ Loi anti-corruption, art. 19 – Violation de restrictions procédurales

Les agents qui enfreignent sciemment une restriction procédurale ou les conditions d'une restriction procédurale encourrent une amende dont le montant maximum est fixé à 200 fois l'amende de base.

¹² Code pénal, art. 300.1 – Violation de restrictions procédurales

57. Des [juristes](#) ont pointé plusieurs zones floues dans la législation actuelle. Certains termes clés de l'article 11, tels qu'« autre intérêt » ou « risque de corruption », ne sont pas définis par la loi, si bien que les agents publics ont du mal à savoir quand se mettre en retrait. Il n'y a pas non plus d'orientations claires sur la manière d'appliquer ou de justifier par écrit les exceptions énumérées dans cette disposition. Il est difficile de savoir si les atteintes à l'interdiction de déléguer certaines décisions à des subordonnés relèvent de la loi anti-corruption ou du droit pénal. La Cour suprême a précisé certains points, dont la distinction entre délits et infractions pénales¹³, le fait que ce sont les violations des restrictions procédurales qui engagent la responsabilité pénale et non les conséquences qui peuvent en résulter¹⁴ et les situations dans lesquelles une personne ou une entité privée est considérée comme assurant un service public aux fins de la loi anti-corruption¹⁵. Toutefois, en pratique, des incertitudes subsistent. Afin de lever les ambiguïtés restantes, le ministère de la Justice et du Numérique a lancé en février 2026 un processus de révision visant à améliorer la clarté de la loi, en particulier son applicabilité aux procédures pénales.

58. Les autorités reconnaissent en outre que la disposition sur les restrictions destinées à éviter les conflits d'intérêts autorise une interprétation assez large. Elles affirment cependant que la jurisprudence a largement levé les doutes et qu'en pratique, l'application de cette disposition ne pose plus de problème majeur. Elles indiquent en outre qu'un projet de réforme de la loi anti-corruption, adopté en première lecture au Parlement, va supprimer la notion abstraite de « risque de corruption ». De plus, en vertu de l'article 300.1 du Code pénal, la violation d'une restriction destinée à éviter les conflits d'intérêts constitue une infraction pénale si elle est d'une étendue « majeure ». L'article 12.1.2 du Code pénal précise que cela désigne une violation ayant entraîné plus de 40 000 EUR de dommages. En deçà de ce seuil, la violation entre donc dans la catégorie des délits.

59. L'EEG considère que malgré ces clarifications, les membres des municipalités et des conseils municipaux et le personnel de l'administration locale ont besoin d'orientations pratiques supplémentaires pour assurer une application cohérente et transparente des restrictions procédurales à tous les échelons. Ces orientations sont encore plus nécessaires pour les petites communes, qui n'ont pas toujours assez de moyens et de connaissances juridiques pour appliquer et respecter ces règles de façon correcte et cohérente. Apporter davantage de clarté atténuerait aussi les inquiétudes, déjà signalées par certaines [parties prenantes](#) et par la [Chancelière de la Justice](#), suscitées par l'insécurité juridique et par les erreurs d'appréciation qui entourent ces restrictions. Une telle démarche irait aussi dans le sens de la mesure n° 1.2 du Plan d'action national anti-corruption 2021-2025, qui appelle à élaborer des lignes directrices, si nécessaire, pour soutenir une meilleure compréhension et une application plus homogène de la loi anti-corruption.

1) Est passible d'une sanction pécuniaire ou d'un an d'emprisonnement au maximum, la violation délibérée et de grande ampleur d'une restriction procédurale établie par la loi anti-corruption.

2) Si l'acte visé au paragraphe 1 est commis à particulièrement grande échelle, il devient passible d'une sanction pécuniaire ou de trois ans d'emprisonnement au maximum. (L'article 12.1 définit l'étendue des dommages entraînés par une infraction : « importants » au-delà de 4 000 EUR, « majeurs » au-delà de 40 000 EUR et « particulièrement graves » au-delà de 400 000 EUR).

¹³ Voir Cour suprême, [décision n° 1-18-7408](#), 8 mai 2020.

¹⁴ Voir Cour suprême, [décision n° 1-19-5367](#), 28 mai 2021.

¹⁵ Voir plusieurs décisions de la Cour suprême : [n° 3-1-1-114-10](#) (2011), [n° 3-1-1-98-15](#) (11 décembre 2015), [n° 1-19-10225](#) (14 mars 2023) et [n° 1-21-8803](#) (23 décembre 2024).

60. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités nationales (centrales) d'élaborer, sur la base de la jurisprudence interne établie et en consultation et coopération avec les autorités infranationales, des orientations pratiques à l'attention des membres des municipalités et des conseils municipaux et du personnel de l'administration locale sur la mise en œuvre des restrictions procédurales prévues par la loi anti-corruption, ainsi que sur le lien de ces restrictions avec la responsabilité pénale, afin d'améliorer la sécurité juridique et une application cohérente.**

Activités annexes/extérieures

61. Étant donné que les cadeaux et les avantages sont soumis à une réglementation claire et très stricte, la question de l'exercice d'une activité secondaire ou d'autres activités extérieures mérite un examen plus approfondi. La législation nationale et les règlements municipaux autorisent les agents publics à avoir des activités annexes à condition d'en avertir sans délai leur superviseur direct. Ce dernier, ainsi que la personne à la tête de l'entité publique concernée, peuvent autoriser ou non l'activité annexe, selon que le volume ou la nature du travail qu'elle suppose risque ou non de nuire à l'exercice normal des fonctions de la personne ou porte atteinte aux devoirs de sa charge. Les agents publics doivent déclarer s'ils exercent des activités annexes rémunérées, sans toutefois indiquer le montant perçu

62. Chaque direction ou service municipal tient, séparément, un registre des activités annexes. À la Direction générale de la ville de Tallinn, quelque 32 % des agents publics et des employés ont des activités annexes ; ce chiffre s'établit à 22 % au Centre stratégique de Tallinn. La durée consacrée à ces activités est variable. Si elle se limite à quelques heures par mois dans la plupart des cas, il arrive qu'elle atteigne jusqu'à 80 heures par mois. À Tartu, les services sont informés des cas d'agents publics et employés qui ont des activités annexes, mais ne gardent pas systématiquement trace de la durée consacrée à ces activités ou de leur nature. Aucune des deux communes ne note et ne conserve d'informations sur les revenus complémentaires générés par les activités en question.

63. L'EEG constate qu'en droit estonien, les agents publics ont le droit d'exercer des activités annexes, qu'elles soient bénévoles ou rémunérées, sauf interdiction légale ou restriction procédurale spécifique (voir la loi anti-corruption, article 10, et la loi sur la fonction publique, article 60). Selon les informations reçues, les activités annexes sont enregistrées dans le système interne de gestion du personnel et peuvent être refusées si elles demandent trop de temps ou donnent lieu à un conflit d'intérêts. D'après les chiffres cités plus haut et les informations recueillies sur place, la pratique semble assez répandue. Bien que les autorités soutiennent que l'employeur n'a pas le droit de connaître le montant des revenus complémentaires générés, l'EEG considère que lorsque l'activité annexe est très bien rémunérée, elle risque de prendre le pas sur la mission de service public de la personne concernée, y compris pendant ses heures de travail, et donc de compromettre ses performances et son intégrité.

64. Interrogées sur l'existence d'orientations ou de lignes directrices à ce sujet, les autorités municipales ont indiqué que les personnes responsables rappelaient à intervalles réguliers à l'ensemble des agents publics et employés qu'ils et elles devaient déclarer leurs activités annexes et qu'il leur était possible de demander conseil à la direction de l'Audit interne. L'EEG a cru comprendre qu'il n'existait pas d'orientation écrite. Après la visite sur place, les autorités ont toutefois signalé l'existence d'un [Guide sur les activités annexes](#), publié

par le Réseau de prévention de la corruption, les [Bonnes Pratiques en matière d'activités annexes](#) publiées par le Conseil d'éthique de la fonction publique en 2023, et d'un règlement du conseil municipal de Tallinn sur la procédure de mise en œuvre de la loi anti-corruption.

65. Dans le même temps, l'EEG note que le processus est très décentralisé et que les décisions sont laissées largement à l'appréciation individuelle. Cela pourrait créer des disparités d'interprétation et de pratiques, concernant notamment l'appréciation de la charge de travail, l'identification des facteurs de risque et la détermination des durées raisonnables. Ces limites peuvent dans certains cas atteindre 80 heures par mois, bien qu'il ait été précisé par la suite que ces personnes ne sont généralement pas employées à temps plein par la municipalité. Il serait donc nécessaire de consolider et de compléter les orientations existantes au niveau municipal. Celles-ci pourraient comprendre notamment les mesures suivantes : fournir des exemples concrets d'activités autorisées et interdites, préciser ce qu'est une durée « raisonnable », fixer des critères d'appréciation de la charge de travail totale pour s'assurer que la charge de travail n'entrave pas l'exercice normal des fonctions officielles et clarifier les conséquences en cas de manquements, dont le non-signalement des activités annexes, sachant qu'ils ne sont pas tous couverts par les documents existants. Une telle approche favoriserait davantage de cohérence et de transparence dans l'application du cadre existant.

66. L'EEG note également qu'à Tartu, les autorités comptent mettre en place un système de suivi des activités annexes. Elle rappelle la nécessité de peser tous les risques associés à un tel système : exigences de protection des données, surcroît de travail administratif, fiabilité des données ou de la base de données obtenues et coûts financiers.

67. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités de Tallinn et de Tartu de renforcer et de clarifier les orientations existantes sur l'exercice d'activités annexes (notamment en précisant les critères d'autorisation ou d'interdiction de ces activités, en donnant des exemples concrets, en indiquant les durées maximales, les seuils de charge de travail acceptables et en définissant les conséquences des éventuels manquements) pour favoriser la cohérence et la transparence dans l'application des règles relatives aux activités annexes au niveau municipal.**

Déclaration d'intérêts

68. La loi anti-corruption impose aux agents publics de déposer de manière dématérialisée, via le Registre des déclarations d'intérêts, des déclarations d'intérêts qui sont ensuite publiées. La loi prévoit en outre la création, au niveau municipal, d'une commission chargée d'examiner ces déclarations. Conformément à ces exigences, [Tallinn](#) a mis en place une Commission de contrôle des déclarations d'intérêts et [Tartu](#) a chargé sa direction de l'Audit interne de vérifier les déclarations d'intérêts déposées par les agents publics.

69. L'EEG considère que le système décrit ci-dessus présente quelques lacunes. La soumission et la publication de déclarations d'intérêts visent à gérer les conflits d'intérêts, à détecter et suivre les cas d'enrichissement injustifié et à renforcer l'intégrité du service public. A cet égard, l'efficacité du système de déclaration tient aussi à l'existence de mesures adéquates et proportionnées en cas de non-conformité. Il est donc important que les autorités municipales identifient des mesures de suivi appropriées et proportionnées, conformément à la législation nationale, y compris des sanctions ou d'autres mesures correctives, en cas

d'entorses aux exigences déclaratives. Celles-ci devraient être appliquées de manière cohérente pour assurer l'efficacité du système.

70. L'EEG admet que la publication des déclarations en ligne peut avoir un effet mobilisateur, en particulier pour les élus au conseil municipal, et entend l'affirmation des autorités selon laquelle le système de déclarations n'aurait pas révélé de manquements généralisés. Nonobstant, cette publicité ne saurait entièrement remplacer les mesures de transparence formelles, dont le respect des obligations déclaratives, la vérification des déclarations et l'application des sanctions nécessaires. La transparence à elle seule n'est pas toujours synonyme de conformité.

71. Les organes mis en place à Tallinn et à Tartu pour examiner les déclarations n'auraient qu'un accès limité, voire inexistant, aux différentes bases de données nationales pour recouper les informations fournies dans les déclarations et donc en vérifier la teneur. L'EEG est également préoccupée par le fait qu'aucune campagne de vérification approfondie des déclarations n'a eu lieu à ce jour. Bien que cette situation puisse s'expliquer par le manque de moyens, elle contredit l'obligation juridique de veiller à ce que les agents publics rendent des comptes. Le système de déclaration gagnerait à s'accompagner d'examen fouillés qui permettraient de vérifier la fiabilité des informations, de détecter les éventuelles fausses informations et de lever toute inquiétude de la part du public.

72. L'EEG estime que l'examen des déclarations devrait suivre une approche stratégique et proportionnée. Plutôt que de mobiliser d'importants moyens humains et financiers pour vérifier un vaste volume de déclarations (il y en aurait plus de 300 à Tallinn), les villes pourraient combiner différentes méthodes. Elles pourraient par exemple examiner systématiquement les déclarations déposées par les hauts agents publics locaux, et pour les autres, ne vérifier qu'un pourcentage donné de déclarations choisies de manière aléatoire, ainsi que les déclarations présentant des facteurs de risque, faisant l'objet de renseignements de sources extérieures ou visées par des plaintes du public. Le déploiement d'outils informatiques (pour filtrer les déclarations, détecter les incohérences ou appliquer les indicateurs de risque, par exemple) pourrait contribuer à rendre les vérifications plus efficaces.

73. L'efficacité globale des vérifications dépend enfin de plusieurs autres facteurs : coordination entre les organes municipaux chargés de cet examen et les autres entités compétentes, accès aux bases de données pertinentes, procédures claires de demande d'explications aux déclarants et disponibilité de ressources suffisantes.

74. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités de Tallinn et de Tartu de renforcer la mise en œuvre concrète du cadre juridique applicable en matière de vérification des déclarations d'intérêts via i) le développement d'un système adapté permettant de vérifier, sur la base d'une analyse des risques, les déclarations d'intérêts, ii) la dotation des organes municipaux chargés de cet examen en moyens suffisants, iii) la coordination avec les autorités compétentes pour faciliter l'accès aux informations et aux bases de données nécessaires, ainsi que iv) l'identification de mesures de suivi appropriées en cas de manquement aux obligations déclaratives, qui pourraient englober des sanctions ou d'autres mesures correctives prévues par le cadre juridique national applicable.** Lorsque le cadre juridique national ne prévoit pas de sanctions ou est jugé insuffisant, l'introduction de mesures de sanction peut être envisagée au niveau national.

75. Les déclarations déposées par les agents publics des entreprises municipales, non requises par la loi anti-corruption, ne sont pas rendues publiques. L'examen de ces déclarations est confié aux auditeurs des entreprises municipales dans le cadre de l'audit financier annuel, dont les résultats sont transmis à la municipalité. Les autorités pourraient également étudier les moyens de soumettre les déclarations déposées par les agents publics des entreprises municipales à un système d'examen plus poussé.

Transparence, accès aux informations et participation publique

76. La transparence des pouvoirs locaux est considérée comme essentielle en Estonie. Ce principe se traduit de plusieurs manières à Tallinn et à Tartu : les informations officielles sont mises à la disposition du public dans des formats accessibles, le conseil municipal siège et vote en public, les ordres du jour des réunions de la municipalité et du conseil municipal sont publiés, les séances du conseil municipal sont filmées et diffusées et un [Registre des marchés publics](#) en ligne permet aux intéressés de se renseigner sur les passations de marchés publics au niveau municipal. Ces bonnes pratiques sont résumées dans l'encadré ci-dessous.

Bonnes pratiques – Accès aux informations officielles

L'accessibilité des informations détenues par les communes est régie par la loi sur les informations publiques. L'Inspection de la protection des données en supervise la mise en œuvre et surveille le respect de ses exigences. La règle générale est que les informations sont publiques sauf si la loi en dispose autrement. À Tallinn, les restrictions d'accès à l'information ont été examinées et validées par la direction de l'Audit interne. L'accessibilité des informations officielles est remarquable ; lors de la visite sur place, des journalistes ont indiqué que leurs demandes étaient très rapidement satisfaites, parfois même instantanément. De plus, et sous réserve des restrictions légales, toutes les informations transmises aux communes de Tallinn ou Tartu sont versées dans des registres de documentation en accès public. En Estonie, la transparence et l'accessibilité des informations officielles font partie de la culture. Ce mode de gouvernance permet aux citoyens et aux médias de jouer leur rôle de sentinelles et de contribuer à révéler, le cas échéant, les manquements à l'intégrité.

77. La participation citoyenne aux prises de décisions est indispensable à une gouvernance responsable et transparente. En Estonie, deux textes encadrent la participation citoyenne au niveau central : les [Règles de légistique et de bonnes pratiques législatives](#) et les [Bonnes pratiques en matière de participation](#). Au niveau local, ce sujet est régi par des textes juridiques adoptés par les conseils municipaux. Les autorités indiquent qu'en fonction de la nature, de l'ampleur et de l'importance de la législation, les consultations publiques peuvent s'étendre sur une période de deux semaines à un mois.

78. Malgré l'existence de ces cadres juridiques, l'EKG a recueilli des avis contrastés quant à leur mise en œuvre et à leur efficacité. Certains interlocuteurs rencontrés sur place ont dit ignorer que le public disposait de délais officiels fixes pour commenter les projets de législation locale, démarche perçue comme peu courante. D'autres ont indiqué que la municipalité invitait de temps à autre les groupes intéressés à commenter les projets de

textes, mais que le flou régnait quant à la manière dont ces commentaires étaient utilisés : acceptation ou rejet motivé, publication parallèlement au projet de législation à des fins d'examen par le public, effets réels sur les politiques ou la législation municipales. En outre, il n'est pas sûr que ce type de participation associe de manière inclusive les différentes catégories de population.

79. Des témoignages positifs ont été recueillis dans un autre domaine, celui de l'urbanisme, pour lequel la loi oblige les autorités locales à mener des consultations préalables, à publier les projets ou à tenir des audiences publiques à leur sujet. Dans le même esprit, on saluera l'existence d'un budget participatif (voir encadré ci-dessous).

80. Après la visite de l'EEG sur place, les autorités de Tallinn ont indiqué que les particuliers et les groupes intéressés étaient associés à la phase préparatoire des projets de législation et qu'une synthèse de cette participation figurait dans le rapport explicatif accompagnant les projets de textes. En cas de propositions formulées pendant le processus de consultation, des réponses écrites seraient fournies ; un tableau récapitule également les propositions soumises en précisant si elles ont été prises en compte ou non. Les autorités de Tallinn ont en outre indiqué déterminer au cas par cas les catégories de population consultées et associer généralement les grandes organisations représentatives, afin de refléter les intérêts des différents publics concernés.

81. Des cadres juridiques prévoyant une participation citoyenne sont clairement en place. Les autorités de Tallinn indiquent que des études, des enquêtes de satisfaction, des questionnaires de retour d'impression, des rapports et des analyses sont mis en œuvre et publiés sur le Système de consultation des études de Tallinn¹⁶. À Tartu, une étude sur la participation publique a été commandée en vue d'identifier les domaines à améliorer, et la législation est examinée à intervalles réguliers et modifiée lorsque nécessaire.

82. L'EEG considère cependant que ces dispositions peuvent être réexaminées et renforcées en vue de livrer un aperçu complet, et pouvant donner lieu à des comparaisons, du fonctionnement pratique des mécanismes participatifs, dont leur inclusivité, leur cohérence d'un domaine d'intervention à l'autre et leurs effets sur les prises de décisions. Une telle approche aiderait à identifier les lacunes subsistantes (définition d'un délai fixe pour la transmission de commentaires, retours systématiques sur les observations formulées par les citoyens, évaluation des effets du processus participatif sur le projet de texte concerné) et les bonnes pratiques (comme l'implication de représentants de différents groupes sociaux en vue de rendre la participation plus constructive).

83. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui est entré en vigueur en Estonie (voir ci-dessus, paragraphe 17), insiste sur l'importance de traduire dans les faits le droit de prendre part aux affaires de sa collectivité locale. En outre, la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, la Recommandation CM(2017)83 - Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques et le Code de bonne pratique révisé pour la participation civile au processus décisionnel, salué par le Congrès dans sa Résolution 452(2019), offrent des orientations pertinentes pour améliorer la participation publique au niveau local.

¹⁶ Voir, par exemple, l'enquête auprès des habitants de Tallinn sur l'urbanisme.

84. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande aux autorités de Tallinn et de Tartu de revoir et de renforcer les dispositifs existants de participation citoyenne aux processus décisionnels, et, le cas échéant, d'adopter ou de mettre à jour des mesures concrètes, notamment en révisant les règles et les procédures pertinentes en vue de rendre la participation plus inclusive, efficace et constructive.

Bonne pratique – Budget participatif

Tallinn et Tartu ont élaboré et déployé un processus participatif d'élaboration du budget. Tartu a été pionnière, en 2013, et Tallinn a depuis élargi cette pratique : en 2025, un million EUR au total ont été alloués via un budget participatif dans les différents arrondissements. Cela traduit un engagement politique clair en faveur de l'association des habitants aux prises de décisions locales, puisqu'ils sont invités à proposer des idées et à voter pour les projets qui méritent à leurs yeux d'être financés par des fonds publics (pour plus d'informations, voir l'annexe, paragraphes 306 et 316).

Tiers et lobbying

85. L'Estonie ne dispose pas de lois spécifiques sur le lobbying. Tallinn et Tartu non plus : aucune des deux communes n'a adopté de règle particulière pour encadrer les contacts entre des lobbyistes, ou des tiers défendant certains intérêts, et des membres de la municipalité, des conseillers municipaux ou le personnel de l'administration locale. Il n'y est pas non plus obligatoire de révéler ce type de contact (qui a été rencontré, quel sujet a été abordé, etc.). La seule pratique en ce sens dont l'EEG ait eu vent se situe à Tallinn. Il s'agit de la publication, tous les vendredis, d'un communiqué de presse sur les réunions tenues entre le maire et ses adjoints et diverses parties prenantes.

86. Le lobbying peut jouer un rôle positif dans le processus décisionnel, car il permet de porter différents points de vue à l'attention des responsables. Cependant, en l'absence de règles claires, il risque de se tenir à huis clos et d'entraîner des conditions inégales, des influences indues, des conflits d'intérêts et une érosion de la confiance des habitants envers la manière dont les décisions sont prises. Plusieurs des personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue reconnaissent qu'au niveau parlementaire aussi bien que municipal, les pratiques de lobbying ne sont pas transparentes, et que des registres de lobbying amélioreraient la capacité à rendre des comptes sur ce sujet. D'après d'autres interlocuteurs, ce type de registre ne présenterait pas un grand intérêt dans le contexte estonien. Il n'en demeure pas moins qu'en matière de lobbying, la promotion de la transparence, de l'intégrité et de la possibilité de rendre des comptes sont d'un grand intérêt pour le public. L'EEG renvoie en la matière à la [Recommandation CM/REC\(2017\)2](#) 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, ainsi qu'à d'autres normes internationales¹⁷. Dans un pays de la taille de l'Estonie, où « tout le monde se connaît » et où le risque d'influences informelles et de chevauchements de rôles est élevé, cela permettrait aux citoyens de savoir comment et sous l'influence de qui les décisions sont prises et les aiderait à opérer des choix éclairés au moment de voter.

¹⁷ Voir OCDE, [Transparence et intégrité des activités de lobbying et d'influence](#).

87. Malgré les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [cinquième rapport d'évaluation du GRECO](#) concernant le lobbying, et en l'absence de cadres d'autorégulation, l'EEG juge qu'il est temps que l'Estonie consolide et formalise les pratiques existantes (communiqués de presse hebdomadaires à Tallinn, par exemple) et adopte, au niveau national, une réglementation du lobbying. Cette réglementation devrait s'appliquer à tous les titulaires de fonctions publiques participant à la prise de décision publique¹⁸, qu'ils soient agents publics, élus, salariés ou autres. Il devrait viser à assurer la transparence des échanges entre ces titulaires et des lobbyistes, gérer les conflits d'intérêts, donner au public un véritable droit de regard et assurer la possibilité de rendre des comptes. La réglementation adoptée devrait viser à définir le lobbying, à énoncer les droits et devoirs des parties prenantes, à sanctionner les manquements et à établir un mécanisme permettant de recueillir les plaintes et de faire appliquer les mesures ; elle doit être proportionnée au but poursuivi et respecter les droits individuels.

88. Ces considérations valent non seulement pour les prises de décisions au niveau national mais aussi, et peut-être plus encore, pour le niveau municipal. Les membres des municipalités et des conseils municipaux et le personnel de l'administration locale, lorsqu'ils sont impliqués dans la prise de décision publique, sont les représentants de la puissance publique les plus proches des citoyens et prennent des décisions importantes qui ont des répercussions sur leur vie quotidienne. En tant que dépositaires de l'autorité, ils devraient s'attacher tout particulièrement à faire connaître et à gérer leurs contacts avec des lobbyistes et des tiers cherchant à influencer leurs décisions. Dans l'attente de l'adoption d'une législation nationale, cet objectif pourrait être atteint par l'adoption de règles à caractère contraignant et de politiques, procédures et lignes directrices assorties de mesures de sensibilisation. Le [Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale](#), adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, soutient cette approche en demandant à tous les acteurs de favoriser la transparence, l'ouverture et la visibilité de leurs activités, y compris l'élaboration des politiques et la prise de décision.

89. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que le lobbying soit réglementé au niveau national (central) par un cadre clair pour assurer la transparence des échanges entre lobbyistes et agents publics impliqués dans le processus de prise de décision, y compris au niveau infranational, ou ii) en l'absence de cette législation, que les autorités de Tallinn et de Tartu 1) améliorent la divulgation des contacts entre les agents publics impliqués dans le processus de prise de décision publique et les lobbyistes ou les tiers cherchant à influencer les prises de décisions publiques, y compris l'identité des personnes rencontrées (ou de celles qu'elles représentent) et le sujet des discussions, et 2) élaborent et diffusent des orientations à l'intention des agents public sur la manière d'interagir avec les lobbyistes et les tiers de manière transparente.**

Mécanismes de contrôle, surveillance et responsabilité

¹⁸ Selon la recommandation CM/REC(2017)2, « la prise de décision publique qui fait généralement l'objet d'activités de lobbying comprend, sans s'y limiter, l'élaboration de toute proposition législative, l'introduction, la modification, l'adoption ou le rejet de tout projet de loi ou de tout règlement, la préparation ou la modification de tout programme politique, l'octroi ou le retrait d'un contrat, d'une subvention, d'une licence, d'une contribution ou de tout autre avantage (par exemple financier ou en nature, tel qu'une nomination à un poste au sein d'un organisme public) ».

90. Tallinn et Tartu sont dotées de directions de l'Audit interne chargées d'un large éventail de missions de contrôle, résumées ci-dessous.

91. Premièrement, les directions de l'Audit interne prennent part à l'évaluation des risques en adressant des instructions aux entités municipales, en établissant une liste prédéfinie de risques pour évaluation par les différentes directions municipales, en réévaluant les risques déjà repérés et en prônant une culture de la gestion des risques. Deuxièmement, elles mènent des actions de sensibilisation et organisent des formations sur mesure pour divers publics, dont les agents de prévention de la corruption. Elles fournissent aussi des conseils confidentiels et peuvent être consultées sur l'application des restrictions procédurales.

92. Troisièmement, elles jouent un rôle dans l'examen des déclarations de patrimoine et d'intérêts, soit directement, soit en participant aux commissions municipales mises en place à cette fin (malgré les lacunes mentionnées plus haut dans la vérification des déclarations). En cas de soupçon d'irrégularité, y compris dans la passation de marchés publics, ces directions peuvent comparer les déclarations d'intérêts aux données disponibles dans les bases de données publiques pour détecter d'éventuels conflits d'intérêts – bien que leur mission s'arrête là : les décisions reviennent aux autorités compétentes.

93. Quatrièmement, elles conduisent des audits financiers et de performance, conformément au plan d'audit annuel approuvé par les autorités compétentes. Elles sont enfin les points de contact des lanceurs d'alerte, dont elles reçoivent et traitent les signalements, la décision appartenant à l'organisme responsable du domaine dans lequel un manquement est identifié.

94. L'EEG renvoie à la [Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique](#), qui voit dans le renforcement de l'intégrité publique « une mission et une responsabilité communes à tous les niveaux d'administration », et souligne que les systèmes de contrôle internes sont essentiels pour les communes car ils contribuent à évaluer les risques, à protéger contre les pratiques abusives et à assurer la conformité avec les exigences opérationnelles, financières et juridiques. Ces systèmes permettent d'identifier, de contrôler ou de corriger des problèmes, d'améliorer l'exactitude et la fiabilité des informations produites et d'élaborer en temps voulu des états financiers corrects.

95. Les directions de l'Audit interne de Tallinn et de Tartu ont été présentées à l'EEG comme un modèle pour les autres communes. Lors de la visite sur place, aucune préoccupation n'a été exprimée quant à leur travail ou à leur autorité. Elles s'acquittent de leurs missions en toute indépendance. À Tallinn, la supervision est exercée par le maire, le secrétaire municipal et, en ce qui concerne la fonction d'audit interne, également par le président du comité d'audit, qui est membre de l'opposition. Si les directions de l'Audit interne jouent un rôle crucial dans la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité, il est important, eu égard à l'étendue de leurs responsabilités, qu'elles disposent des moyens nécessaires pour répondre aux attentes qui pèsent sur elles.

96. Le Plan d'action anti-corruption prévoit spécifiquement (mesure n° 2.1) de renforcer le système de contrôle interne des pouvoirs locaux. Étant donné l'étendue de leurs

compétences, dont la supervision d'équipes totalisant presque 20 000 personnes réparties entre de nombreuses directions, entreprises et fondations municipales, il est nécessaire que les moyens des directions de l'Audit interne soient à la hauteur de leur tâche ; cela comprend l'accès à des possibilités de formation pertinentes. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer les capacités humaines et administratives des directions de l'Audit interne de Tallinn et de Tartu, en les dotant de moyens à la hauteur de leurs responsabilités pour qu'elles puissent s'acquitter avec diligence de leurs missions, et d'offrir au personnel de ces directions des formations spécialisées.** L'EEG sait que des efforts sont déjà en cours pour renforcer les capacités de ces directions, et attend de cette recommandation qu'elle contribue à rendre encore plus efficace le système de contrôle interne à Tallinn et à Tartu.

Audits externes

97. Considérées comme des « entités d'intérêt public » en vertu de la [loi sur les activités des auditeurs](#), les communes et les entreprises municipales estoniennes doivent faire vérifier leurs comptes chaque année. Cette loi autorise les particuliers à être experts-comptables pour la même commune pendant sept années consécutives au maximum ; les cabinets d'audit peuvent être engagés pour dix années consécutives au maximum, portées à vingt années consécutives, sous certaines conditions, à condition que la prolongation de leur mission fasse l'objet d'un nouvel appel d'offres.

98. L'EEG a appris qu'à Tallinn, à l'issue d'une procédure de nouvel appel d'offres conforme à la loi sur les marchés publics, un cabinet d'audit externe avait été reconduit en 2023, pour une période maximale de quatre ans¹⁹. La commune et les entreprises municipales auront donc été contrôlées par le même cabinet d'audit pendant dix années consécutives. À Tartu, le cabinet d'audit externe n'a pas changé depuis 2018. L'EEG croit savoir que la loi sur les marchés publics vise, entre autres, à assurer un usage économe des fonds, l'égalité de traitement entre les soumissionnaires et un recours efficace à la mise en concurrence dans les achats publics. Dans le même temps, il est judicieux que les communes évitent de recourir pendant trop longtemps au même cabinet d'audit, car cela peut créer, comme le reconnaissent les normes internationales, des risques liés à la familiarité et à la défense d'intérêts personnels²⁰. L'EEG note toutefois qu'en vertu des règles en vigueur sur la passation

¹⁹ En vertu de la loi sur les marchés publics, outre des municipalités, les autorités contractantes peuvent être : 1) une entreprise ou une autre personne morale privée municipale, mise en place pour assurer, en tant qu'activité principale ou annexe et dans l'intérêt public, une fonction qui n'est de nature ni industrielle, ni commerciale et qui est principalement financée par les autorités locales, ou dont plus de la moitié des membres du conseil d'administration ou de surveillance sont nommés par les autorités locales, ou dont la gestion est contrôlée, selon des modalités communes ou séparées, par les autorités locales ; 2) une fondation municipale, si la moitié de ses fondateurs au moins sont des autorités locales ou si plus de la moitié des membres de son conseil de surveillance sont nommés par les autorités locales, ou 3) une entreprise active dans le secteur des réseaux, lorsque plus de la moitié de son capital social ou de ses fonds propres est détenue par les autorités locales, plus de la moitié des voix détenues par ses actionnaires ou détenteurs est contrôlée par les autorités locales ou plus de la moitié des membres de son conseil d'administration ou de surveillance sont directement ou indirectement nommés par les autorités locales.

²⁰ Voir le [Manuel du Code international de déontologie des professionnels comptables](#) (dernière version : 2024), publié par l'IESBA (International Ethics Standards Board for Accountants, entité indépendante définissant des normes au niveau mondial) ; le [règlement n° 537/2014](#) de l'Union européenne relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public ; les [Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE](#), et la [Recommandation de l'OCDE relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques](#), qui préconisent tous diverses mesures pour éviter de s'appuyer sur le même cabinet d'audit pendant une période excessive et pour réduire les risques liés à la familiarité et à la défense d'intérêts propres.

de marchés publics, un soumissionnaire ne saurait être exclu uniquement pour avoir déjà travaillé pour la même autorité contractante par le passé.

99. La loi sur les activités des auditeurs impose un changement de cabinet d'audit externe au bout de sept années consécutives, règle qui a été observée à Tallinn comme à Tartu. Cependant, les nouveaux appels d'offres ont été remportés par le même cabinet d'audit, réengagé pour assurer le contrôle des comptes municipaux au cours des sept à dix dernières années consécutives. Du point de vue de la gouvernance et de l'intégrité, prévoir une rotation peut s'avérer insuffisant si en définitive, le principal cabinet d'audit externe reste le même pendant une période prolongée. Bien que les appels d'offres successifs puissent pleinement respecter les règles relatives aux marchés publics, et comme l'ont admis les interlocuteurs sur place, des mesures supplémentaires conçues pour assurer l'indépendance et l'objectivité de l'auditeur pourraient encore renforcer la qualité des audits. Les difficultés posées par la rotation, comme l'augmentation des coûts et la perte de mémoire institutionnelle, peuvent être contrebalancées par les avantages que représentent la confiance accrue du public, une plus grande objectivité et le renforcement de l'indépendance des auditeurs.

100. Les autorités estoniennes pourraient donc instaurer une période tampon avant qu'un cabinet d'audit puisse être à nouveau désigné, ou adopter des règles ou des politiques claires sur la rotation régulière des cabinets d'audit. Lorsqu'il n'est juridiquement pas possible d'exclure un soumissionnaire, il convient de veiller à ce que les modalités des nouveaux appels d'offres n'aboutissent pas à ce que le même cabinet d'audit soit chargé de contrôler la même entité d'intérêt public (commune ou entreprise municipale) pendant une durée excessive, voire indéfiniment. À cette fin, les autorités pourraient sensibiliser les agents publics municipaux concernés et intégrer aux politiques en matière d'audit un registre ou une liste récapitulatif, pour chaque entité, la date attendue de changement de son cabinet d'audit.

101. Toutefois, lorsque le secteur de l'audit est de taille réduite ou fortement concentré, des garanties alternatives solides devraient être mises en place pour assurer des audits indépendants. Celles-ci peuvent inclure la publication des missions des différents cabinets d'audit et de la durée de leurs mandats, la réalisation d'un contrôle de la qualité de leurs travaux, la rotation progressive des membres les plus hauts placés de l'équipe d'audit, avec interdiction de réembaucher des personnes ayant travaillé pour le cabinet d'audit qu'il s'agit de remplacer, ainsi que l'obligation de fournir une justification claire en cas de sélection répétée du même cabinet.

102. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) aux autorités de Tallinn et de Tartu d'instaurer des garanties appropriées pour assurer l'indépendance et l'objectivité de leurs cabinets d'audit externe, conformément aux exigences de rotation prévues par la loi sur les activités des auditeurs, en particulier lorsque le même cabinet d'audit est reconduit sur une longue période, et de mettre en place des garanties alternatives solides lorsqu'une telle rotation n'est pas réalisable et ii) aux autorités nationales (centrales) de procéder à un réexamen de la législation pertinente, à savoir la loi sur les marchés publics et la loi sur les activités des auditeurs, en vue de résoudre toute incohérence concernant l'application des procédures de passation de marchés aux exigences en matière de rotation des auditeurs.** Le Conseil des auditeurs, établi en vertu de la loi sur les activités des auditeurs, pourrait envisager de publier des orientations pour soutenir la mise en œuvre de cette recommandation.

103. L'Estonie ne s'est dotée d'une loi de protection des lanceurs d'alerte qu'en septembre 2024, date d'entrée en vigueur de la [loi sur la protection des personnes qui signalent des infractions au droit de l'Union européenne dans un cadre professionnel](#) (ci-après : « loi sur les lanceurs d'alerte »). Cela marque un progrès depuis le [Cinquième Cycle d'évaluation](#). Cela étant, les observations ci-dessous abordent plusieurs points préoccupants.

104. Comme l'explique le ministère de la Justice et du Numérique sur sa [page web](#), la loi sur les lanceurs d'alerte a été adoptée pour donner effet à l'obligation du pays de transposer la directive UE sur le sujet. Les interlocuteurs de l'EEG sur place se sont inquiétés du champ d'application très étroit de la loi sur les lanceurs d'alerte : elle ne vise que les infractions au droit de l'UE. Cette couverture restreinte, fruit d'une décision politique, empêche les particuliers – agents publics compris – de savoir exactement si et quand ils peuvent s'appuyer sur les dispositions de la loi, ce qui risque de saper la confiance et l'adhésion qu'elle devrait susciter.

105. Dans ce contexte, au cours du Cinquième Cycle de suivi, le GRECO a constamment insisté sur le fait que pour être solide, le dispositif devait permettre de signaler toutes les actions liées à la corruption, y compris les infractions pénales, les manquements à la discipline, les atteintes aux règles de déontologie et d'intégrité et les mauvaises pratiques, indépendamment de leur lien avec le droit national ou international. Cette approche est soutenue par l'[exposé des motifs](#) de la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte](#), par les orientations fournies dans les principes n° 1 et 2 de la Recommandation et dans la [Résolution 444 \(2019\)](#) et la [Recommandation 435 \(2019\)](#) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte. Cela ne porte pas atteinte à l'obligation qui incombe aux agents publics de signaler les cas de corruption²¹ conformément à l'article 6 de la loi anticorruption. Les violations de la loi anticorruption, qui, comme l'ont expliqué les autorités, sont considérées soit comme un délit mineur, soit comme une infraction pénale, doivent être signalées à l'autorité d'enquête compétente, à savoir l'Office de la police et des gardes-frontières ou le Service de sécurité intérieure.

106. La loi sur les lanceurs d'alerte ne précise pas clairement à quel moment une personne qui effectue un signalement acquiert le statut de lanceur d'alerte : par exemple, dès la date de transmission du signalement, après un premier examen par l'autorité compétente ou uniquement une fois que l'autorité a pris une décision quant au fond. À la suite de la visite sur place, les autorités ont précisé qu'en vertu de l'article 6.2 de la loi anti-corruption, la protection était effective dès le moment du signalement. Néanmoins, l'EEG considère qu'une plus grande clarté sur ce point dans le texte de la loi elle-même pourrait améliorer la cohérence de son interprétation et la sécurité juridique pour les potentiels lanceurs d'alerte.

107. En plus des modalités de signalement en interne, la loi sur les lanceurs d'alerte oblige l'autorité compétente à mettre en place une modalité externe. L'EEG a appris qu'en fonction du domaine, plusieurs modalités de signalement externes avaient été mises en place. Par exemple, les signalements portant sur des sujets environnementaux doivent être adressés au

²¹ Les actes de corruption comprennent le fait d'exiger, de servir d'intermédiaire ou de percevoir des revenus provenant de pratiques corrompues, l'abus de fonction, le détournement de ressources publiques, l'abus d'influence, l'utilisation abusive d'informations privilégiées, ou tout autre acte de corruption dont le fonctionnaire a connaissance.

Conseil de l'environnement, et ceux portant sur des biens de consommation, à l'Autorité de protection des consommateurs et de réglementation technique. À cet égard, l'EEG remarque qu'il peut s'avérer difficile de savoir à quelle autorité s'adresser ; en effet, on ne saurait attendre des lanceurs d'alerte une connaissance juridique pointue de la répartition des compétences entre les autorités, en particulier lorsque leur signalement concerne des irrégularités de différents types ou relève de la compétence de plusieurs autorités différentes. Cette situation risque de semer la confusion et d'entraîner le développement de pratiques administratives non homogènes et une application inégale de la loi, source d'insécurité juridique.

108. Dans le cas des communes, il reste difficile de savoir comment les modalités de signalement externe qu'elles sont tenues de mettre à disposition pourraient fonctionner de façon à être perçues comme indépendantes des institutions municipales, élément essentiel pour que tous les citoyens osent signaler des infractions. Compte tenu du manque de recul sur l'application de la loi, l'EEG juge important de surveiller le fonctionnement de ces multiples modalités de signalement externes pour veiller à ce qu'elles soient effectivement accessibles, claires, cohérentes et fiables.

109. La loi sur les lanceurs d'alerte interdit expressément les représailles, ce qu'il convient de saluer. Les autorités ont indiqué que la notion de représailles est explicitée dans l'exposé des motifs de la loi, faisant partie intégrante de la législation. Une définition exhaustive n'a pas été incluse dans la loi afin d'éviter qu'elle ne soit trop restrictive. Toutefois, l'EEG estime que, étant donné qu'il appartiendra en dernier ressort aux juridictions internes de se prononcer sur des cas spécifiques de représailles, la loi pourrait renforcer la sécurité juridique en identifiant des exemples de représailles interdites. Celles-ci peuvent inclure, par exemple, le licenciement, la suspension, la dégradation, le harcèlement ou tout autre traitement punitif ou discriminatoire, et des exemples de représailles indirectes à l'encontre de personnes directement liées ou associées au lanceur d'alerte, y compris d'anciens employés²².

110. De surcroît, la loi sur les lanceurs d'alerte ne prévoit pas de mesures de protection concrètes. Elle reste muette, par exemple, sur les moyens d'obtenir des conseils confidentiels avant d'envisager d'alerter et sur les mécanismes applicables en cas de représailles, comme les demandes en référé, l'aide juridique ou le soutien psychologique ou financier. Ces garanties sont pourtant prévues, dans leurs grandes lignes, dans l'annexe à la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7](#) (principe n° 26). À la suite de la visite sur place, les autorités ont indiqué qu'à compter de janvier 2026, Transparency International Estonie fournira, pendant les quatre prochaines années, des services de conseil par l'intermédiaire d'un centre d'aide aux lanceurs d'alerte. Ces services seront accessibles tant aux lanceurs d'alerte qu'aux autorités publiques et aux entreprises tenues de recevoir ces signalements. Le GET note qu'il n'a pas été en mesure d'évaluer le fonctionnement du centre d'aide et qu'il appartiendra donc au GRECO d'attendre des informations complémentaires sur son fonctionnement dans la pratique et d'évaluer son efficacité et son adéquation pour répondre à la recommandation énoncée au paragraphe 113 ci-dessous.

111. En vertu de la loi sur les lanceurs d'alerte, en cas de violation (délits), la responsabilité de personnes physiques ou morales peut être engagée. Les autorités ont indiqué que l'article

²² Voir par exemple l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans [Hrachya Harutyunyan c. Arménie](#), n° 15028/16, 27 août 2024, concernant le prolongement de la protection au titre du statut de lanceur d'alerte après la fin de la relation de travail.

22 de la loi désigne comme autorités extrajudiciaires chargées de traiter ces délits et d'imposer des sanctions le Service de la Police et des Garde-frontières ainsi que, dans certains cas, le Service de Sécurité intérieure. Elles ont également noté que le Service de la Police et des Garde-frontières a jusqu'à présent traité deux cas de ce type. Néanmoins, le GET estime qu'il convient de donner une plus grande visibilité au rôle du Service de la Police et des Garde-frontières, par exemple en sensibilisant davantage le public et en fournissant des orientations. Savoir que les infractions à la loi peuvent être traitées par l'autorité compétente renforcerait la crédibilité et l'efficacité du mécanisme de mise en œuvre, tout en encourageant les individus à signaler des manquements.

112. La loi sur les lanceurs d'alerte n'étant entrée en vigueur que récemment, il est également recommandé aux autorités d'en évaluer l'efficacité pour obtenir une image plus complète de la manière dont la loi est mise en œuvre et du fonctionnement du dispositif et, éventuellement, y apporter les changements nécessaires. L'efficacité de ce cadre peut être évaluée, par exemple, via des rapports annuels adressés aux autorités compétentes, pouvant couvrir le nombre de signalements reçus, les types de préoccupations signalées, les mesures de protection appliquées et le nombre d'affaires portées devant un tribunal, mais aussi via des enquêtes transversales, des sondages et des études.

113. Au vu de ce qui précède et compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la loi sur les lanceurs d'alerte, **le GRECO recommande aux autorités nationales (centrales) de favoriser la mise en œuvre effective du cadre de protection des lanceurs d'alerte en i) procédant à un examen du champ d'application de la loi de protection des lanceurs d'alerte au regard des normes pertinentes du Conseil de l'Europe et, sur la base de ses conclusions, en modifiant la loi afin d'assurer sa conformité avec ces normes, notamment en étendant son champ d'application aux violations du droit national, ii) en fournissant aux acteurs concernés des formations et des orientations pratiques, iii) en assurant aux lanceurs d'alerte potentiels un accès effectif à des conseils confidentiels, iv) en précisant les attributions et les procédures qu'elle prévoit et v) en évaluant l'efficacité de la loi via la collecte et l'analyse de données, afin d'identifier les éventuelles modifications nécessaires à l'avenir.**

114. Au niveau municipal, il est positif que Tallinn ait adopté une procédure pour mettre en œuvre ses obligations légales en instaurant une voie de signalement interne, et que Tallinn et Tartu aient confié le recueil de ces signalements à leur direction de l'Audit interne. Il est attendu des autorités qu'elles prennent des mesures pour assurer, conformément à la loi, la protection des lanceurs d'alerte et des autres personnes affectées par les révélations afin d'offrir un environnement sûr, propice aux prises de parole et à la confiance envers le dispositif de signalement. Cependant, du fait de l'histoire de l'Estonie, le signalement des cas de corruption rappelle aux habitants la délation autrefois pratiquée par les services de sécurité et de renseignements, et le souvenir des injustices provoquées par ces pratiques pèse encore aujourd'hui sur l'image des lanceurs d'alerte. Cela pourrait expliquer le faible nombre d'alertes reçues, qui d'après les autorités, ont été traitées comme des signalements classiques ou sont restées cantonnées à des questions d'emploi et de personnel.

115. Dans ce contexte, l'EEG juge utile d'insister sur l'existence et l'importance de la loi sur les lanceurs d'alerte auprès du grand public et des agents publics municipaux, y compris les membres de la municipalité, du conseil municipal et le personnel de l'administration locale. Les autorités devraient sensibiliser activement à ce sujet afin de faire évoluer les mentalités, de favoriser des attitudes positives, de renforcer la confiance et d'augmenter le nombre de

signalements effectués par des lanceurs d'alerte. Cette approche est également soutenue par la Résolution 444 (2019) et par la Recommandation 435 (2019) du Congrès, qui appellent les pouvoirs locaux et régionaux à encourager un état d'esprit favorable aux alertes au sein de la population et à lancer des campagnes nationales sur le sujet pour en souligner l'intérêt dans la lutte contre la corruption, ainsi qu'à mettre en place des voies de signalements confidentielles appropriées.

116. Pour les raisons ci-dessus, **le GRECO recommande i) aux autorités de Tallinn et de Tartu de fournir des formations renforcées et régulières à l'ensemble des agents publics et, ii) aux autorités nationales (centrales) de sensibiliser le public au lancement d'alerte et de promouvoir un état d'esprit positif à l'égard de cette pratique.**

IV. CONCLUSIONS ET SUIVI

117. L'Estonie a mis en place un régime robuste de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption. Cela vaut aussi au niveau municipal, notamment grâce aux directions de l'Audit interne de Tallinn et de Tartu, qui jouent un rôle crucial dans la gestion des mécanismes de contrôle en interne. Les bonnes pratiques identifiées soulignent l'investissement des communes dans la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité. Elles couvrent plusieurs domaines, allant des marchés publics à la promotion d'une culture institutionnelle fondée sur les valeurs en passant par les formations en ligne, l'accès aux informations publiques et l'existence de budgets participatifs.

118. Le rapport identifie plusieurs domaines dans lesquels des progrès supplémentaires sont nécessaires et formule plusieurs recommandations. Celles-ci portent sur une série d'enjeux, dont la nomination des membres des conseils de surveillance des entreprises et fondations municipales, l'élaboration d'orientations sur les restrictions procédurales ainsi que sur les activités annexes. Elles concernent également la mise en place d'un système de vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts fondé sur les risques, l'évaluation de la participation citoyenne aux processus de prise de décisions, la réglementation du lobbying, le renforcement des directions de l'Audit interne, le changement régulier des cabinets d'audit externe et le renforcement de la loi sur les lanceurs d'alerte.

119. Ces recommandations, si elles sont mises en œuvre, devraient encore renforcer le régime de promotion de l'intégrité en Estonie, favoriser l'obligation de rendre des comptes au niveau local et asseoir la confiance du public envers les institutions. Le processus devra tenir compte de l'histoire du pays, du fort attachement de la société estonienne à la confiance et de la culture organisationnelle du pays, très ancrée dans les valeurs. Certaines recommandations se prêtent à une mise en œuvre par les autorités nationales pertinentes, au niveau central, tandis que d'autres s'adressent plus directement aux autorités de Tallinn et de Tartu. Dans certains cas, l'efficacité de leur mise en œuvre dépendra d'une coordination étroite entre autorités nationales et infranationales, dans le respect du cadre constitutionnel du pays. Il appartient à l'Estonie de désigner les institutions ou organismes chargés de prendre les mesures nécessaires.

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

- i. aux autorités de Tallinn et de Tartu de revoir les dispositions relatives à la nomination des membres des conseils de surveillance des entreprises et fondations municipales afin de garantir i) que les intérêts des communes soient dûment représentés, ii) que toute politisation excessive de ces conseils et tout conflits d'intérêts soient évités, iii) que les nominations reposent sur le mérite, les qualifications professionnelles et la transparence, ainsi que iv) une représentation indépendante suffisante soit assurée pour garantir l'objectivité et un contrôle efficace (paragraphe 41) ;
- ii. aux autorités de Tallinn et de Tartu, afin de garantir une participation systématique et régulière aux formations, de mettre en place un mécanisme visant à assurer que les membres des conseils municipaux, des administrations municipales et des administrations locales ont effectivement suivi les formations pertinentes en matière d'intégrité (paragraphe 49) ;
- iii. aux autorités de Tallinn et de Tartu i) d'assortir leurs modalités de conseils sur l'éthique et l'intégrité de garanties de confidentialité claires, ii) de sensibiliser tous leurs agents à ces modalités, et iii) de promouvoir des conseils efficaces et des orientations cohérentes indépendamment du canal utilisé et iv) de mettre en place des dispositions pour distinguer clairement, d'une part, les fonctions de conseil confidentiel et, d'autre part, les fonctions de vérification et d'enquête sur les manquements à l'intégrité (paragraphe 55) ;
- iv. aux autorités nationales (centrales) d'élaborer, sur la base de la jurisprudence interne établie et en consultation et coopération avec les autorités infranationales, des orientations pratiques à l'attention des membres des municipalités et des conseils municipaux et du personnel de l'administration locale sur la mise en œuvre des restrictions procédurales prévues par la loi anti-corruption, ainsi que sur le lien de ces restrictions avec la responsabilité pénale, afin d'améliorer la sécurité juridique et une application cohérente (paragraphe 60) ;
- v. aux autorités de Tallinn et de Tartu de renforcer et de clarifier les orientations existantes sur l'exercice d'activités annexes (notamment en précisant les critères d'autorisation ou d'interdiction de ces activités, en donnant des exemples concrets, en indiquant les durées maximales, les seuils de charge de travail acceptables et en définissant les conséquences des éventuels manquements) pour favoriser la cohérence et la transparence dans l'application des règles relatives aux activités annexes au niveau municipal (paragraphe 67) ;
- vi. aux autorités de Tallinn et de Tartu de renforcer la mise en œuvre concrète du cadre juridique applicable en matière de vérification des déclarations d'intérêts via i) le développement d'un système adapté permettant de vérifier, sur la base d'une analyse des risques, les déclarations d'intérêts, ii) la dotation des organes municipaux chargés de cet examen en moyens suffisants, iii) la coordination avec les autorités compétentes pour faciliter l'accès aux informations et aux bases de données nécessaires, ainsi que iv) l'identification de mesures de suivi appropriées en cas de manquement aux obligations déclaratives, qui pourraient

englober des sanctions ou d'autres mesures correctives prévues par le cadre juridique national applicable (paragraphe 74) ;

- vii. aux autorités de Tallinn et de Tartu de revoir et de renforcer les dispositifs existants de participation citoyenne aux processus décisionnels, et, le cas échéant, d'adopter ou de mettre à jour des mesures concrètes, notamment en révisant les règles et les procédures pertinentes en vue de rendre la participation plus inclusive, efficace et constructive (paragraphe 84) ;**
- viii. i) que le lobbying soit réglementé au niveau national (central) par un cadre clair pour assurer la transparence des échanges entre lobbyistes et agents publics impliqués dans le processus de prise de décision, y compris au niveau infranational , ou ii) en l'absence de cette législation, que les autorités de Tallinn et de Tartu 1) améliorent la divulgation des contacts entre les agents publics impliqués dans le processus de prise de décision publique et les lobbyistes ou les tiers cherchant à influencer les prises de décisions publiques, y compris l'identité des personnes rencontrées (ou de celles qu'elles représentent) et le sujet des discussions, et 2) élaborent et diffusent des orientations à l'intention des agents public sur la manière d'interagir avec les lobbyistes et les tiers de manière transparente (paragraphe 89) ;**
- ix. de renforcer les capacités humaines et administratives des directions de l'Audit interne de Tallinn et de Tartu, en les dotant de moyens à la hauteur de leurs responsabilités pour qu'elles puissent s'acquitter avec diligence de leurs missions, et d'offrir au personnel de ces directions des formations spécialisées (paragraphe 96) ;**
- x. i) aux autorités de Tallinn et de Tartu d'instaurer des garanties appropriées pour assurer l'indépendance et l'objectivité de leurs cabinets d'audit externe, conformément aux exigences de rotation prévues par la loi sur les activités des auditeurs, en particulier lorsque le même cabinet d'audit est reconduit sur une longue période, et de mettre en place des garanties alternatives solides lorsqu'une telle rotation n'est pas réalisable et ii) aux autorités nationales (centrales) de procéder à un réexamen de la législation pertinente, à savoir la loi sur les marchés publics et la loi sur les activités des auditeurs, en vue de résoudre toute incohérence concernant l'application des procédures de passation de marchés aux exigences en matière de rotation des auditeurs (paragraphe 102) ;**
- xi. aux autorités nationales (centrales) de favoriser la mise en œuvre effective du cadre de protection des lanceurs d'alerte en i) procédant à un examen du champ d'application de la loi de protection des lanceurs d'alerte au regard des normes pertinentes du Conseil de l'Europe et, sur la base de ses conclusions, en modifiant la loi afin d'assurer sa conformité avec ces normes, notamment en étendant son champ d'application aux violations du droit national, ii) en fournissant aux acteurs concernés des formations et des orientations pratiques, iii) en assurant aux lanceurs d'alerte potentiels un accès effectif à des conseils confidentiels, iv) en précisant les attributions et les procédures qu'elle prévoit et v) en évaluant l'efficacité de la loi via la collecte et l'analyse de données, afin**

d'identifier les éventuelles modifications nécessaires à l'avenir (paragraphe 113) ;

- xii. i) aux autorités de Tallinn et de Tartu de fournir des formations renforcées et régulières à l'ensemble des agents publics et, ii) aux autorités nationales (centrales) de sensibiliser le public au lancement d'alerte et de promouvoir un état d'esprit positif à l'égard de cette pratique (paragraphe 116).**

121. Le GRECO invite les autorités estoniennes à porter à la connaissance de toutes les autorités locales, y compris le cas échéant via leurs associations, les recommandations contenues dans le présent rapport qui les concernent, afin de combler les lacunes similaires dans leurs propres réglementations et pratiques.

122. En outre, le GRECO invite les autorités estoniennes à diffuser les bonnes pratiques identifiées dans le présent rapport auprès des autres autorités infranationales du pays.

123. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités estoniennes à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2027. Ces mesures seront évaluées par le GRECO via la procédure de conformité prévue par l'article 31 révisé ter de son Règlement intérieur.

124. Enfin, le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à mettre cette traduction à la disposition du public.

ANNEXE – PRÉSENTATION DÉTAILLÉE

I.	SYSTEME DE GOUVERNANCE AUX NIVEAUX NATIONAL ET INFRANATIONAL.....	37
	CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	37
	PROFIL ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE PRO-INTEGRITE ET ANTI-CORRUPTION.....	37
	<i>Mécanismes de surveillance et de contrôle des communes</i>	40
	STATISTIQUES SUR LES INFRACTIONS DE CORRUPTION.....	41
II.	RÉGIME DE PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ AU NIVEAU INFRANATIONAL.....	42
	ROLES, BUDGETS ET STRUCTURES DE GOUVERNANCE	42
	<i>Cadre national relatif à la gouvernance et aux budgets municipaux</i>	42
	<i>Gouvernance et budget de la ville de Tallinn</i>	44
	<i>Gouvernance et budget de la ville de Tartu</i>	48
	ADMINISTRATION LOCALE	50
	<i>Cadre national relatif aux emplois municipaux</i>	50
	<i>Emplois dans l'administration locale de la ville de Tallinn</i>	52
	<i>Emplois dans l'administration locale de la ville de Tartu</i>	54
	POLITIQUES PRO-INTEGRITE ET ANTI-CORRUPTION : GESTION DES RISQUES.....	55
	<i>Gestion des risques à Tallinn</i>	55
	<i>Gestion des risques à Tartu</i>	57
	NORMES DE CONDUITE ET D'ÉTHIQUE	58
	<i>Règles et lignes directrices en matière d'éthique aux niveaux national et infranational</i>	58
	<i>Formation et sensibilisation à l'éthique aux niveaux national et infranational</i>	59
	<i>Conseils confidentiels au niveau infranational</i>	60
	CONFLITS D'INTERETS.....	60
	<i>Cadre national de gestion des conflits d'intérêts</i>	60
	<i>Gestion des conflits d'intérêts au niveau infranational</i>	61
	INCOMPATIBILITES, INTERDICTIONS ET RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES.....	63
	<i>Cadre national relatif aux incompatibilités, aux interdictions et aux restrictions</i>	63
	<i>Réglementation des incompatibilités, interdictions et restrictions au niveau infranational</i>	64
	CADEAUX ET AVANTAGES	66
	<i>Cadre national relatif aux cadeaux et aux avantages</i>	66
	<i>Réglementation des cadeaux et des avantages au niveau infranational</i>	66
	CONTRATS AVEC DES AUTORITES INFRANATIONALES OU DES ENTITES PRIVEES	67
	ABUS DE RESSOURCES PUBLIQUES ET UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS CONFIDENTIELLES	67
	DECLARATION DE PATRIMOINE, DE DETTES ET D'INTERETS.....	68
	<i>Obligations déclaratives</i>	68
	<i>Mécanismes de contrôle</i>	69
	TRANSPARENCE, ACCES AUX INFORMATIONS ET PARTICIPATION DU PUBLIC.....	70
	<i>Accès aux informations</i>	70
	<i>Transparence et participation du public aux prises de décisions</i>	72
	<i>Tiers et lobbyistes</i>	76
	MECANISMES DE CONTROLE, DE SURVEILLANCE ET DE REDDITION DE COMPTES	76
	<i>Mécanismes de conformité</i>	76
	<i>Contrôles/audits internes</i>	77
	<i>Contrôles/audits externes</i>	79
	<i>Audits indépendants/sociaux</i>	79
	<i>Contrôle administratif</i>	80
	<i>Contrôle juridictionnel</i>	80
	REVELATION DES CAS DE CORRUPTION ET D'ATTEINTES A L'INTEGRITE ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	81
	<i>Mécanismes publics de plainte</i>	81
	<i>Obligations de signalement des agents publics</i>	82
	<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	82
	MISE EN ŒUVRE ET SANCTIONS	84
	<i>Mécanismes hors droit pénal</i>	84
	<i>Procédures pénales</i>	85
	<i>Statistiques</i>	85

I. SYSTEME DE GOUVERNANCE AUX NIVEAUX NATIONAL ET INFRANATIONAL

Cadre juridique et institutionnel

125. L'Estonie est une République parlementaire ; le pouvoir législatif y est exercé par le *Riigikogu* (Parlement), le pouvoir exécutif, par le gouvernement (articles 59 et 86 de la [Constitution](#)). Le Président de la République est le chef de l'État (article 77 de la Constitution). La Constitution (article 4) pose le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs entre le *Riigikogu*, le Président, le gouvernement et les tribunaux.

126. L'Estonie est aussi un État unitaire (article 1 de la [Constitution](#)) et le territoire n'y est divisé qu'en un seul type d'unité administrative, les communes. La protection des droits et des libertés des citoyens constitue un devoir partagé entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et les communes (article 14 de la [Constitution](#)). La base juridique de l'autonomie locale est énoncée au chapitre XIV de la [Constitution](#), qui définit le statut des collectivités locales, leurs assemblées représentatives, leurs limites territoriales et leur degré d'autonomie financière, et leur reconnaît le droit de former des associations.

127. La structure territoriale et administrative estonienne est principalement régie par deux lois : 1) la [loi de 1995 sur la division administrative du territoire de l'Estonie](#) prévoit la division du pays en comtés, villes et communes rurales et expose la procédure à suivre pour modifier les limites et l'organisation administratives et territoriales ainsi que le nom d'une unité territoriale ; 2) la [loi de 1993 sur l'organisation des collectivités locales](#) (ci-après : « loi sur les collectivités locales ») expose les fonctions, les compétences et l'organisation des collectivités locales et leurs relations entre elles et avec les organes de l'État.

128. L'Estonie compte aujourd'hui 78 communes (collectivités locales), dont 63 communes rurales (*vald*) et 15 villes (*linn*). Les communes elles-mêmes peuvent se diviser en arrondissements (*linnaosa, osavald*) dotés de pouvoirs limités, définis par les statuts de la commune. L'Estonie compte également 15 comtés (*maakonnad*) qui ne sont pas des collectivités locales, mais des unités administratives de l'État et n'ont ni représentants élus, ni compétences indépendantes notables.

129. Outre son cadre national, l'Estonie a ratifié la [Charte européenne de l'autonomie locale](#), entrée en vigueur dans le pays le 1^{er} avril 1995. La Charte pose le cadre démocratique global du fonctionnement des pouvoirs locaux en Estonie. Le pays a également ratifié le [Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales](#), entré en vigueur le 1^{er} juin 2012. Le Protocole renforce le caractère démocratique de la gouvernance locale en prévoyant l'amélioration de la participation publique, de la transparence, de l'obligation de rendre des comptes et de l'inclusivité.

Profil et mise en œuvre du cadre pro-intégrité et anti-corruption

130. L'Estonie met actuellement en œuvre son quatrième [Plan d'action anti-corruption](#), couvrant la période 2021-2025²³, et des rapports d'activité sont disponibles [en ligne](#). Plusieurs grandes lois constituent, ensemble, le cadre anti-corruption et pro-intégrité du pays.

²³ L'Estonie a déployé à ce jour trois plans d'action anti-corruption : la [Stratégie anti-corruption 2013-2020](#) et les stratégies précédentes, pour [2008-2012](#) et [2004-2008](#).

131. La [loi anti-corruption](#) assoit sur des bases juridiques la prévention des conflits d'intérêts (via des « restrictions procédurales »), le dépôt de déclarations d'intérêts, l'exercice d'activités annexes et les responsabilités en cas de violations. Elle s'applique à l'ensemble des agents publics tels que définis à l'article 2, c'est-à-dire toute personne exerçant une fonction officielle au niveau national ou infranational, dont les membres des municipalités et des conseils municipaux et le personnel de l'administration locale. La [loi sur les collectivités locales](#) porte avant tout sur la structure, le fonctionnement et l'organisation de ces collectivités mais couvre aussi de manière indirecte les questions d'intégrité. La [loi sur la fonction publique](#) définit l'organisation de la fonction publique, instaure un Conseil de déontologie de la fonction publique (voir plus loin, paragraphe 137), exclut les conflits d'intérêts et définit la responsabilité disciplinaire des agents publics en cas de manquement à leurs devoirs, y compris de nature déontologique. La [loi sur les procédures administratives](#) interdit aux personnes agissant au nom d'une autorité administrative de participer à une procédure/décision lorsqu'elles y sont personnellement intéressées ou lorsque leur impartialité peut être mise en doute (article 10).

132. De plus, la [loi sur les marchés publics](#) établit des procédures transparentes, dans le but d'assurer une concurrence réelle et non distordue par des conflits d'intérêts (article 3). Elle exige des autorités contractantes, y compris les communes, qu'elles adoptent en interne des règles destinées à prévenir, identifier et écarter les conflits d'intérêts dans la passation de marchés publics (article 19.4.6) et à exclure les soumissionnaires ou candidats de la procédure d'achat en cas de conflit d'intérêts inévitable (articles 95.4.6 et 98.6). Enfin, le [Code de procédure délictuelle](#), qui régit les procédures judiciaires et extrajudiciaires dans les cas de délits (infractions mineures), oblige les agents publics à se mettre en retrait des procédures lorsque leur impartialité n'est pas garantie (article 25).

133. Ces lois forment la base du régime estonien de lutte contre la corruption et de défense de l'intégrité, dont la mise en œuvre est assurée par plusieurs organes nationaux et infranationaux. Le ministère de la Justice et du Numérique assure le déploiement du Plan d'action anti-corruption en répartissant les tâches entre les ministères selon leur domaine de compétence. Un [Réseau anti-corruption](#), supervisé par le ministère de la Justice et du Numérique, coordonne et suit les activités entre les ministères et les institutions compétentes au regard du Plan d'action, développe et partage les bonnes pratiques et soutient la coopération, les formations et les échanges d'expériences. Le Réseau est composé de représentants de chaque ministère et de chaque institution concernée²⁴. Bien que les représentants des collectivités locales n'en soient pas membres, ils peuvent être invités aux réunions sur les sujets qui les concernent. Le ministère des Affaires régionales et de l'Agriculture représente, au sein du Réseau anti-corruption, la politique de l'État à l'égard des collectivités locales.

134. Le ministère de la Justice et du Numérique coordonne également les activités nationales de lutte contre la corruption²⁵ ([loi anti-corruption](#), article 8). Il formule des conseils

²⁴ Le Réseau se compose actuellement des chargés de la lutte anti-corruption des différents ministères et de représentants d'organisations partenaires (Service de la police et des gardes-frontières, Cour nationale des comptes, Transparency International Estonie, Chambre estonienne de commerce et d'industrie, etc.).

²⁵ Une enquête menée en 2020-2021 par le ministère de la Justice auprès de plus de 360 membres de conseils municipaux sur la mise en œuvre de la loi anti-corruption a livré les résultats suivants : 20 % des fonctionnaires interrogés n'avaient suivi aucune des formations anti-corruption en ligne organisées par le ministère et parmi

fondés sur ses analyses des activités menées et de l'application de la loi anti-corruption. Le ministère a élaboré : 1) des sessions de formation et un programme de cours en ligne sur les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption ([vidéos et tests de connaissances](#)²⁶) ; 2) une [plateforme en ligne](#) pour l'évaluation des risques de corruption par les autorités infranationales (en partenariat avec Transparency International Estonie) ; 3) le site anti-corruption [korruptsioon.ee](#), qui centralise toutes les informations pertinentes, dont les formations, l'état de la recherche, les contacts utiles et des guides à l'attention des autorités infranationales, et 4) un panorama des plans anti-corruption et des avancées sur le sujet.

135. Bien que les mesures susmentionnées aient été adoptées au niveau national, la mise en œuvre de la loi anti-corruption relève des pouvoirs locaux, en vertu de leur droit à l'autonomie. Conformément à ce cadre, aucun canal spécial n'est à la disposition des autorités infranationales pour qu'elles fassent rapport aux autorités nationales. Les ministères jouent un rôle très limité dans la mise en œuvre de la législation et des actions anti-corruption et pro-intégrité en vertu du Plan d'action anti-corruption au niveau infranational, se limitant principalement à fournir des lignes directrices et des supports de formation.

136. Au sein du cadre institutionnel, le ministère des Affaires régionales et de l'Agriculture supervise les politiques des pouvoirs locaux, fournit des lignes directrices et des formations sur les systèmes de contrôle internes et gère la plateforme des [services des collectivités locales](#). Il a élaboré des [lignes directrices](#) sur la mise en place de systèmes de contrôle internes au sein des autorités infranationales. Il assure également l'élaboration, la mise en œuvre, la coordination et le suivi du développement régional, des politiques d'administration territoriale et des principes de gestion financière des collectivités locales.

137. La fonction publique et la politique de l'État en matière de ressources humaines relèvent en outre du ministère des Finances. Il coordonne le développement de principes homogènes en matière de déontologie des services publics et gère le Conseil de déontologie de la fonction publique, qui joue un rôle consultatif sur la mise en œuvre du Code de déontologie des agents publics ([loi sur la fonction publique](#), article 12). Le ministère publie également des lignes directrices et des bonnes pratiques sur les conflits d'intérêts, les cadeaux, faveurs et avantages et les activités annexes.

138. Enfin, la [Commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption](#) assure au niveau du *Riigikogu* la supervision de la mise en œuvre des mesures anti-corruption. Elle peut aussi délibérer sur les cas de corruption impliquant des agents publics au sens de la [loi anti-corruption](#)²⁷ (articles 9 et 13.1).

ces derniers, seuls 10 % avaient l'intention d'en suivre une. En réaction, le ministère a proposé de modifier l'article 3.2 de la loi anti-corruption en vue d'encourager une approche plus stricte en matière de sensibilisation aux problèmes de corruption, d'organiser des formations, de promouvoir la bonne gouvernance et de réduire les risques de corruption.

²⁶ Une [vidéo](#) disponible en anglais sur YouTube explique qu'un acte de corruption peut constituer un délit ou une infraction pénale selon le montant de l'opération – inférieur ou supérieur à 40 000 EUR.

²⁷ Aux fins de l'article 13.1 de la loi anti-corruption, on entend par « fonctionnaires », notamment, les membres des conseils municipaux, les membres des municipalités (pouvoir exécutif des communes, qu'elles soient rurales ou urbaines), les maires d'arrondissements et les gestionnaires des agences municipales (**art. 13.1.2**) ; les fonctionnaires des communes rurales ou des villes, si le conseil municipal vote cette obligation (**art. 13.1.11**) ; les membres des organes de gestion des entreprises publiques aux fins de la loi sur la concurrence, si cette obligation est établie par le principal ministère de tutelle de l'entreprise, le cas échéant ; par le conseil municipal si l'entreprise relève principalement de l'autorité municipale, ou, si l'entreprise agit principalement sous l'égide d'une personne morale de droit public, par le conseil de surveillance ou un organe équivalent de cette personne

Mécanismes de surveillance et de contrôle des communes

139. La [loi sur les collectivités locales](#) précise les relations de ces collectivités avec les organes de l'État et le contrôle de leurs activités (article 66), qui est de trois grands types : 1) administratif – contrôle des actes administratifs d'une collectivité locale, pour s'assurer qu'ils respectent les lois et réglementations en vigueur et, surtout, l'intérêt général ; 2) juridique – contrôle de la conformité de la législation générale adoptée par une collectivité locale, effectué par la Chancellerie de la Justice, et 3) financier – contrôle des activités d'une collectivité locale, effectué par la Cour nationale des comptes.

140. De manière plus restreinte, le ministère de la Justice et du Numérique contrôle la légalité des textes administratifs adoptés par les collectivités locales (mais non de leurs actions), et le ministère des Finances, dans la mesure et les conditions prévues par la loi, contrôle la légalité et le bon usage des dépenses engagées par les collectivités locales sur des fonds en provenance de l'État ([loi sur le gouvernement de la République](#), article 75.3). Le ministère de la Justice et du Numérique peut examiner les textes avec l'aide d'autres ministères pertinents, habilités à vérifier les performances des collectivités locales dans l'accomplissement des fonctions étatiques qui leur sont assignées par la loi ou par des accords administratifs. Le ministère de l'Éducation et de la Recherche, par exemple, supervise la légalité des activités des établissements d'enseignement préscolaire et de leurs responsables, en veillant notamment à l'accessibilité des établissements.

141. Si un ministère constate qu'un acte administratif d'une autorité locale est illégal ou contraire à l'intérêt général, il peut proposer par écrit de l'abroger ou de le mettre en conformité avec la loi sous 30 jours à compter de la réception du courrier. Si passé ce délai, l'autorité locale en question ne s'est pas mise en conformité, le ministère concerné peut saisir le Tribunal administratif, en vertu du Code du Tribunal administratif. Tout ministère découvrant qu'une autorité locale a détourné des fonds publics doit le signaler à la Cour nationale des comptes, à un organisme d'enquête ou à toute autre autorité compétente.

142. Outre ce contrôle ministériel, la Chancellerie de la Justice (également Bureau du Médiateur) vérifie la conformité des actes juridiques municipaux d'application générale avec la Constitution et le droit national. Le Chancelier ou la Chancellerie est un fonctionnaire indépendant dont les travaux sont orientés par la [loi sur la Chancellerie de la Justice](#) ; ses avis sont publiés sur son [site web](#).

143. Enfin, la Cour nationale des comptes assure l'audit financier de différentes autorités, dont les communes, les fondations et associations à but non lucratif municipales et les entreprises contrôlées par des communes ([loi sur la Cour nationale des comptes](#), articles 6 et 7). L'audit couvre la gestion, l'usage et l'aliénation des biens étatiques et municipaux en possession des collectivités locales (démarche similaire à un contrôle administratif au sens

morale (**art. 13.1.13**) ; les membres des organes de gestion des fondations créées par l'État, les collectivités locales ou une personne morale de droit public, si cette obligation est établie par le ministère compétent, le conseil municipal ou le conseil de surveillance ou un organe similaire d'une personne morale de droit public (**art. 13.1.14**) ; les personnes qui par délégation, en vertu de la loi ou d'un contrat administratif, accomplissent des actions ou prennent des décisions de service public, si cette obligation est établie pour le ministère de tutelle concerné, le conseil municipal ou le conseil de surveillance ou un organe similaire d'une personne morale de droit public (**art. 13.1.15**).

large). Les rapports d’audit n’ont pas force exécutoire pour les pouvoirs locaux. Ils sont disponibles en ligne (sur la page des [rapports de la Cour nationale des comptes](#)).

Statistiques sur les infractions de corruption

144. Le ministère de la Justice et du Numérique tient des statistiques nationales sur les infractions pénales de corruption, au niveau des institutions de l’État comme des autorités infranationales. Les chiffres ci-dessous, extraits manuellement de la base du ministère, ne concernent que les infractions de corruption au sein des autorités infranationales qui ont été déclarées, c’est-à-dire pour lesquelles une procédure pénale a été ouverte.

Année	Procédures pénales engagées sur des soupçons de corruption impliquant des autorités infranationales
2023	25
2022	62
2021	14
2020	16
2019	24

II. RÉGIME DE PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ AU NIVEAU INFRANATIONAL

Rôles, budgets et structures de gouvernance

Cadre national relatif à la gouvernance et aux budgets municipaux

145. En vertu de la [loi sur les collectivités locales](#) (article 4), les organes d'une commune sont 1) le conseil municipal, organe représentatif de la collectivité locale, élu par ses habitants, et 2) l'administration locale, organe exécutif dont la constitution est approuvée par le conseil municipal. Aux dispositions de la [loi](#) s'ajoutent les statuts de la commune, dont l'élaboration, la modification ou l'abrogation reviennent au conseil municipal, qui régit les procédures de constitution et de fonctionnement des organes municipaux (article 8). Les communes assurent un large éventail de services locaux : éducation, culture, sports, protection sociale, urbanisme, approvisionnement en eau et gestion des eaux usées, gestion des déchets, transports publics locaux et construction et entretien de la voirie ([loi sur les collectivités locales](#), article 6).

146. Le conseil municipal (*volikogu*), principal organe représentatif de la commune, est élu pour un mandat de quatre ans au suffrage libre, universel, égal, direct et secret. Les citoyens estoniens et les citoyens de l'Union européenne âgés de 16 ans révolus ont le droit de vote, sous réserve des dispositions légales. En cas de fusion ou de subdivision de la collectivité locale ou de l'incapacité du conseil à agir, le mandat du conseil municipal peut être abrégé par la loi ([Constitution](#), article 156). Il peut être mis fin au mandat d'un conseiller municipal avant son terme pour les motifs énumérés à l'article 18 de la [loi sur les collectivités locales](#), dont un déménagement en dehors de la commune, la perte de la nationalité estonienne ou une condamnation pénale.

147. En vertu de l'article 22 de la [loi sur les collectivités locales](#), le conseil municipal adopte le budget de la commune, approuve les rapports annuels, lève les taxes et les impôts locaux et peut modifier les limites de la collectivité locale et former des arrondissements. Entre autres compétences, le conseil municipal approuve également la taille et la structure de l'administration locale, confirme les nominations à la municipalité et décide de la mise en place ou de la dissolution des agences municipales (prestataires de services, qui n'ont pas le statut de personnes morales) ainsi que des fondations et entreprises municipales.

148. Le conseil municipal peut aussi mettre sur pied des commissions, permanentes ou ad hoc (*alaline/ajutine komisjon* – [loi sur les collectivités locales](#), article 47). En vertu de l'article 48 de la [loi](#), une seule commission est obligatoire : la commission d'audit (*revisjonikomisjon*), composée d'au moins trois membres du conseil et chargée de superviser les activités de la municipalité, y compris les agences, entreprises et fondations municipales et les organisations à but non lucratif sur lesquelles une commune exerce une influence prépondérante.

149. Le conseil municipal élit son président ou sa présidente au scrutin majoritaire secret. La personne ainsi élue convoque et préside les séances du conseil, représente le conseil et prépare l'ordre du jour. Le conseil peut confier à l'administration locale l'élaboration des points à inscrire à l'ordre du jour.

150. Le conseil municipal élit le ou la maire (*linnapea, vallavanem*), qui forme à son tour le « gouvernement » de la commune : la municipalité (loi sur les collectivités locales, article 28). La municipalité entre en fonctions dès sa nomination confirmée par le conseil municipal ; son mandat est de même durée (quatre ans). Le ou la maire organise les travaux de la municipalité.

151. Il peut être mis fin à un mandat municipal pour les motifs suivants, énoncés dans la [loi sur les collectivités locales](#) et dans la [loi anti-corruption](#) : la démission, un vote de défiance au conseil municipal (à l'initiative d'au moins un quart des membres du conseil) ([loi sur les collectivités locales](#), article 46), la nomination à une autre fonction de l'exécutif locale ou nationale (article 49), l'incapacité, une condamnation pénale (loi anti-corruption, article 3, et [loi sur les collectivités locales](#), article 48) ou la perte de la nationalité estonienne. Le statut de maire ou de membre de l'administration locale est interdit aux personnes ayant certains antécédents judiciaires.

152. La municipalité prépare les questions devant être examinées par le conseil municipal (projets, documents...), sur la base de sa propre position ou des décisions du conseil ; elle met en œuvre les décisions du conseil et gère les affaires locales qui lui sont attribuées par le conseil ou par les statuts de la commune ou qui n'entrent pas directement dans le champ de compétences du conseil ([loi sur les collectivités locales](#), article 30).

153. Le ou la maire est également à la tête de l'administration locale, généralement divisée en plusieurs directions. La structure de l'administration, définie par le conseil municipal, varie en fonction de la taille de la commune. Le ou la maire doit nommer un ou une secrétaire de mairie (*linnasekretär* dans les villes, *vallasekretär* dans les communes rurales), fonctionnaire juriste qui surveille la légalité des réglementations municipales ([loi sur les collectivités locales](#), articles 50 et 55). Le ou la secrétaire n'est pas membre de l'administration locale, mais participe avec droit de parole à ses réunions.

154. La loi oblige les communes à s'assurer que les agents assurant des fonctions publiques (y compris les membres de la municipalité) n'ont pas été condamnés au pénal pour une série d'infractions : abus de droits professionnels, manquement aux devoirs officiels, escroquerie, abus de confiance, corruption active, entente, trafic d'influence, atteinte à la confiance du public ou infraction économique ([loi sur les collectivités locales](#), article 48.2, et [loi anti-corruption](#), article 3). Le casier judiciaire des agents publics est vérifié avant leur nomination ou recrutement, vérification réitérée chaque année par un membre habilité de la direction municipale des Ressources humaines.

155. Les communes jouissent de l'autonomie financière, ce qui leur permet de gérer les affaires locales sans ingérence de l'État²⁸. Elles ont des budgets indépendants, comme le prévoit la loi²⁹, et le droit d'instaurer et de collecter des taxes et de lever des impôts. La [loi sur la gestion financière des pouvoirs locaux](#) (ci-après : « loi sur les finances locales ») régit

²⁸ Cette autonomie a été renforcée par un arrêt de la Cour suprême d'Estonie (affaire n° 3-4-1-8-09, 16 mars 2010) selon lequel la prise de décision indépendante sur les affaires locales forme le socle de l'autonomie des communes, principe fondamental de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cette dernière soutient la décentralisation de la puissance publique par l'encadrement et le rééquilibrage des pouvoirs de l'État, ainsi que par le pouvoir donné aux membres des conseils municipaux de décider de manière indépendante des autorités centrales et d'accorder la priorité aux intérêts locaux, en particulier lorsqu'ils entrent en conflit avec ceux de l'État.

²⁹ La [loi sur la fiscalité locale](#) recense les différents impôts locaux et les procédures applicables à leur création et à leur collecte.

l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de la gestion financière locale ainsi que les rapports à son sujet, en assurant la discipline financière et la gestion des risques financiers. Aucune obligation financière ne peut être imposée aux pouvoirs locaux en l'absence de loi ou d'accord en ce sens. Toutes les dépenses imposées par l'État doivent être financées par le budget de l'État (Constitution, chapitre XIV, et loi sur les collectivités locales, articles 5 et 6). Les accords supposant des dépenses sur le budget municipal doivent être approuvés par le conseil municipal ([loi sur les collectivités locales](#), article 13).

156. Des modifications ont été apportées à la loi sur les finances locales pour, entre autres, étendre les règles de gestion financières à l'ensemble de la commune (c'est-à-dire à la municipalité et à ses organes dépendantes). Ces modifications exigent des municipalités qu'elles soumettent le projet de stratégie budgétaire au ministère des Affaires régionales et de l'Agriculture pour avis avant son approbation, dans le cas où des mesures de discipline financière ne seraient pas appliquées. Elles obligent aussi à intégrer dans leur rapport d'activité annuel un aperçu de la mise en œuvre du système de contrôles internes. En outre, des modifications à la loi sur les collectivités locales ont été adoptées le 21 janvier 2026 et entreront en vigueur le 1er juillet 2026. Celles-ci fournissent une base juridique au système de contrôle interne des collectivités locales, y compris son rôle et ses fonctions, tout en définissant les responsabilités relatives à son fonctionnement et à sa mise en œuvre

157. Les recettes municipales proviennent de la fiscalité, des dotations, des prestations de services facturées et d'autres sources de revenus. Plus de la moitié du total des recettes des communes vient de l'impôt sur le revenu acquitté par les habitants (dont une partie va à l'État). La taxe foncière est intégralement versée au budget local. En plus de la fiscalité nationale, les communes peuvent collecter sur leur territoire des taxes locales (sur la publicité, sur le stationnement...), qui ne représentent toutefois qu'une petite part du budget local. Les communes peuvent aussi prétendre à diverses aides de l'État.

158. Conformément au [Code du commerce](#), à la [loi sur les fondations](#) et à la [loi sur les associations à but non lucratif](#), les communes peuvent créer et gérer des entreprises, des organisations non-gouvernementales et des fondations. Elles sont inscrites au [Registre du commerce](#), qui centralise les informations officielles sur l'ensemble des personnes morales enregistrées en Estonie.

Gouvernance et budget de la ville de Tallinn

159. Tallinn est la plus grande ville et la capitale de l'Estonie ; sa population était estimée à 461 346 habitants au 1^{er} janvier 2024. Le fait qu'elle soit la capitale ne lui confère aucun statut spécial : la ville est gérée comme les autres communes³⁰. Tallinn est divisée en huit arrondissements (voir la [carte de la ville](#)), chacun doté d'un conseil d'arrondissement qui représente ses habitants et fournit des avis et des propositions sur les affaires de l'arrondissement, dont l'urbanisme et les conditions de vie. Quelque 91 000 personnes se rendent quotidiennement à Tallinn depuis l'extérieur pour y travailler (chiffres de 2021).

160. Tallinn est membre de l'[Association estonienne des villes et des communes](#), organisation à but non lucratif qui représente toutes les collectivités locales et défend leurs positions lors de l'élaboration des politiques nationales, notamment dans des domaines

³⁰ Sur le statut officiel de la ville de Tallinn, voir le Rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Estonie, 25 octobre 2023, chapitre 2.2 ([CPL\(2023\)45-03](#)).

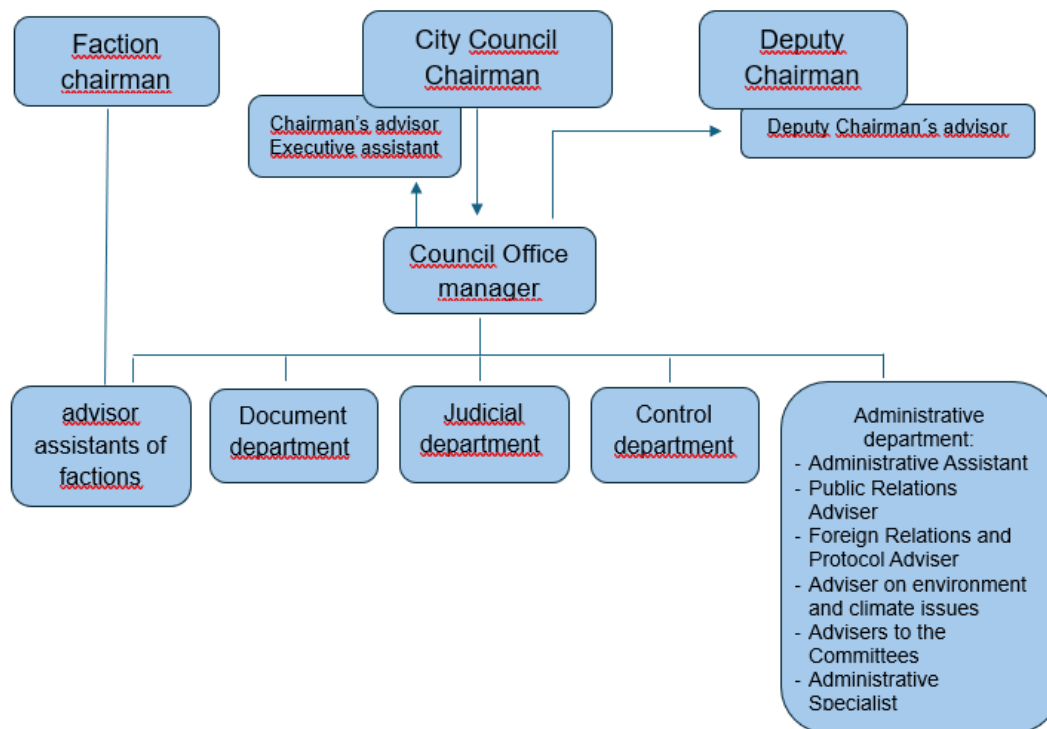
comme le budget et la politique étrangère. Tallinn appartient aussi à l'[Association des collectivités locales du comté de Harju](#), autre organisation à but non lucratif qui réunit les unités territoriales du comté pour favoriser la coopération et les projets communs entre elles.

161. La gouvernance est exercée par le conseil municipal et par la municipalité de Tallinn. Lors de la visite sur place en avril 2025, le [conseil municipal](#) (*Tallinna Linnavolikogu*), organe représentatif de la ville, se composait de 79 membres (59 hommes et 20 femmes) élus tous les quatre ans au scrutin proportionnel. Les dernières élections locales ont eu lieu le 19 octobre 2021, résultant en un conseil municipal composé de 54 hommes et 25 femmes. Le conseil municipal définit les politiques locales, adopte le budget de la ville et légifère sur des enjeux clés comme l'urbanisme, l'éducation et les transports publics. En fonction de l'évolution du nombre d'habitants, le conseil municipal en exercice fixe également le nombre de membres du conseil suivant, qui doit être impair et non inférieur à sept ([loi sur l'élection des conseils municipaux](#), article 7).

162. Les séances plénières du conseil municipal sont régies par les [Statuts de la ville de Tallinn](#) et par son [Règlement intérieur](#), qui définit les droits et les devoirs de ses membres. Ces derniers doivent respecter la loi sur l'élection des conseils municipaux. Le [président ou la présidente du conseil municipal](#) (*volikogu esimees*), élu au scrutin majoritaire secret, organise les travaux du conseil, le représente et s'acquitte des fonctions que lui confèrent la loi ou les statuts de la ville. Chaque membre dispose d'un compte individuel sur la plateforme [Teele](#).

163. Le conseil municipal dispose de plusieurs organes de travail. Des [groupes](#) peuvent être formés en son sein, à partir de cinq membres au minimum. Lors de la visite d'avril 2025, il y avait six groupes au conseil municipal de Tallinn, à la suite des élections locales d'octobre 2025, cinq groupes ont été formés. Le conseil municipal met en place des [commissions spécialisées permanentes](#), dont la commission d'audit (voir le paragraphe 148 ci-dessus), qui supervise les activités de l'administration locale et de ses agences. Le [présidium](#), composé du président du conseil municipal, de ses vice-présidents et des personnes à la tête des groupes, des commissions permanentes et des conseils d'arrondissements, joue un rôle consultatif auprès du président du conseil municipal. Il examine les projets d'ordres du jour des réunions du conseil et les propositions de modifications à l'organisation de ses travaux.

164. Le [Bureau du conseil municipal](#) (*Tallinna Linnavolikogu Kantselei*) soutient les travaux du conseil, de ses groupes et de ses commissions. Il prépare et organise les réunions du conseil et du présidium, publie et archive la [législation](#) adoptée par le conseil et examine les mémorandums et les pétitions qui lui sont adressés. Sous l'égide de son responsable, le Bureau est doté d'un personnel composé de conseillers et d'employés de différents services : documentation, affaires juridiques, administration et contrôles. En plus de son personnel, il est appuyé par 10 employés nommés sur des critères politiques : conseillers et assistants choisis par le président, le vice-président et les présidents de groupes du conseil municipal.



165. Tallinn gère également un budget et une structure financière substantiels. Le budget de la ville de Tallinn est élaboré conformément à la loi sur les finances locales, à la Stratégie de développement « Tallinn 2035 » et à la Stratégie budgétaire de Tallinn 2025-2028. La municipalité de Tallinn avait un budget de 1,32 milliard EUR en 2025. La fiscalité représente 71 à 73 % du total des recettes. Elle se décompose en impôts nationaux (69 à 72 %), dont au premier chef l'impôt sur le revenu (67 à 69 %). Les impôts locaux ne représentent qu'1,1 à 1,4 % des recettes. Parmi les autres sources de revenus figurent la vente de biens et de services (10 à 11 %), les dotations depuis le budget de l'État (14 à 17 %) et les financements extérieurs (1 à 2 %), qui varient selon les années (Stratégie budgétaire de Tallinn 2025-2028). La plus grande part des dépenses de fonctionnement de la ville va à l'éducation (40,6 %), suivie de la mobilité (19,3 %), et de la protection sociale et des soins de santé (14,7 %). Dans ces différentes catégories, les frais de personnel représentent 47 % des dépenses de fonctionnement, les frais administratifs 31,1 % et les subventions, 20,6 %.

166. Si le conseil municipal adopte le budget de la ville et en définit les politiques, le pouvoir exécutif revient à la municipalité de Tallinn (*Tallinna Linnvalitsus*), instance collégiale qui met en œuvre les décisions du conseil municipal, gère les affaires courantes et supervise les organes municipaux et leurs institutions subordonnées. Elle est présidée par le ou la maire (*linnapea*), qui est élu par le conseil municipal (le plus souvent parmi ses membres) au scrutin majoritaire et secret. Les adjoints au maire sont nommés par le conseil municipal sur proposition du ou de la maire.

167. Au 1^{er} octobre 2024, la municipalité de Tallinn se composait de neuf membres (sept hommes et deux femmes) : le maire et ses huit adjoints (*abilinnapea*), responsables chacun d'un domaine défini dans la directive du maire n° T-4-1/24/4 (telle que modifiée le 18 août 2025). À l'issue des élections locales d'octobre 2025, le gouvernement municipal est composé de sept membres (cinq hommes et deux femmes) : le maire et six adjoints au maire, dont la

répartition des tâches est définie dans la [directive du maire n° T-4-1/25/16](#) du 9 décembre 2025. Les membres de la municipalité sont appuyés par des conseillers et des assistants dont les noms et les coordonnées sont disponibles [en ligne](#).

168. Les nominations et recrutements sont précédés d'une vérification des antécédents judiciaires. Cette vérification est assurée par les chefs des autorités ou institutions municipales concernées (pour les agents publics et les employés assurant un rôle de service public), par l'auditeur interne (pour les chefs des autorités/institutions, le bureau des associations, la commission d'audit et les membres des conseils d'administration et de surveillance) et par le président ou la présidente du conseil municipal (pour les membres de l'administration locale). Si une infraction disqualifiante en vertu de l'article 3.4 de la loi anti-corruption est identifiée, la personne n'est pas recrutée, ou est licenciée si sa nomination était déjà effective (article 9).

169. La mairie est assistée de sa [Direction générale](#), qui appuie les travaux des membres de la municipalité, assure la qualité juridique des règlements proposés et le fonctionnement du régime de contrôle interne, représente la ville en justice et organise les élections locales, générales et européennes. À la tête de la Direction générale se trouve le ou la [secrétaire de mairie](#) (*linnasekretär*), dont la nomination et la révocation sont assurées par le ou la maire conformément aux Statuts de la ville. Le secrétaire de mairie prépare également les réunions de l'administration locale (le Bureau du conseil municipal en fait de même pour les réunions du conseil municipal).

170. Les travaux de la municipalité sont également soutenus par le [Bureau de gestion stratégique](#) (*Stateegiakeskus*, également nommé « Centre stratégique »). Cette agence municipale gère la mise en œuvre des politiques et des objectifs de la municipalité et les projets de la ville, dont la prestation des services publics municipaux (y compris en ligne), l'élaboration du budget municipal, l'analyse des ressources nécessaires, la préparation de la stratégie de développement de la ville et la participation de la ville à des personnes morales privées. Le Centre stratégique est présidé par le [chancelier de la ville](#), dont la nomination et la révocation sont assurées par la municipalité sur proposition du ou de la maire (voir les [statuts du Centre stratégique de Tallinn](#)). Il est divisé en services traitant du personnel, des services numériques, de la planification stratégique, de la gestion financière et des prestations des entreprises (voir aussi les Statuts de Tallinn, article 51.1.1).

171. Tallinn dispose en outre de plusieurs directions, placées sous l'égide de la municipalité (Statuts de Tallinn, article 52), dont les rôles et responsabilités sont définis par leurs statuts respectifs et par les textes juridiques applicables : Éducation, Transports, Environnement urbain et travaux publics, Urbanisme et Police municipale. Ces différentes directions gèrent leurs propres volets budgétaires ; la nomination et la révocation des personnes à leur tête sont assurées par la municipalité sur proposition du ou de la maire.

172. Tallinn est aussi actionnaire, sociétaire ou fondatrice de personnes morales privées, conformément aux procédures établies par le conseil municipal et par l'article 35 de la loi sur les collectivités locales. Tallinn détient 100 % des parts dans six [entreprises municipales](#) et une proportion moindre dans [trois autres](#). Elle est seule propriétaire de sept [fondations](#) et l'une des fondatrices de [cinq autres](#). La participation de la ville à des personnes morales privées est organisée par le Centre stratégique et régie par le [règlement n° 2 du 6 février 2025](#) du conseil municipal, sur la procédure de participation à des personnes morales, qui énonce des principes directeurs, les règles plus détaillées étant adoptées par la municipalité. Le [budget](#)

de la ville de Tallinn prévoit des fonds réservés aux dépenses de fonctionnement et des financements ciblés.

173. Dans ce cadre, la municipalité a adopté le 25 mars 2025 une [politique concernant la participation aux personnes morales privées](#), qui prévoit que la municipalité nomme les membres des conseils de surveillance des entreprises et fondations municipales. Les principes de constitution du conseil de surveillance exigent que les personnes sélectionnées aient les compétences et les connaissances nécessaires ; ils prévoient également la participation d'experts issus du secteur privé. Dans le même temps, les membres de la municipalité et du conseil municipal de Tallinn peuvent aussi siéger dans ces conseils de surveillance, généralement composés de trois à sept membres. La durée de leur mandat est définie par les statuts de l'entreprise ou de la fondation.

174. La gestion quotidienne des entreprises municipales est confiée à un conseil d'administration dont les membres sont sélectionnés sur concours ouvert, conformément à la politique concernant la participation et au décret municipal n° 629 du 17 juin 2025, sur les [principes pour l'élection et la rémunération des membres de conseils d'administration d'entreprises et d'associations municipales](#).

Gouvernance et budget de la ville de Tartu

175. Tartu est la deuxième plus grande ville d'Estonie, avec une population estimée à 97 307 habitants au 31 juillet 2025³¹. La ville n'est pas divisée en arrondissements. Quelque 25 000 personnes se rendent quotidiennement à Tartu depuis l'extérieur pour y travailler (chiffres de 2021).

176. Tartu est membre de l'Association estonienne des villes et des communes (voir le paragraphe 160, ci-dessus) et de l'Association des communes du comté de Tartu, organisation à but non lucratif regroupant huit communes de la région. L'Association favorise la coopération dans des domaines tels que la culture, l'éducation, la protection sociale et les initiatives d'envergure régionale ou nationale. Tartu observe la loi sur l'égalité de traitement et la loi sur l'égalité de genre ; la ville a également adopté son propre Plan pour l'égalité de genre.

177. Au niveau municipal, la gouvernance est régie par les [Statuts de la ville de Tartu](#). Ce document définit l'organisation du conseil municipal (élections, séances, règlement intérieur), de la municipalité (constitution et fonctionnement), de l'administration locale (règlement intérieur), des agences de la ville (constitution) et des organes qu'elles administrent. Il comporte aussi des dispositions sur l'élaboration et l'établissement du budget de la ville.

178. Le [conseil municipal](#), organe législatif de Tartu, élabore les politiques locales, adopte le budget de la ville et en supervise la mise en œuvre. Lors de la visite d'avril 2025, il comptait 49 membres, dont 30 hommes et 19 femmes, tandis qu'à la suite des élections locales d'octobre 2025, il est composé de 29 hommes et 20 femmes. Les personnes assurant la présidence et les vice-présidences du conseil sont élues au scrutin secret.

³¹ <https://www.tartu.ee/en>

179. Des groupes politiques peuvent être formés au sein du conseil municipal. Ils doivent se composer d'au moins cinq membres, et on ne peut appartenir à plusieurs groupes à la fois. Au moment de la visite sur place en avril 2025, il y avait quatre factions, tandis qu'après les élections locales d'octobre 2025, six factions ont été formées.

180. Le conseil municipal met également en place des commissions, dont elle élit les présidents et vice-présidents. Au moment de la visite d'avril 2015, elle comptait huit commissions permanentes, ramenées à six après les élections locales d'octobre 2025, chacune ayant un champ d'activité différent, dont la commission d'audit et une commission ad hoc (actuellement inactive). La composition du conseil municipal et des commissions, le lieu de travail principal de ses membres et leurs coordonnées sont publiés, avec l'accord des membres, sur le site web de la ville³².

181. Le conseil municipal est également doté d'un présidium, qui joue un rôle consultatif auprès du président du conseil et se compose des personnes assurant la présidence et la vice-présidence du conseil, des chefs de groupes et des représentants des membres sans étiquette (Statuts de la ville de Tartu, article 6).

182. Le Bureau du conseil municipal de Tartu (ou « secrétariat ») assure un support administratif, technique et économique. Il s'agit d'une agence municipale, présidée par un directeur ou une directrice (loi sur la fonction publique, article 6.3.1). Le Bureau du conseil municipal compte huit employés qui supervisent les prestations de services, organisent les réunions du conseil et veillent à la cohérence des pratiques de gestion.

183. Les activités du conseil municipal sont exclusivement financées par le budget de la ville et recensées dans le rapport financier annuel de la ville. Le budget du Bureau du conseil municipal couvre les salaires des élus, des membres des commissions et du personnel du Bureau et les frais de fonctionnement liés à leurs réunions, déplacements et formations. Le projet de budget pour 2024 reposait sur la loi sur les finances locales, la Stratégie de développement 2030 de la ville de Tartu, le Plan de développement 2018-2026 et la Stratégie budgétaire 2024-2027.

184. Les recettes de la ville de Tartu viennent de diverses sources dont la fiscalité, les dotations et la vente de biens, d'éléments de patrimoine et de services. L'impôt sur le revenu représente 50 % des recettes totales et les dotations, environ un tiers. La fiscalité comprend aussi la taxe foncière et des taxes locales comme celle sur la publicité, la taxe pour privatisation temporaire de la voirie et le stationnement payant. En 2024, le total des recettes a augmenté de 6,6 millions EUR par rapport à 2023 (soit 3 %). Le budget de la ville pour 2025 s'élevait à 313,5 millions EUR (comparé aux 305,3 million en 2024). 77 % du budget est consacré aux activités essentielles, le surplus représentant 3,4 millions EUR (soit 4 millions de plus qu'en 2023). Le déficit budgétaire global s'établit à 45,7 millions EUR.

185. Outre ses fonctions législatives et budgétaires, le conseil municipal élit parmi ses membres le ou la maire, au scrutin secret. Le maire actuel a été élu pour la première fois le 8 avril 2014 et réélu le 14 novembre 2017, le 19 novembre 2021 et le 4 décembre 2025. Le maire propose les noms de ses adjoints, qui sont approuvés par le conseil municipal, pour former le « gouvernement » de la ville : la municipalité de Tartu (*Tartu Linnvalitsus*). La

³² Voir aussi <https://tartu.ee/et/volikogu/liikmed> et <https://tartu.ee/et/volikogu-komisjonid>.

municipalité, organe exécutif, met en œuvre les décisions du conseil municipal, gère les affaires quotidiennes de la ville et supervise les agences municipales (à l'exclusion du Bureau du conseil municipal) et leurs institutions subordonnées. Au 1^{er} septembre 2025, la [municipalité](#) se composait de six membres (cinq hommes et une femme) : le [maire](#) et cinq [maires adjoints](#). À l'issue des élections locales d'octobre 2025, il est désormais composé de trois hommes et deux femmes, une femme supplémentaire devant le rejoindre en avril 2026.

186. Les décrets et arrêtés de la municipalité sont adoptés au vote majoritaire. Les opinions dissidentes peuvent être notées dans le procès-verbal de réunion, qui retranscrit également les décisions sans caractère normatif ([Statuts de la ville de Tartu](#), article 19.3).

187. La municipalité s'appuie sur une [Direction générale \(Linnakantselei\)](#), dirigée par le ou la [secrétaire de mairie](#). La Direction générale de la ville s'appuie sur un service juridique et un service du personnel et gère trois directions : Audit, Démographie et Gestion et informatique. D'après l'[organigramme](#) de la municipalité, sur le plan administratif, la direction de l'Audit interne dépend directement du maire³³ tandis que les autres directions rendent des comptes au maire adjoint compétent. De plus, un ou une fonctionnaire se trouve à la tête de chaque direction municipale.

188. La répartition des responsabilités entre les membres de la municipalité est fixée par la [directive du maire n° 04.07.2024-27 \(15 avril 2024\)](#) et publiée sur le [site web](#) de la ville de Tartu.

189. Concernant les ressources humaines nécessaires au fonctionnement de ce cadre, au 31 octobre 2024, Tartu salariait au total huit élus (deux au conseil municipal, six à la municipalité), 151 agents publics, 216 employés de la municipalité, deux membres du personnel du Bureau du conseil municipal et neuf assistants auprès des conseillers municipaux.

190. Les casiers judiciaires des agents publics peuvent être vérifiés par l'auditeur interne, le ou la responsable du personnel ou les chefs des agences municipales concernées. La vérification des antécédents judiciaires n'est obligatoire que pour les personnes travaillant avec des enfants.

191. À l'instar de Tallinn et comme le conseil municipal l'y autorise, la ville de Tartu est actionnaire, sociétaire ou fondatrice de personnes morales privées. Elle détient trois entreprises (comme actionnaire unique) et a créé 17 fondations. Les membres de leurs conseils de surveillance sont nommés sur adoption de directives par la municipalité.

Administration locale

Cadre national relatif aux emplois municipaux

192. Les emplois dans l'administration locale sont réglementés par la [loi sur la fonction publique](#) et par la [loi sur les contrats de travail](#). La [loi sur la fonction publique](#) s'applique aux [agents publics](#) des collectivités locales et, dans les cas prévus par la loi, à leurs [employés](#). Sauf

³³ En vertu du [Règlement sur l'audit interne de la ville de Tartu](#), la direction de l'Audit interne rend compte au conseil municipal pour le volet opérationnel et au maire pour le volet administratif. Elle a à sa tête une ou une chef de l'Audit interne (nommé pour le conseil municipal et qui peut être révoqué par le maire).

mention contraire, les membres des municipalités et des conseils municipaux sont exclus de son champ.

193. Conformément à la loi sur la fonction publique, les personnes assurant un travail de service public pour une collectivité locale et exerçant à ce titre une autorité officielle sont considérées comme agents publics. Au niveau municipal, cela englobe des missions de direction, de contrôle administratif, d'audit interne et d'élaboration ou de mise en œuvre de décisions sur les politiques à mener (article 7, paragraphes 1 à 3). Une agence municipale est un organe financé par le budget municipal et qui exerce une autorité officielle ; le terme englobe les bureaux et conseils municipaux, les municipalités (l'exécutif des communes) et leurs subdivisions, comme les municipalités d'arrondissement (article 6).

194. Les employés, pour leur part, sont recrutés sous contrat de travail pour accomplir des fonctions de support : comptabilité, gestion des ressources humaines, tenue des archives, achats, technologies de l'information, etc., qui ne nécessitent pas d'autorité officielle. Leur statut relève de la loi sur les contrats de travail. Les personnes qui conseillent les membres des municipalités et des conseils municipaux entrent également dans le champ de cette loi.

195. La loi sur la fonction publique énonce aussi les conditions d'entrée dans la fonction publique et les restrictions applicables. Il faut être ressortissant estonien, avoir terminé au minimum des études secondaires, jouir de la capacité juridique et maîtriser l'estonien. Les ressortissants de l'UE peuvent aussi être employés, sauf à des postes de contrôle étatique ou de direction des agences. La fonction publique est fermée à certaines catégories de personnes, notamment celles qui purgent des peines pour des infractions pénales intentionnelles³⁴, ont des antécédents de crimes contre l'État, auxquelles une décision de justice interdit de travailler dans un domaine particulier, qui sont en situation de conflit d'intérêts car faisant partie de la famille proche de superviseurs directs, ou soumises à d'autres restrictions prévues par la loi. Les autorités municipales doivent veiller à ce qu'aucun fonctionnaire n'ait été condamné pour des infractions pénales telles que l'abus de fonctions, l'escroquerie, le trafic d'influence, l'abus de confiance ou des infractions économiques dans l'exercice de fonctions publiques (loi anti-corruption, article 3.4 et loi sur la fonction publique, article 15 ; voir aussi le paragraphe 154, ci-dessus).

196. En général, en vertu de la loi sur la fonction publique, les postes vacants sont pourvus via un concours ouvert, dans des conditions publiées à l'avance (articles 16 à 18). Le recrutement doit suivre les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, conformément à la loi sur l'égalité de traitement et à la loi sur l'égalité de genre (loi sur la fonction publique, article 1 ; loi sur les contrats de travail, article 3). Les critères de recrutement dans une agence municipale (qualifications, expérience professionnelle, connaissances et compétences) sont fixés par les conseils municipaux (loi sur la fonction publique, article 14.3). Une liste de réserve peut être établie, sur la base du classement des personnes ayant participé au concours sans être retenues.

197. Après leur recrutement, les agents publics sont convoqués tous les ans à un entretien destiné à évaluer leurs performances, leur évolution professionnelle et leurs besoins en formations (article 30). Des mesures sont aussi mises en œuvre pour développer leurs

³⁴ Tout fonctionnaire condamné pour une infraction pénale intentionnelle est exclu de la fonction publique et doit quitter son poste.

compétences et connaissances professionnelles. Le salaire de base des agents publics, comportant une part variable et des primes, est publié en ligne³⁵.

198. La loi sur la fonction publique encadre l'évaluation des performances sans donner de détails quant aux promotions. Elle comporte en revanche des dispositions sur les licenciements, qui peuvent résulter de plusieurs situations : liquidation de l'agence, suppression du poste, changement dans la description de poste, période d'essai non concluante, capacité de travail réduite, infractions disciplinaires ou toute circonstance entraînant la disqualification du fonctionnaire concerné (articles 86 à 95).

199. Les manquements aux devoirs entraînent les sanctions disciplinaires prévues par la loi sur la fonction publique, telles qu'un blâme, une réduction du salaire de base d'un maximum de 30 % et pour une durée maximale de six mois ou le licenciement (article 70). Outre ce régime de sanctions, la loi sur la fonction publique instaure un Conseil de déontologie de la fonction publique, instance indépendante qui rend compte au ministère des Finances, chargée d'adopter le Code de déontologie des agents publics et de renforcer les valeurs clés et les normes éthiques observées par les agents publics (voir aussi le paragraphe 137, ci-dessus).

200. En vertu de l'article 7.6 de la loi sur la fonction publique, les personnes assurant la présidence ou la vice-présidence d'un conseil municipal ou d'un groupe politique et les membres de la municipalité peuvent être assistées de conseillers, recrutés sous contrat de travail pour une durée déterminée ne dépassant pas celle du mandat de la personne concernée.

Emplois dans l'administration locale de la ville de Tallinn

201. Les recrutements dans l'administration publique sont régis par le règlement n° 5 de la municipalité de Tallinn (10 février 2021) sur la procédure de recrutement et de sélection des agents publics et des employés. Ces procédures sont encadrées par la loi sur la fonction publique, pour les agents publics, et par la loi sur les contrats de travail, pour les employés ; elles ne s'appliquent pas aux conseillers. Le règlement n° 5 assure un processus harmonisé, professionnel et transparent, reposant sur l'égalité de traitement et sur l'organisation des concours ouverts.

202. En pratique, les postes vacants donnent lieu à un concours ouvert ou, si nécessaire, à un concours interne (article 4). Le recrutement et la sélection des agents publics et des employés sont organisés par un agent des ressources humaines en coopération avec le manager direct ; lorsque la personne recrutée est appelée à diriger une institution ou une direction municipale, le processus est géré par le service des ressources humaines (article 5). Pour ces postes élevés, un comité de sélection composé de trois membres, dont un spécialiste extérieur dans le domaine concerné, est mis en place par décret du maire. En fonction du poste, le chancelier de la ville ou le secrétaire de mairie peuvent siéger à ce comité.

203. Plusieurs procédures d'évaluation des candidatures sont appliquées. Pour les agents publics et les employés, les profils sont étudiés par des agents des ressources humaines et les candidats sélectionnés sont convoqués à un entretien d'embauche. Des épreuves pratiques (mise en situation, rédaction d'un essai, analyse d'une étude de cas, etc.) ou des évaluations

³⁵ Ce site internet (uniquement en estonien) présente un tableau détaillé des salaires des fonctionnaires locaux.

fondées sur les compétences peuvent livrer des informations supplémentaires. La décision de recrutement appartient ensuite au manager direct et à l'agent des ressources humaines. Pour les directeurs et chefs d'institutions, les cinq meilleurs candidats retenus (au maximum) sont présentés au comité de sélection, qui organise des entretiens supplémentaires et adresse des recommandations de recrutement au maire ou au manager concerné.

204. La vérification des antécédents judiciaires est obligatoire avant toute nomination de agents publics, ainsi qu'un entretien avec les personnes indiquées en référence et la vérification des informations par consultation des sources publiques (articles 7.9 et 9.2). Pour les agents publics et employés assurant des missions de service public, ces vérifications sont réitérées au moins une fois par an (voir ville de Tallinn, [règlement sur la procédure de mise en œuvre de la loi anti-corruption](#), article 9.2).

205. La rémunération des agents publics et des employés des institutions gérées est définie par le [décret n° T-4-1/22/27 du maire \(28 octobre 2022\) sur les principes applicables à la rémunération des employés des institutions administrées par les agences de la ville de Tallinn](#). Sur la base de la structure et les plans de dotation en personnel approuvés par le conseil municipal, les échelles et grades salariaux sont fixés, pour le Bureau du conseil municipal, par la personne présidant ce Bureau, et pour les autres agences, par la municipalité de Tallinn en vertu du [règlement n° 11 \(1^{er} juin 2023\) de la ville de Tallinn – Lignes directrices sur les salaires des autorités municipales](#), article 3.4. Le salaire de base d'un fonctionnaire pour l'année en cours doit être publié le 1^{er} mai au plus tard, ainsi que la rémunération totale de l'année précédente, comprenant le salaire de base, la part variable, les bonus et les primes. Le plan de dotation en personnel et les échelles de salaires 2025 pour les postes au sein des [agences municipales](#) de Tallinn (sauf le Bureau du conseil municipal de Tallinn) ont été approuvés par l'[arrêté n° 1105 de la municipalité de Tallinn](#) le 10 décembre 2024. Selon le poste, le salaire mensuel de base varie de 1 000 à 7 700 EUR.

206. Des dispositions distinctes s'appliquent aux membres du conseil municipal et de ses commissions. Les [présidents et présidentes des commissions du conseil municipal](#) touchent un salaire mensuel brut de 300 EUR, 150 EUR pour les vice-présidents et vice-présidentes ; la somme leur est versée tous les trimestres. L'assiduité est surveillée par le secrétariat du conseil municipal. Il faut déduire de ces salaires des charges sociales permettant de financer l'assurance maladie. Ces dispositions sont régies par le règlement n° 4 (20 février 2014) du conseil municipal de Tallinn sur les [montants et procédures de paiement des indemnités compensatoires pour la participation aux travaux du conseil municipal de Tallinn et des instances représentatives des arrondissements](#).

207. Les montants résumés ci-dessus sont synthétisés dans les tableaux suivants, fournis par les autorités de la ville de Tallinn.

Statut professionnel	Nb d'équivalents temps plein en 2023 (en moyenne annuelle)	Salaires officiels	Primes, avantages et bonus	Salaire mensuel moyen en 2023	Salaire annuel moyen en 2023
Personnes élues et nommées	8	669 646	43 031	7 055	90 098
Agents publics	749	21 547 400	2 436 361	2 396	32 009
Employés municipaux	851	22 310 749	2 366 826	2 184	28 990

	<i>Salaire moyen en équivalents temps plein, en 2023</i>	<i>Salaire mensuel moyen en 2023 (calculé à partir de la moyenne annuelle en équivalents temps plein)</i>
Agents publics (nommés) :		
Spécialiste Junior	1 780	1 952
Spécialiste Intermédiaire	2 001	2 236
Spécialiste Senior	2 506	2 802
Conseiller	2 180	2 528
Chef d'unité structurelle	3 175	3 552
Manager	5 437	6 136
Employés (sous contrat) :		
Employé	913	1 007
Spécialiste Junior	1 384	1 564
Spécialiste Intermédiaire	2 020	2 240
Spécialiste Senior	2 703	3 014
Conseiller	2 406	2 657
Chef d'unité structurelle	3 409	3 841

208. Hormis sur le plan des principes généraux, les conseillers politiques ne sont pas couverts par la procédure de recrutement et de sélection des agents publics et des employés. Leurs fonctions, leurs droits et leurs obligations sont décrits dans la fiche de poste annexée à leur contrat de travail. Les fiches de poste des conseillers sont disponibles [en ligne](#), de même que leurs [salaires](#).

Emplois dans l'administration locale de la ville de Tartu

209. Les recrutements et rémunérations sont régis par plusieurs documents : Statuts de la ville de Tartu, Lignes directrices sur les salaires dans les agences municipales de Tartu, Procédure de recrutement et de sélection des agents publics des agences municipales de Tartu et Règles d'organisation des travaux à la municipalité de Tartu. Le salaire du maire est fixé à 85 % du plus haut niveau de l'échelle de rémunération des agents publics, avec en sus 400 EUR par mois d'indemnité pour l'usage de son véhicule personnel et un forfait illimité de téléphonie mobile (décision n° 12 du conseil municipal de Tartu, 19 novembre 2021). Sur la même échelle, le salaire des maires adjoints se situe à 75 %, plus les mêmes avantages.

210. Pour les employés travaillant avec des enfants, il est procédé à une vérification du casier judiciaire au moment du recrutement, puis à intervalles réguliers. Tous les employés sont tenus de déclarer leurs activités annexes, à la fois au moment de leur prise de fonctions et par la suite. En cas de passation de marché public, ils et elles doivent aussi déclarer l'absence de conflits d'intérêts. La direction de l'Audit interne examine régulièrement l'engagement des employés dans des associations et les éventuelles transactions entre ces associations et la ville de Tartu.

211. En 2023, le salaire annuel moyen des employés de la municipalité de Tartu s'élevait à 31 310,32 EUR. Les avantages des employés permanents comprennent une allocation de promotion de la santé pouvant aller jusqu'à 400 EUR (réduite à 200 EUR en 2023), un bonus de 200 EUR à chaque jalon marquant de leur carrière et une allocation de soutien de 200 EUR en cas de décès d'un membre de la famille proche. Au total, les bonus annuels versés aux

employés de la municipalité de Tartu en 2023 s'élevaient à 2 652 EUR (compris dans le calcul de la masse salariale totale).

212. Le salaire du président ou de la présidente du conseil municipal de Tartu est fixé à 75 % du plus haut niveau de l'échelle de rémunération des agents publics, qui se situe à 9 199,92 EUR depuis le 1^{er} avril 2024, soit un salaire estimé à 6 899,94 EUR. Il est complété par une indemnité mensuelle égale à 37,5 % de la rémunération maximale, soit 3 449,97 EUR. Le vice-président ou la vice-présidente du conseil municipal de Tartu perçoit 25 % du salaire du président ou de la présidente, soit 1 724,99 EUR au total. Les personnes à la tête des commissions et des groupes politiques du conseil municipal touchent une somme égale à 25 % du salaire moyen en Estonie (proportion ramenée à 5 % pour les vice-présidents et vice-présidentes de commissions). La base de calcul est le salaire mensuel brut moyen en Estonie à compter du deuxième trimestre de l'année précédente ; les salaires sont actualisés tous les ans, au 1^{er} janvier. En 2024, ils s'élevaient à 468,25 et 93,65 EUR, respectivement, pour les deux catégories susmentionnées.

213. Les membres du conseil municipal touchent une somme égale à 25 % du salaire moyen tous les mois, sauf ceux où le conseil ne se réunit pas (soit 468,25 EUR en 2024). Les membres des commissions touchent 3 % du salaire moyen par réunion à laquelle ils assistent (soit 56,19 EUR en 2024) ; aucune rémunération ne leur est versée s'ils participent à la réunion sous forme de contribution écrite. Les lignes directrices relatives aux salaires dans les agences municipales de Tartu sont disponibles [en ligne](#) (en estonien).

Aperçu synthétique de la masse salariale en 2023 :

Statut professionnel	Nb d'équivalents temps plein en 2023 (en moyenne annuelle)	Salaires officiels	Primes, avantages et bonus	Salaire mensuel moyen en 2023	Salaire annuel moyen en 2023
Total	368	10 545 355	976 220	2 388	31 310
Personnes élues et nommées	6	423 869	36 836	6 048	78 888
Agents publics	154	4 162 193	413 388	2 258	29 789
Employés	209	5 959 293	525 996	2 381	31 099

214. Les groupes politiques ont toute latitude sur le recrutement de leurs conseillers. Les missions de ces derniers englobent le soutien à l'organisation des activités des groupes, la participation aux séances du conseil municipal et aux réunions des groupes, la participation aux réunions des commissions du conseil municipal si nécessaire et l'élaboration des projets de règlements et des demandes formulées à l'initiative des groupes. Chaque groupe définit de manière indépendante l'étendue exacte du travail de ses conseillers et le type d'assistance escompté.

Politiques pro-intégrité et anti-corruption : gestion des risques

Gestion des risques à Tallinn

215. Entre autres dispositions, la loi anti-corruption exige des autorités infranationales qu'elles promeuvent la sensibilisation aux problèmes de corruption, qu'elles veillent à ce que les agents publics se conforment à leurs obligations et qu'elles élaborent des procédures anti-corruption en interne (article 3.3). En vue d'appliquer la loi, un plan d'action prévoyant des mesures anti-corruption pour la période 2019-2024 a été adopté et publié [en ligne](#), avec ses rapports d'activité. Un nouveau [règlement sur la procédure de mise en œuvre de la loi anti-corruption](#) (ci-après : « le Règlement anti-corruption ») est entré en vigueur en février 2025. Il s'applique aux agents publics tels que définis aux articles 2.1 et 7 de la [loi anti-corruption](#). À cet égard, la Direction générale de la ville de Tallinn et certaines directions municipales ont également adopté une [liste des agents publics](#) travaillant en leur sein.

216. Le Règlement anti-corruption impose aux institutions et aux entreprises 1) d'évaluer les risques de corruption, notamment en identifiant les postes, les procédures et les activités les plus exposés ; 2) de mettre en œuvre des mesures de prévention de la corruption en vertu de la loi anti-corruption, et 3) d'élaborer en interne des orientations anti-corruption adaptées à leur secteur (santé, éducation, etc.). Les activités de prévention de la corruption sont coordonnées par la direction de l'Audit interne de la ville, dont les agences municipales sont tenues de suivre les instructions (article 3, paragraphes 1 et 2). Le règlement confie aux chefs des institutions publiques la mise en œuvre des mesures de prévention de la corruption, des contrôles, des activités de sensibilisation et des formations à l'attention du personnel. Les chefs des institutions doivent aussi désigner un service ou une personne en charge de gérer la prévention de la corruption, de superviser la réduction des risques dans ce domaine et de conseiller les agents publics sur les questions de prévention de la corruption (article 5.5).

217. Une évaluation des risques est menée à bien chaque année et ses résultats sont présentés à la fois au chef de l'agence concernée et à la direction de l'Audit interne³⁶. Depuis le 10 octobre 2022, la plupart des agences utilisent un outil d'évaluation des risques fourni par la direction de l'Audit interne. Les autres s'appuient sur un tableur recensant les tâches, les risques et les mesures de réduction. Toutes les agences doivent identifier et consigner par écrit les risques en matière d'intégrité, de corruption et de conflits d'intérêts. Les situations évaluées comme à haut risque doivent être traitées en priorité. En général, les chefs des institutions sont censés se concentrer sur les niveaux de risque élevés et les chefs des unités organisationnelles, sur les niveaux intermédiaires. Les risques critiques doivent être traités immédiatement ; les risques importants appellent l'élaboration d'un plan d'action visant à déployer des mesures de réduction. Les agences municipales peuvent externaliser l'évaluation des risques de corruption (en la confiant à un cabinet de juristes, par exemple). La direction du Patrimoine de la ville de Tallinn et la direction de l'Urbanisme procèdent de la sorte.

218. Ces synthèses sont diffusées auprès des employés de l'agence, et les tâches de réduction des risques sont confiées à des employés désignés. Les employés sont tenus de connaître les règles de réduction des risques de corruption ; des vérifications sont régulièrement menées à bien pour en assurer l'application effective. Ces évaluations aident aussi à déterminer l'opportunité d'ajuster les mesures face à des risques nouveaux ou émergents. Chaque chef d'agence doit présenter à la direction de l'Audit interne un rapport annuel résumant les évaluations des risques de corruption et les mesures de prévention prises au cours de l'année écoulée (article 5.3). La direction de l'Audit interne fournit des instructions

³⁶ Point 12.2 du [règlement n° 60 \(16 juin 2004\) de la ville de Tallinn – Principes généraux de l'audit interne dans les agences municipales de Tallinn et les institutions qu'elles gèrent](#).

et produit, sur la base de ces rapports, une synthèse à l'échelle de toute la ville, présentée tous les ans à la municipalité. Cette dernière informe à son tour le conseil municipal de la situation en matière de prévention de la corruption.

219. Les risques de corruption ont été également étudiés à l'occasion d'un audit de suivi, réalisé par la direction de l'Audit interne de la ville en 2023-2024 pour apprécier la mise en œuvre des recommandations issues des audits des agences municipales pour la période 2019-2020. Ce travail s'est appuyé sur des documents relatifs à l'évaluation des risques de corruption présentés par les agences municipales à la direction de l'Audit interne pour analyse. Parmi les domaines les plus à risque figurent le traitement des demandes de permis et de projets d'urbanisme et la passation de marchés publics. Plusieurs formes de corruption ont été identifiées : pots-de-vin, népotisme, abus de fonctions, pantouflage, trafic d'influence et d'informations confidentielles, falsification de données ou de documents, favoritisme envers certains partenaires commerciaux ou inégalité de traitement et usage abusif ou inapproprié de biens ou de ressources. Plusieurs mesures de réduction ont été prises : mise en place des règles organisationnelles, formalisation des processus impliquant plusieurs agents publics et niveaux de management pour prévenir les actions illicites ou contraires à l'éthique de la part de groupes ou de particuliers, recueil de déclarations d'intérêts et renforcement de la sensibilisation des employés.

220. Les marchés publics ayant été identifiés comme un domaine particulièrement exposé, les institutions de la ville de Tallinn suivent les procédures d'achat définies dans la [loi sur les marchés publics](#). Elles s'appuient sur le [Registre des marchés publics](#), qui prévoit des mesures de prudence pour réduire les risques. De plus, l'ordonnance n° 34 du conseil municipal de Tallinn (18 décembre 2023) sur la [procédure d'achat](#) précise les mesures de prévention, d'identification et d'élimination des conflits d'intérêts. Les entreprises participantes sont tenues d'attester, dans le Registre des marchés publics, l'absence de motifs d'exclusion. Outre les vérifications d'antécédents et de fiabilité dans le cadre du Registre, l'autorité contractante peut demander aux soumissionnaires des éléments supplémentaires.

221. Tous les contrats écrits conclus à l'issue d'une procédure de passation de marché public doivent comporter des clauses standard anti-corruption, qui définissent les obligations de prévention de la corruption incombant aux parties contractantes et les responsabilités en cas d'atteintes à ces obligations. Les contrats d'achat conclus sont publiés [en ligne](#). Si un conflit d'intérêts apparaît au grand jour après la signature d'un contrat, l'institution cherche à déterminer s'il a eu des effets sur l'issue de la procédure d'achat. Dans l'affirmative, l'institution peut prendre des mesures pour annuler le contrat, ou recourir à d'autres solutions juridiques.

Gestion des risques à Tartu

222. La municipalité de Tartu respecte la loi anti-corruption mais ne dispose pas d'un plan anti-corruption distinct. Les achats sont réalisés en vertu de la loi sur les marchés publics ; les [procédures d'achat](#) du conseil municipal de Tartu exigent des personnes responsables qu'elles confirment ne pas avoir de conflit d'intérêts avant d'engager un processus d'achat ou qu'elles signalent tout conflit se présentant pendant une passation de marché public. Toute personne en situation de conflit d'intérêts doit en informer son supérieur et est exclue du processus d'achat (article 11.2). La composition des comités d'achat est publiée, conformément aux

conditions spécifiées dans l'annonce. La teneur du contrat d'achat est également publiée en même temps que le dossier d'appel d'offres et avant la présentation des offres.

223. À ce jour, il n'est jamais arrivé qu'un conflit d'intérêts soit découvert rétrospectivement. La première règle, en cas de conflit d'intérêts, est la mise en retrait de la personne concernée ou une prise de décision par le supérieur. Cependant, la municipalité de Tartu n'a pas élaboré de mécanisme pour apprécier les risques pesant sur l'intégrité de ses contractants, partenaires ou prestataires de services.

224. Un document intitulé *L'ABC des chefs d'institutions* (sur l'application de la loi anti-corruption) traite des infractions de corruption.

Normes de conduite et d'éthique

Règles et lignes directrices en matière d'éthique aux niveaux national et infranational

225. Au niveau national, la [loi sur la fonction publique](#), qui couvre les agents publics et les employés (le cas échéant) des collectivités locales, prévoit des obligations spécifiques, comme un comportement respectable en service et hors service, l'absence d'actions à même de discréditer la personne ou l'institution pour laquelle elle travaille, le respect de la confidentialité sur les informations et le signalement à l'employeur des éventuelles activités annexes (articles 51, 55 et 60).

226. Le Conseil de déontologie de la fonction publique a adopté un [Code de déontologie des agents publics](#), disponible sur le site web du ministère des Finances. Applicable à l'ensemble des agents publics, aux niveaux national et infranational, il définit (explications et exemples à l'appui) six qualités essentielles : respect de la loi, souci premier de la personne, fiabilité, compétence, impartialité, et ouverture et coopération. Tous les agents publics sont tenus de respecter le Code. Les employés des institutions nationales et infranationales, bien que non juridiquement liés par le Code, sont aussi tenus de le respecter. Le Conseil surveille la mise en œuvre du Code et fournit des orientations.

227. Le Conseil de déontologie de la fonction publique a également publié des lignes directrices complémentaires, notamment sur [la prévention des conflits d'intérêts dans les activités de formation des agents publics](#), [les cadeaux et avantages liés à des fonctions officielles](#) et [les activités annexes](#), également assorties d'exemples pratiques.

228. Au niveau municipal, chaque agence de la [ville de Tallinn](#) a son propre manuel de prévention de la corruption, approuvé par la personne à sa tête. Le [Guide sur la prévention de la corruption](#) de la Direction générale de la ville, adopté en 2022, fournit des orientations pratiques sur la mise en œuvre de la loi anti-corruption et des exemples de situations à risque courantes dans les activités de l'institution, comme les conflits d'intérêts, les activités annexes et les cadeaux. Les agents publics et les employés sont tenus de le suivre. En cas de manquement, la confiance étant entamée, la personne concernée peut être licenciée ou voir son contrat rompu. L'inconduite, en fonction de sa nature et de sa gravité, peut être classée comme un délit (relevant de la loi anti-corruption) ou comme une infraction pénale (relevant du Code pénal). La direction de la Police municipale a également publié son propre [guide](#).

229. À [Tartu](#), le Code de déontologie des agents publics et les lignes directrices associées, élaborées par le Conseil de déontologie de la fonction publique, sont directement applicables. Ces normes éthiques s'appliquent non seulement aux agents publics, mais aussi à l'ensemble des employés municipaux, qui sont en outre tenus de faire connaître leurs éventuelles activités annexes. La mise en œuvre du Code de déontologie et des lignes directrices afférentes relève de la responsabilité commune des membres de la municipalité, des personnes à la tête des différentes directions et de la direction de l'Audit interne. En pratique, ces normes sont effectivement appliquées. Au cours des cinq dernières années, un licenciement de fonctionnaire au moins a été prononcé à la suite d'un manquement à la déontologie.

Formation et sensibilisation à l'éthique aux niveaux national et infranational

230. En vertu de la loi anti-corruption (article 3.3), les institutions locales (c'est-à-dire municipales), les fondations qu'elles créent et les entreprises publiques telles que définies par la [loi sur la concurrence](#) (article 2) doivent veiller à ce que les agents publics connaissent les mesures anti-corruption.

231. À l'appui de cette obligation, des activités de formation ont été lancées aux niveaux national et municipal. Au niveau national, le ministère de la Justice et du Numérique a élaboré un cours en ligne sur la corruption et les conflits d'intérêts, composé de huit modules suivis d'un test, à l'attention de l'ensemble des agents publics, y compris les agents publics locaux. Le cours est disponible [ici](#). On trouve également [en ligne](#) des orientations spécifiques sur les conflits d'intérêts, assorties d'études de cas et des recommandations correspondantes, élaborées à l'attention des conseils locaux par le ministère de la Justice et du Numérique, la municipalité de Tartu, le Service de la police et des gardes-frontières, le ministère des Finances et la Cour nationale des comptes. Des supports de formation pour les professionnels de l'éducation et de la santé sont également disponibles (voir les liens n°[1](#), [2](#) et [3](#)). En 2021-2022, le département des politiques locales du ministère des Finances (désormais part du ministère des Affaires régionales et de l'Agriculture) a organisé des sessions de formation sur l'élaboration de systèmes de contrôles internes fondés sur les lignes directrices publiées par les ministères.

232. L'Association estonienne des villes et des communes a également organisé des formations, couvrant la déontologie et la prévention de la corruption, pour les nouveaux élus aux conseils municipaux. On trouvera [ici](#) et [ici](#) les supports de formation ainsi qu'un guide sur le Code de déontologie et ses lignes directrices complémentaires.

233. Au niveau municipal, Tallinn a élaboré des règles plus spécifiques. Aux termes du Règlement intérieur de la ville de Tallinn, les chefs d'institutions municipales doivent veiller à ce que les agents publics sous leur responsabilité connaissent les pratiques anti-corruption et à ce que tous, y compris les nouvelles recrues, bénéficient d'une formation à la lutte contre la corruption au moins une fois par an (article 6.2.2). Le [Guide sur la prévention de la corruption](#), publié par la Direction générale de la ville de Tallinn, requiert aussi des agents publics qu'ils participent régulièrement à des formations de prévention de la corruption, lesquelles peuvent être organisées par l'autorité concernée, une association ou la [direction de l'Audit interne](#) de la ville (article 6.3). Les agents publics doivent également prendre connaissance des informations et explications sur la lutte contre la corruption sur l'intranet de la ville, le site

web de l'autorité ou de l'association concernée et le site web www.korruptsioon.ee (article 6.4).

234. En plus de ces obligations de formation générales, à leur entrée en fonctions (ou au début de leur contrat), les nouveaux agents publics – et les employés, dans certaines institutions – doivent être sensibilisés à la formation en ligne consacrée à la loi anti-corruption et au cours en ligne « Prévention de la corruption et des conflits d'intérêts dans le secteur public ». Dans certaines institutions, les nouvelles recrues doivent aussi confirmer avoir pris connaissance des documents et suivi la formation en ligne. Au cours de leur carrière, les agents publics et les employés assurant des fonctions officielles doivent régulièrement suivre des formations à la lutte contre la corruption. Des cours en ligne sont disponibles sur l'intranet de la fonction publique territoriale de Tallinn ; ils sont gérés par la direction de l'Audit interne, qui ajoute et actualise régulièrement des supports sur les activités anti-corruption pour l'ensemble des pouvoirs publics. Elle a récemment élaboré et mis en ligne une auto-formation sur « La prévention de la corruption » qui sera obligatoire pour l'ensemble des agents publics. Le cours n'est accessible qu'aux employés des agences municipales, à l'adresse intranet <https://tallinn.coursy.io>. À l'avenir, il est prévu de le mettre à la disposition des employés de l'ensemble des administrations de la ville.

235. La ville de Tallinn organise aussi, en interne et de manière centralisée, des journées de formation et d'information sur la lutte contre la corruption. Ces sessions se tiennent au moins deux fois par an et sont ouvertes à tous les employés. Sur demande, le chef du service des Procédures de la direction de l'Audit interne de Tallinn organise également des sessions d'information anti-corruption pour les différentes agences. Plus spécifiquement, le 20 février 2024, le Centre stratégique de Tallinn a lancé une plateforme d'apprentissage en ligne intitulée « Tallinn e-Academy » (TEA). Une formation en ligne sur l'intégrité dans le domaine de la prévention de la corruption est disponible depuis décembre 2025. Celle-ci inclut des leçons, une vidéo, des documents écrits et un questionnaire testant les connaissances des participants. À la fin du mois de janvier 2026, 1 372 personnes l'avaient suivie.

236. Des pratiques similaires existent également dans la ville de Tartu, qui a mis en place des permanences de consultation sur le sujet de la lutte contre la corruption et des sessions de formation régulières, y compris au format électronique.

Conseils confidentiels au niveau infranational

237. En vertu de ses statuts, la direction de l'Audit interne de la ville de Tallinn peut être consultée sur les domaines relevant de sa compétence, en plus d'offrir une évaluation indépendante des systèmes de contrôle internes et de superviser la légalité et l'opportunité des activités des institutions municipales. À ce titre, elle conseille les membres de la municipalité et les autres hauts responsables municipaux sur les questions de contrôles internes et fournit des conseils confidentiels individuels aux agents publics qui en ont besoin. De même, à Tartu, la direction de l'Audit interne fournit des conseils confidentiels aux élus ou aux agents publics qui le demandent.

Conflits d'intérêts

Cadre national de gestion des conflits d'intérêts

238. En Estonie, au niveau national, le problème des conflits d'intérêts est abordé sous trois grands angles. Il y a tout d'abord les restrictions procédurales (interdictions). En vertu de la loi anti-corruption, elles s'appliquent à l'ensemble des agents publics, tous domaines confondus (voir aussi le [rapport d'évaluation de Cinquième Cycle](#), paragraphes 92-93). Tout fonctionnaire soupçonnant l'existence d'un conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions ou de celles d'un ou d'une collègue doit le signaler (article 11.2). La loi anti-corruption prévoit aussi des exceptions aux restrictions (article 11.3), qui doivent être publiées sans délai et rester consultables en permanence sur le site web de l'agence publique concernée.

239. Deuxièmement, il existe une obligation de mise en retrait. Elle découle principalement du droit procédural tel qu'il s'applique à des personnes spécifiques, dans des situations précises. Les lois pertinentes ici sont la loi sur les collectivités locales (articles 17.5 et 49.12³⁷), la loi sur les procédures administratives (article 10), la loi sur les marchés publics (articles 3 et 4) et le Code de procédure délictuelle (article 25). Par exemple, la loi sur les procédures administratives restreint aussi la participation des individus aux procédures administratives lorsque leurs actions pour le compte d'une autorité administrative peuvent donner lieu à des conflits (article 10).

240. Troisièmement et enfin, des normes d'éthique générales sont en vigueur, en vertu du Code de déontologie des agents publics et de la loi sur la fonction publique (article 7). Elles comprennent entre autres l'intégrité et l'impartialité. Les agents publics doivent s'abstenir d'accepter des cadeaux, des avantages et des services susceptibles de compromettre leur indépendance professionnelle et leur objectivité.

241. Le ministère de la Justice et du Numérique a publié un guide, intitulé « [Comment éviter les conflits d'intérêts dans les collectivités locales](#) », pour soutenir la mise en œuvre des règles mentionnées ci-dessus. Le guide explique entre autres, exemples à l'appui, la notion de « proche » et le fonctionnement des restrictions procédurales.

Gestion des conflits d'intérêts au niveau infranational

242. Au niveau municipal, le Règlement anti-corruption de la ville de Tallinn rend obligatoire la vérification par une autorité municipale, avant la nomination de tout fonctionnaire puis une fois par an, 1) des éventuels liens entre le/la fonctionnaire et des personnes morales inscrites au registre du commerce, 2) des éventuelles transactions et activités avec des personnes morales ayant un lien avec le/la fonctionnaire (article 11.3). En vertu du Règlement anti-corruption, si leur participation à un dossier suscite un conflit d'intérêts, a un lien avec leurs intérêts ou ceux d'un proche ou risque d'entraîner une situation de corruption, les agents publics concernés doivent en informer leur supérieur immédiat (ou l'entité qui les a nommés) (article 12).

243. Des restrictions similaires s'appliquent aux élus. En vertu des Statuts de la ville de Tallinn, lorsque les restrictions prévues par la loi anti-corruption (article 22, paragraphes 5 et 6) s'appliquent, les membres du conseil municipal ne prennent part ni à l'élaboration de

³⁷ La loi sur les collectivités locales prévoit des règles restreignant la participation aux débats sur certains points de l'ordre du jour. Notamment, une personne membre du conseil municipal élue maire, devenue membre de la municipalité ou nommée à un poste rémunéré au sein de l'administration municipale de la même ville ne peut participer ni aux délibérations, ni au vote sur les questions touchant à sa rémunération ou à ses indemnités (articles 17.6, 17.62 et 49.13).

l'acte du conseil concerné, ni aux débats et décisions le concernant. Le Règlement intérieur de la municipalité de Tallinn, article 18.5, prévoit que les membres de la municipalité et le ou la secrétaire de mairie ne participent ni aux débats, ni aux décisions sur les points d'ordre du jour couverts par une restriction procédurale. Bien que les derniers procès-verbaux de réunions soient disponibles sur la plateforme TEELE, le nombre de disqualifications de ce type n'y est pas précisé.

244. Pour les marchés publics, des garde-fous spécifiques sont en place. La [procédure d'achat](#) (article 3) comporte des mesures destinées à prévenir, détecter et gérer les conflits d'intérêts dans les passations de marchés publics. Les personnes participant à la procédure doivent : 1) signer une déclaration de prévention des conflits d'intérêts, qui est enregistrée dans le système de gestion des documents de l'institution ; 2) signer à nouveau cette déclaration tous les ans si elles continuent de participer à des procédures d'achat, et 3) s'assurer que les prestataires de services concernés signent aussi ces déclarations. Les signataires s'engagent 1) à s'abstenir d'envoyer des invitations à participer au processus à des proches, d'accepter des offres provenant de proches, de négocier avec eux ou de leur adresser des propositions, d'acquérir des biens, de commander des services ou des travaux de construction ou de signer des contrats à cet effet avec eux ; 2) à s'abstenir d'évaluer les offres soumises, et 3) à signaler tout risque de conflit d'intérêts et, si nécessaire, à se mettre en retrait du processus.

245. La supervision des règles en matière de conflits d'intérêts est assurée par la direction de l'Audit interne, qui évalue les atteintes aux restrictions opérationnelles et formule des propositions en vue d'éviter les conflits d'intérêts. Toute violation doit être portée à la connaissance de la direction, qui entame alors une procédure de supervision. Elle prépare, à l'attention de la municipalité et du ou de la chef de l'institution concernée, une note synthétisant la violation et recommandant des mesures disciplinaires ou correctives.

246. Les violations peuvent engager la responsabilité disciplinaire de leurs auteurs en vertu de la loi sur la fonction publique (article 72), en particulier s'il s'agit de graves manquements aux fonctions, dont l'inconduite délibérée, l'atteinte à la réputation de l'institution ou un préjudice causé à des tiers ou à l'intérêt général. Cette responsabilité peut aussi être engagée en cas de violation d'autres lois applicables. Aux côtés de la capacité de travail réduite, le manquement à une obligation fait partie des causes possibles de rupture du contrat de travail. Cette rupture doit intervenir après un préavis adressé à l'employé concerné. Cependant, dans les cas plus graves, il peut être mis fin au contrat sans préavis. Cette possibilité existe lorsque le manquement est particulièrement grave, ou pour une autre raison liée au principe de la bonne foi ([loi sur les contrats de travail](#), article 88.3).

247. Les soupçons de graves délits ou d'infraction pénale sont transmis au Bureau des infractions de corruption de la police criminelle centrale, placée sous l'égide du Service de la police et des gardes-frontières. S'agissant des sanctions, l'atteinte intentionnelle (dite « en connaissance de cause ») à une restriction procédurale ou aux conditions d'une restriction procédurale est passible, au maximum, d'une amende égale à 200 fois l'amende de base³⁸ ([loi anti-corruption](#), article 19) ou d'un an d'emprisonnement ([Code pénal](#), article 300.1).

³⁸ Aux termes du Code pénal (article 47.1), « l'amende de base s'élève à quatre EUR ».

248. Entre 2020 et 2024, en lien avec des atteintes aux restrictions visant à éviter les conflits d'intérêts, la direction de l'Audit interne a transmis à la police criminelle centrale (Bureau des infractions de corruption) les dossiers suivants :

- 1) 2020 : soupçon de violation de l'article 11 de la loi anti-corruption, « Restrictions procédurales », par une personne employée au Musée de la ville de Tallinn dans le cadre de la signature d'un contrat d'achat (le Service de la police et des gardes-frontières n'a pas ouvert d'enquête).
- 2) 2021 : soupçon de violation de l'article 11 de la loi anti-corruption par une personne employée au parc de Kadriorg dans le cadre de la signature de contrats d'embauche (le Service de la police et des gardes-frontières a ouvert une enquête).
- 3) 2022 : soupçon de violation de l'article 11 de la loi anti-corruption par une personne employée à la direction de l'Urbanisme de Tallinn (le Service de la police et des gardes-frontières n'a pas ouvert d'enquête).
- 4) 2024 : soupçon de violation de l'article 11 de la loi anti-corruption par une personne employée par la société immobilière à responsabilité limitée Tallinna Arendused (le Service de la police et des gardes-frontières n'a pas ouvert d'enquête, sur la base de l'article 19 de la loi anti-corruption).

249. Contrairement à Tallinn, Tartu n'a pas communiqué d'informations spécifiques sur ce sujet.

Incompatibilités, interdictions et restriction de certaines activités

Cadre national relatif aux incompatibilités, aux interdictions et aux restrictions

250. En vertu de l'article 29 de la Constitution, les citoyens estoniens ont le droit de choisir librement leur champ d'activité, profession et lieu de travail. Ce droit n'est cependant pas absolu. Par exemple, la loi anti-corruption n'autorise les agents publics à avoir des activités annexes (extérieures à leurs missions officielles) que si ces activités ne sont pas interdites par la loi et ne portent pas atteinte aux restrictions procédurales (article 10).

251. Des restrictions et interdictions s'appliquent aussi bien aux élus qu'aux agents publics nommés. La loi sur les collectivités locales impose des restrictions aux maires. Ainsi, il est interdit aux maires en exercice d'exercer simultanément, sur élection ou nomination, une fonction au niveau de l'État ou d'une collectivité locale³⁹, y compris dans leur propre conseil municipal. Les maires doivent signaler au conseil par écrit leurs éventuelles activités annexes, telles que les suivantes : emploi contractuel, participation à une autre municipalité, entrée dans une société à but commercial, appartenance au conseil d'administration ou de surveillance d'une personne morale. Le conseil municipal peut interdire tout ou partie de ces activités si elles empiètent sur les fonctions officielles du maire ou entraînent une atteinte à ses devoirs (loi sur les collectivités locales, article 50).

252. Les membres de la municipalité font l'objet de restrictions similaires. En vertu de la loi sur les collectivités locales (article 50.1), ils doivent immédiatement avertir le conseil municipal par écrit s'ils se livrent ou comptent se livrer à des activités extérieures à leurs fonctions officielles, telles qu'un emploi, un contrat de prestataire, une fonction élective ou

³⁹ La [loi sur le statut des membres du Riigikogu](#) (article 23) interdit aux députés d'être maires d'une ville ou d'une commune rurale, membres d'une municipalité ou fonctionnaires municipaux.

sur nomination, la direction d'une entreprise ou l'appartenance au conseil d'administration ou de surveillance d'une personne morale. Le conseil municipal peut restreindre ces activités si elles empiètent sur des fonctions officielles ou leur sont préjudiciables. En outre, le mandat des membres du conseil municipal est suspendu s'ils deviennent employés au sein d'une administration municipale (loi sur les collectivités locales).

253. Comme indiqué au paragraphe 195 ci-dessus, la loi sur la fonction publique interdit le recrutement dans la fonction publique de certaines catégories de personnes, notamment : 1) les personnes ayant été condamnées au pénal pour des infractions intentionnelles, y compris lorsque l'infraction a été rayée de leur casier judiciaire ; 2) les personnes privées, par décision de justice, du droit de travailler à un poste ou dans un domaine d'activité particulier, et 3) les personnes dont un membre de la famille proche (époux/conjoint, enfants, parents, grands-parents, petits-enfants, etc.) exerce une fonction de supervision directe sur le poste en question. Le respect de ces restrictions est vérifié par le personnel des ressources humaines. Lorsqu'une situation disqualifiante se présente, le candidat n'est pas embauché ou nommé au poste en question.

254. La loi sur la fonction publique (article 60) interdit également aux agents publics 1) de superviser une personne ayant des liens avec eux (comme un membre de leur famille ou un associé proche), et 2) de tirer des bénéfices d'activités annexes qui recoupent leur cœur de compétence en tant que fonctionnaire. Des exceptions sont prévues dans le cas d'activités pédagogiques et de recherche dans un établissement d'enseignement, à condition que le ou la fonctionnaire signale au préalable cette activité à l'agence municipale qui l'emploie.

255. Pour les employés qui, sans avoir le statut de fonctionnaire, exercent un rôle de direction, on entend par « activités annexes » tout travail ou toute activité entrepreneuriale similaire ou étroitement liée à leurs fonctions contractuelles. À titre préventif, l'exercice d'une activité annexe peut donner lieu à des obligations de rapport (loi anti-corruption, article 10). Ces obligations sont généralement mentionnées dans le règlement intérieur de l'organisation ou dans le contrat de travail individuel. Lorsqu'ils commencent une activité annexe, les agents publics doivent en avvertir par écrit leurs superviseurs directs et le chef de leur organisation, sous un format reproductible. Afin d'offrir des orientations supplémentaires, le Conseil de déontologie de la fonction publique a élaboré des lignes directrices sur les activités annexes (voir le paragraphe 227, ci-dessus).

Réglementation des incompatibilités, interdictions et restrictions au niveau infranational

256. À Tallinn, les incompatibilités, interdictions et restrictions sont réglementées par différents documents juridiques. Les Statuts de la ville de Tallinn (article 44.3) interdisent au maire d'être élu ou nommé à d'autres fonctions de l'exécutif que ses fonctions officielles, telles que définies par la loi anti-corruption. Si le ou la maire prend part ou compte prendre part à des activités annexes (emploi, contrat de prestataire, fonctions dans une autre commune, entrepreneuriat ou appartenance aux organes d'administration ou de surveillance d'une personne morale), il/elle doit en informer le conseil municipal par écrit.

257. En outre, le Règlement anti-corruption (article 9.1⁴⁰) oblige les agences de droit public assurant des services publics à vérifier, dans les antécédents judiciaires des agents publics,

⁴⁰ En vertu de l'article 3.4 de la loi anti-corruption, les institutions assurant des services publics doivent s'assurer qu'aucun agent public, tous statuts confondus, n'assume des fonctions publiques alors qu'il a été condamné pour

l'absence de condamnations pénales énoncées à l'article 3.4 de la [loi anti-corruption](#) avant de procéder à la nomination des intéressés (ou de signer leur contrat de travail, le cas échéant). Par la suite, cette vérification doit être réitérée au moins une fois par an. Elle est assurée par le chef de l'institution ou de l'entreprise pour les agents publics et les employés, par l'auditeur interne de la ville pour les chefs d'institutions, les membres des conseils de surveillance et d'administration des entreprises et ceux de la commission d'audit, et par le directeur ou la directrice de la Direction générale de la ville pour les membres de la municipalité (article 9.3). Le Règlement anti-corruption rappelle que les restrictions aux activités officielles doivent reposer sur la loi sur la fonction publique (articles 11 à 13). Le [Guide sur la prévention de la corruption](#) apporte des précisions supplémentaires sur les restrictions d'activités.

258. Les activités annexes sont encadrées par l'article 10 du Règlement anti-corruption, qui impose aux agents publics de signaler sans délai ces activités à leur superviseur direct et au chef de l'agence publique concernée. Les activités annexes des agents publics doivent être consignées dans un registre, dont la tenue est confiée à une unité ou à un poste spécifique au sein de la structure concernée. Les différentes directions de la ville peuvent aussi appliquer des restrictions aux activités extérieures/annexes. Par exemple, l'article 7 du [règlement de la Direction générale de la ville](#) oblige les agents publics et les employés qui ont ou comptent avoir une activité annexe à en informer immédiatement leur superviseur direct et le ou la secrétaire de mairie. Ce dernier peut interdire à un fonctionnaire d'avoir ce type d'activité. Toutes les décisions doivent être communiquées par écrit. En outre, le [point 4](#) des lignes directrices anti-corruption de la division des Transports de Tallinn (directive n° T-17-1/24/87, adoptée le 22 octobre 2024) restreint certaines activités et oblige expressément les agents publics à informer sans délai le directeur ou la directrice de leur intention de s'engager dans un emploi, un contrat de prestation de services, une fonction publique (sur élection ou nomination), une activité entrepreneuriale ou une société, ou de siéger au conseil d'administration de toute personne morale (SARL, entreprise publique à responsabilité limitée, coopérative, etc.).

259. À [Tartu](#), la surveillance des incompatibilités est assurée par différentes autorités, en fonction des postes : le conseil municipal, pour les membres de la municipalité ; le maire, pour les maires adjoints ; et les chefs de directions ainsi que le maire adjoint compétent, pour les agents publics. Lorsqu'une incompatibilité ou une violation est constatée, la personne concernée peut être suspendue, démise de ses fonctions, sanctionnée au niveau disciplinaire, licenciée, ou se voir interdire d'exercer toute activité annexe.

260. Tous les employés de la municipalité de Tartu sont également tenus de signaler leurs éventuelles activités annexes. La direction des Ressources humaines conserve ces signalements d'activités dans le dossier électronique des employés. Ce dossier précise 1) si l'employé travaille ou participe à des activités en dehors de la municipalité de Tartu, et 2) si l'employé participe, à titre de membre ou à un autre titre, à une association à but non lucratif, à différents types de sociétés ou à des activités entrepreneuriales. Les employés sont tenus de signaler sans délai tout changement dans leurs activités annexes à leur supérieur direct et à la direction des Ressources humaines.

des infractions telles qu'inconduite professionnelle, escroquerie, abus de confiance, corruption active ou trafic d'influence, pour d'autres atteintes à la confiance du public ou pour des infractions pénales économiques. Comme souligné dans les explications accompagnant le règlement fondé sur la loi anti-corruption, cette obligation est mise en œuvre depuis des années. Le texte se contente de rendre les règles internes plus précises et de codifier des pratiques déjà en place.

261. Concernant les restrictions post-emploi, il est interdit aux anciens agents publics, pendant une période d'un an à compter de leur départ, de nouer des rapports avec une personne morale privée qu'ils ont supervisée directement ou à titre permanent pendant leur dernière année dans la fonction publique (loi sur la fonction publique, article 60.5). L'autorité employeuse peut faire une exception, en tenant compte de la taille du territoire couvert par la collectivité locale, de la nature spécifique de l'ancien poste ou du nombre limité d'individus qualifiés remplissant les critères voulus (article 60.6). De telles exceptions doivent s'appliquer en observant une procédure, conformément à la loi sur les procédures administratives. Cependant, il n'existe pas d'obligation juridique de signaler ou de faire approuver au préalable les activités post-emploi.

Cadeaux et avantages

Cadre national relatif aux cadeaux et aux avantages

262. Il est interdit aux agents publics d'accepter des avantages en lien avec leurs fonctions officielles, sauf dans le cas des cadeaux qui constituent clairement une marque de courtoisie courante et ne créent aucune situation de corruption (loi anti-corruption, article 4). S'ils ne sont pas en mesure de refuser un cadeau, les agents publics concernés doivent immédiatement le signaler à leur agence ou à leur supérieur compétent et s'en défaire sans délai ou, si ce n'est pas réalisable, verser une somme équivalant à la valeur marchande du cadeau.

263. Le non-respect de ces dispositions est passible d'une amende d'au maximum 200 fois l'amende de base. On considère comme un revenu découlant de pratiques de corruption tout avantage matériel ou immatériel offert à un fonctionnaire (ou à un tiers) en raison de ses fonctions officielles, ou qui est demandé par le fonctionnaire en lien avec ses fonctions officielles, à l'exception des avantages clairement considérés comme une marque de courtoisie courante.

264. La corruption passive peut constituer un délit, mais aussi une infraction pénale, en vertu de l'article 294 du Code pénal. Il est possible d'être poursuivi à la fois pour des délits en vertu de la loi anti-corruption et pour des infractions de corruption de nature pénale, le cas échéant.

265. De plus, le Code de déontologie des agents publics prévoit que l'impartialité, qui est une valeur fondamentale, oblige les agents publics à refuser les cadeaux, avantages et faveurs qui pourraient remettre en question leur indépendance professionnelle et leur objectivité. À l'appui de cette valeur fondamentale, le Conseil de déontologie de la fonction publique a élaboré des lignes directrices sur les cadeaux et avantages (voir le paragraphe 227, plus haut) qui offrent aux agents publics des orientations pratiques sur la conduite à suivre lorsqu'on leur propose des cadeaux et d'autres avantages. Les agents publics et les employés des collectivités locales sont encouragés à observer ces lignes directrices.

Réglementation des cadeaux et des avantages au niveau infranational

266. À Tallinn, l'un des chapitres du Règlement anti-corruption (le chapitre 4) est consacré aux cadeaux et aux avantages. Le Règlement anti-corruption définit des termes tels

qu'avantages, revenus issus de la corruption, marques de courtoisie courantes et avantages destinés à une personne dépositaire de l'autorité publique. La règle générale est que les agents publics n'acceptent que les cadeaux constituant une marque de courtoisie courante. Le fait de ne pas signaler ou de conserver un revenu issu de la corruption est passible d'une amende égale au maximum à 200 fois l'amende de base (loi anti-corruption, article 18). En outre, une procédure disciplinaire peut être ouverte et aboutir, selon les cas, à une sanction disciplinaire ou au licenciement (loi sur la fonction publique, article 73).

267. Les différentes directions municipales peuvent également réglementer l'acceptation de cadeaux en interne, au moyen de lignes directrices anti-corruption. Par exemple, la personne à la tête de la division de l'Éducation du Tallinn a publié le 3 mars 2023 une ordonnance, [n° T-7-1/23/105](#), qui couvre certains aspects des lignes directrices de prévention de la corruption, notamment le traitement à réserver aux avantages proposés à des agents publics et la définition des revenus issus de la corruption, le tout illustré par des exemples. Cependant, on n'y trouve aucune précision sur la valeur ou la fourchette de prix des cadeaux pouvant être tolérés.

268. La ville de Tallinn ne tient pas de registre des cadeaux et ne dispose d'aucune statistique à leur sujet, étant donné que les agents publics ne sont pas autorisés à les accepter.

269. À Tartu, les agents publics sont tenus de respecter les lignes directrices sur les cadeaux et avantages du Conseil de déontologie de la fonction publique. La municipalité de Tartu n'a élaboré aucune règle spécifique sur l'acceptation ou l'enregistrement des cadeaux.

Contrats avec des autorités infranationales ou des entités privées

270. En vertu de la loi sur les collectivités locales, les autorités locales s'acquittent de fonctions publiques qui leur sont soit assignées par la loi, soit confiées en vertu d'un contrat entre une instance publique autorisée et un conseil municipal (article 6.4). Les conseils municipaux, les administrations locales et les agences municipale ont aussi le droit de coopérer avec toute collectivité locale en dehors de l'Estonie et de signer des contrats avec elle. En pareil cas, l'agence administrative concernée doit informer le conseil municipal de cette coopération et obtenir son approbation préalable si le contrat prévoit des dépenses ou des obligations foncières pour le budget local (article 13).

271. Les agents publics ne peuvent entreprendre d'action ou prendre de décision les concernant ou concernant des personnes proches (loi anti-corruption, article 7 – Liste des personnes proches), en particulier lorsqu'un intérêt économique ou personnel risque de produire des effets sur cette action ou cette décision (article 11). Cette interdiction s'étend aux contrats. Par exemple, il est interdit au maire de signer un contrat avec une entreprise dont il est actionnaire unique ; dans ce cas, il doit se mettre en retrait. Des exceptions sont tolérées dans des circonstances particulières, par exemple en cas d'urgence (article 10.3).

272. En outre, la loi sur les marchés publics (article 9. 4. 6) prévoit des restrictions à la passation de marchés publics et des mesures destinées à prévenir, identifier et éliminer les conflits d'intérêts.

Abus de ressources publiques et utilisation abusive d'informations confidentielles

273. En vertu de la loi sur les informations publiques, la divulgation intentionnelle d'informations publiques erronées et la publication ou divulgation non autorisée d'information à usage exclusivement interne sont passibles d'une amende égale à 300 fois l'amende de base au maximum (article 54.1). La loi sur la protection des données personnelles définit d'autres délits, dont différents manquements aux procédures de transmission des données ([règlement UE n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil](#), articles 44-49), passibles d'amendes pouvant aller jusqu'à 20 millions EUR.

274. Outre les infractions relatives aux informations, la loi anti-corruption interdit aux agents publics d'user de leurs fonctions, de ressources publiques, de leur influence ou d'informations d'initiés à des fins de gains personnels. Ce type d'abus est passible d'une amende égale à 300 fois l'amende de base au maximum (article 7) ; l'abus d'informations confidentielles et de ressources publiques peut aussi constituer une infraction pénale. Selon les circonstances, plusieurs dispositions du Code pénal peuvent s'appliquer (article 157, 157.1, 201.2.3, 217.2, etc.). Dans les cas les moins graves ou en sus des sanctions imposées pour un délit ou une infraction pénale, l'abus d'informations confidentielles et de ressources publiques peut entraîner une sanction disciplinaire, dont le blâme ou le licenciement.

275. Au cours des cinq dernières années, une décision de justice a été mise en œuvre ([lien vers la décision](#) en estonien) et une procédure a été ouverte ([lien vers un article de presse](#), en estonien) concernant des adjoints au maire de Tartu.

276. Au niveau municipal, la ville de Tartu indique qu'aucun abus volontaire d'informations confidentielles n'a eu lieu au cours des cinq dernières années. La municipalité enregistre toutes les violations relatives à la protection des données personnelles. Malgré l'absence d'actes intentionnels ayant eu pour effet de divulguer des données personnelles ou d'y donner accès sans autorisation, trois à dix incidents de ce type se produisent chaque année ; la plupart s'expliquent 1) par des erreurs dans le système de gestion des documents (création d'une entrée sans application des restrictions d'accès nécessaires) et 2) par des failles techniques occasionnelles dans le système d'information ayant entraîné une fragilisation des restrictions d'accès ou la possibilité, pour les usagers, d'accéder aux données d'autres usagers. Dans un cas, l'autorité de supervision a adressé un avertissement aux employés. Dans les cas de violations mineures, la ville de Tartu privilégie les clarifications, les formations ou le déploiement de solutions informatiques qui réduisent le risque d'atteinte liée à des accidents ou à des négligences.

Déclaration de patrimoine, de dettes et d'intérêts

Obligations déclaratives

277. Au niveau national, la loi anti-corruption (voir le chapitre 3 du présent rapport) oblige les agents publics (« déclarants ») à déposer des déclarations d'intérêts livrant des informations sur leurs biens et sur les autres intérêts pouvant être perçus comme affectant l'exécution de leurs fonctions officielles. Aux fins de la loi, la notion de « fonctionnaire » englobe entre autres les membres des municipalités, les membres des conseils municipaux, les maires d'arrondissements et les gestionnaires des agences municipales, ainsi que les agents publics municipaux et les membres des instances de gestion des fondations créées par des collectivités locales, lorsque le conseil municipal concerné l'a décidé.

278. Ces déclarations doivent comporter des informations sur les biens immeubles, véhicules, actions et obligations détenus par la personne déclarante ainsi que sur ses parts dans des sociétés, ses revenus annuels et autres biens pertinents. Elles sont conservées dans le Registre des déclarations d'intérêts, mis en place en vertu du [règlement n° 60 \(24 avril 2014\) du gouvernement](#), qui permet de déposer, stocker, gérer, vérifier et publier les déclarations au format électronique. Les déclarations sont partiellement préremplies à l'aide des informations transmises par d'autres autorités publiques.

279. Les déclarations doivent être déposées dans un délai de quatre mois après la prise de fonctions ou la date à laquelle l'obligation entre en vigueur. Par la suite, elles doivent être déposées à nouveau une fois par an. Les déclarants ne sont pas tenus de déposer plusieurs déclarations par année civile, même s'ils sont amenés à assurer de nouvelles fonctions pendant cette période. Sous réserve de la protection des données personnelles, les déclarations sont publiques et conservées dans un registre national.

280. Il est interdit de déposer la déclaration hors délai sans raison valable, de dissimuler des informations importantes pour l'évaluation des risques de corruption et de soumettre de fausses informations. On considère comme une raison valable la maladie ou d'autres circonstances échappant au contrôle du fonctionnaire et l'ayant empêché de déposer sa déclaration à temps. Une fois l'obstacle levé, la déclaration doit être déposée sans retard.

281. Au niveau municipal, le Règlement anti-corruption de la [ville de Tallinn](#) oblige les membres de la municipalité, les membres du conseil municipal, les maires d'arrondissements et les chefs des agences publiques et des administrations locales à déposer des déclarations d'intérêts (article 17). En outre, les membres des conseils de surveillance, des commissions d'audit et des conseils d'administration des entreprises et associations doivent déposer des déclarations annuelles auprès du conseil d'administration de l'entreprise pour faire connaître leurs intérêts commerciaux et activités annexes ou ceux de leurs proches (article 20).

282. À [Tartu](#), il n'existe pas de règlement spécifique à la ville, si bien que les déclarations d'intérêts ne sont régies que par la loi anti-corruption. Les membres du conseil municipal, y compris les présidents et vice-présidents, ainsi que les membres de la municipalité de Tartu, y compris le maire et les maires adjoints, sont tenus de déposer des déclarations d'intérêts. Le secrétariat du conseil municipal de Tartu informe les membres du conseil municipal de leur obligation au moment de leur prise de fonctions et veille à ce qu'ils s'y conforment au moyen de rappels réguliers. La plate-forme électronique de dépôt des déclarations d'intérêts envoie des notifications sur cette obligation, qui est également rappelée aux membres du conseil municipal lors des réunions du conseil.

Mécanismes de contrôle

283. Conformément à la loi anti-corruption, le conseil municipal peut mettre en place une commission chargée de vérifier les déclarations, de demander des explications et de recouper les informations avec celles des différentes bases de données disponibles (établissements de crédit, etc.) (article 15). Toutes les actions entreprises doivent être consignées par écrit ; en cas de soupçon d'infraction, la déclaration est transmise au procureur compétent.

284. Sur la base de ces dispositions, le conseil municipal de [Tallinn](#) a créé une Commission de contrôle des déclarations d'intérêts, chargée d'examiner les déclarations et d'en faire

rapport au conseil municipal. Cette commission, présidée par l'auditeur interne de la ville, se compose du président de la commission d'audit du conseil municipal, du chef du Bureau du conseil municipal, du chef du service des Procédures de la direction de l'Audit interne et du chef du service du Contrôle interne de la direction de l'Éducation.

285. Dans les entreprises municipales, le conseil d'administration transmet les déclarations à l'auditeur en charge de l'audit financier annuel et tient un registre des déclarations. L'auditeur présente au conseil d'administration une synthèse de ses observations sur la conformité à la loi anti-corruption, concernant notamment la mise en place de mesures de réduction des risques et l'existence d'une sensibilisation à la prévention de la corruption et d'un suivi du respect des obligations. Les déclarations ne sont pas publiées. Le conseil d'administration présente ensuite à la municipalité un résumé de ses observations, en même temps que le rapport d'audit financier annuel de l'entreprise. Il peut aussi décider d'élargir le champ des responsables de l'entreprise tenus de déposer des déclarations. La direction municipale de l'Audit interne a le droit d'examiner les déclarations des membres du conseil de direction et d'autres responsables de l'entreprise, en particulier en cas de soupçons de manquements.

286. À Tartu, la vérification des déclarations d'intérêts des agents publics incombe à la direction de l'Audit interne de la municipalité (règlement n° 15 (24 avril 2014) du conseil municipal de Tartu). En outre, au moins une fois par an, la direction de l'Audit interne examine les transactions entre la ville et des parties mentionnées dans les déclarations d'intérêts déposées par les membres du conseil municipal de Tartu. Le but est d'établir l'existence de transactions entre la ville et des personnes ayant des liens avec des agents publics municipaux et de vérifier, le cas échéant, qu'elles ont eu lieu au prix du marché.

Transparence, accès aux informations et participation du public

Accès aux informations

287. Au niveau national, l'accès aux informations, y compris lorsqu'elles sont détenues par des collectivités locales ou par des entreprises municipales (dans la mesure où elles assurent des missions de service public), est réglementé par la [loi sur les informations publiques](#). En vertu de l'article 3.1 de cette loi, on entend par « information publique » toute donnée enregistrée, quels qu'en soient le support ou le format, ayant été créée ou obtenue dans l'exercice de missions publiques, telles que définies par la loi. La loi ne s'applique pas aux entreprises et aux fondations municipales qui œuvrent dans le secteur privé et n'assument pas de mission publique. Elle fixe les conditions, les procédures et les méthodes d'accès aux informations publiques, ainsi que les motifs de refus d'accès (article 35).

288. La loi interdit en outre de classer certaines informations comme « internes » (et donc à diffusion restreinte) : résultats de sondages d'opinion, enquêtes statistiques anonymisées, prévisions économiques et sociales, avertissements environnementaux, résultats de recherches ou d'analyses menées par des collectivités locales et documents relatifs à l'usage des ressources budgétaires (article 36).

289. La loi réglemente les informations publiques pouvant être classées en accès limité et les procédures à suivre pour autoriser leur consultation, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par d'autres lois. Elle énonce les principes applicables à la création, à la gestion et à la supervision

des bases de données et à leurs procédures de consultation. La loi réglemente également la publication des textes juridiques adoptés par le conseil municipal et par la municipalité, des projets de plans d'aménagement du territoire, des projets de stratégie budgétaire et des projets de stratégies d'aménagement du territoire au niveau du comté.

290. Au niveau municipal, le maire de Tallinn a adopté le [décret général n° T-4-1/21/14](#), sur l'harmonisation des procédures administratives de gestion des documents des autorités municipales de Tallinn, qui délimite les responsabilités et définit les procédures de divulgation, les restrictions d'accès, l'enregistrement, la conservation, la coordination et la transmission des informations. La règle générale est que les informations sont publiques sauf si la loi en dispose autrement. Les restrictions d'accès sont appliquées en fonction d'une classification définie par les procédures internes régissant l'accès aux informations publiques, disponibles [en ligne](#).

291. Les restrictions d'accès sont soumises à audit. En 2024, la direction de l'Audit interne a évalué les restrictions d'accès appliquées aux documents enregistrés dans le système de gestion des documents de la ville (« *Postipoiss* ») pour 10 agences municipales et six institutions gérées par la ville. Les conclusions, assorties de suggestions d'amélioration, ont été envoyées aux entités concernées. Sur cette base, le Bureau de la protection des données (sous l'égide de la direction des Services numériques, Centre stratégique de Tallinn) a élaboré des réponses aux questions fréquemment posées au sujet des informations publiques et les a mises à disposition sur l'intranet de la ville.

292. Les autorités de la ville de Tallinn publient les informations de leur propre initiative. Les métadonnées relatives aux documents de la ville sont disponibles dans le registre des documents municipaux (<http://dhs.tallinn.ee/atp/>). Conformément aux Statuts de la ville de Tallinn (chapitre XI, article 81.1), les actes juridiques du conseil municipal et de la municipalité sont publiés sur le site web de la ville dans un délai de 10 jours après leur adoption, sauf si leur publication est interdite ou restreinte par la loi. Les actes juridiques d'importance générale sont également publiés au Journal officiel national. La rédaction, la publication et la diffusion des actes juridiques incombent au Bureau du conseil municipal de Tallinn et au secrétaire de mairie (article 81.9). Les projets d'actes juridiques du conseil municipal et de la municipalité sont enregistrés dans le système d'information sur les actes juridiques de Tallinn (<https://teele.tallinn.ee/>).

293. Tallinn organise régulièrement des sessions de formation sur l'accès aux informations et la protection des données. Ces formations sont coordonnées par le Bureau de la protection des données (direction des Services numériques). Par exemple, des formations consacrées à la loi sur les informations publiques et la publication des informations via le système de gestion des documents *Postipoiss* se sont tenues en avril et novembre 2024. De plus, les agents publics et employés peuvent suivre d'autres formations pertinentes, proposées par des instituts publics ou privés.

294. À Tartu, des formations sur la transparence et l'accessibilité des informations sont également proposées à intervalles réguliers aux agents publics et aux autres employés du secteur public. Toutes les nouvelles recrues doivent suivre une formation à la protection des données qui présente, entre autres, la notion d'informations publiques et les restrictions d'accès.

295. La transparence des activités est l'un des principes fondamentaux des collectivités locales en Estonie (loi sur les collectivités locales, article 3.6). En conséquence, les séances des conseils municipaux sont publiques, sauf si cette publicité est interdite ou restreinte par la loi ou si le huis clos est voté à la majorité qualifiée (article 44.4). Les votes des conseils municipaux sont également publics, sauf en cas d'élection individuelle (article 45.2).

296. En vertu de l'article 7.4 de la loi sur les collectivités locales, les Règles de légistique établies par le gouvernement s'appliquent aussi aux projets de réglementations des conseils municipaux et des administrations municipales, sous réserve de dispositions plus détaillées découlant du statut juridique de la collectivité locale. Les conseils municipaux peuvent adopter une procédure spécifique pour mettre ces règles en œuvre. Dans ce contexte, le gouvernement a publié des [Règles de légistique et de bonnes pratiques législatives](#). Pour élaborer un instrument législatif (« acte »), la première étape consiste à rédiger une motion ; elle est suivie d'un avant-projet, puis d'un projet d'acte, qui doivent être complétés par une étude d'impact, a priori ou a posteriori, et par un rapport explicatif. Le public et les groupes intéressés sont associés à l'élaboration de la motion, de l'avant-projet et du projet ; la coordination est assurée conformément aux dispositions du Règlement intérieur du gouvernement, qui s'applique à la fois aux actes juridiques devant être adoptés et aux décisions devant être prises au niveau du *Riigikogu*, du gouvernement et des ministres. Conformément aux Bonnes pratiques de participation⁴¹, les avis et propositions des groupes intéressés sont indiqués, qu'ils aient été retenus ou non, et compilés dans une annexe au rapport explicatif.

297. La divulgation des informations et la consultation du public sont également requises par la législation sectorielle. La [loi sur l'aménagement du territoire](#) oblige les collectivités locales à publier leurs plans d'aménagement du territoire et à associer les parties intéressées, et le [Code de la construction](#) rend obligatoire la publication des projets de construction. Les projets de textes font l'objet d'études d'impact et de consultations publiques. L'élaboration des actes à caractère général comporte souvent des études d'impact, qui sont mises à la disposition du public. Au niveau local, il appartient à la municipalité d'organiser la participation de toutes les personnes intéressées à l'élaboration des plans d'aménagement et des stratégies budgétaires, via des débats publics et la publication, pendant au moins deux semaines, des projets de textes concernés sur son site web for (loi sur les collectivités locales, article 37.2.6 et 37.2.6). Il en va de même pour l'élaboration, le traitement, l'adoption et la publication des stratégies d'aménagement des comtés (article 374). Et en vertu de la [loi sur les établissements d'enseignement primaire et secondaire](#) (article 73) et de la [loi sur](#)

⁴¹ Les Bonnes pratiques de participation prévoient ce qui suit : chaque autorité publique identifie, sélectionne et contacte les groupes (personnes physiques, personnes morales, associations non formelles, etc.) qui pourraient être touchés par l'acte juridique envisagé (« groupes intéressés ») et peuvent être invités à prendre part à la consultation publique, en deux étapes : au moment du dépôt de la motion ou de la proposition d'élaboration d'un document stratégique, et après l'élaboration du projet de texte. L'autorité publique informe les groupes intéressés de l'ouverture de la consultation publique et les invite à fournir des observations dans un délai donné (le plus souvent quatre semaines). L'autorité leur transmet un retour sur ces observations dans un délai de 30 jours à compter de la fin de la consultation et prépare une synthèse sur les résultats de la consultation, qui doit tenir compte des propositions et observations et expliquer pourquoi elles ont été retenues ou non. Cette synthèse est publiée dans le système d'information sur les projets d'actes juridiques en même temps que le projet d'acte proposé.

l'éducation des jeunes enfants (article 26), les parents sont majoritaires au conseil d'administration des écoles et des crèches.

298. Les citoyens peuvent aussi participer aux décisions locales en vertu de la loi sur les collectivités locales (chapitre 4). Celle-ci prévoit qu'au moins 1 % des habitants de la ville (avec un minimum de cinq personnes) peuvent proposer l'adoption, la modification ou l'annulation d'un texte juridique, ainsi que formuler des propositions concernant d'autres questions locales au conseil municipal ou à l'administration municipale. Ceux-ci doivent les examiner dans un délai de trois mois. Toute personne est aussi en mesure de demander au conseil municipal ou à la municipalité de modifier ou d'annuler des actes ou décisions portant illégalement atteinte à ses droits.

299. Le conseil municipal adopte des règlements (législation générale) ou des résolutions (législation spécifique). La législation d'application générale est publiée dans la base de données juridique officielle en ligne, [Riigi Teataja](#). La législation d'application spécifique l'est dans le système d'information sur les actes juridiques (<https://teele.tallinn.ee>). Conformément à la loi, les procès-verbaux des réunions du conseil sont également accessibles à tous. Les votes au conseil municipal sont publics ; les décisions sont prises à la majorité des voix favorables, certaines décisions nécessitant une majorité qualifiée des deux tiers (c'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de modifier un accord de fusion territoriale adopté au premier tour de scrutin à la suite de changements dans l'organisation administrative et territoriale des pouvoirs locaux, après l'entrée en vigueur des changements).

300. L'administration municipale peut pour sa part adopter des règlements (législation générale) et des ordonnances (législation spécifique) (article 7). Tous ces textes sont en accès public sur *Riigi Teataja*. Seules font exception les informations à usage interne ou classées en diffusion restreinte conformément à la loi ([loi sur les collectivités locales](#), article 31). Les réunions de l'administration municipale se tiennent à huis clos et ses décisions sont prises à la majorité des voix favorables.

301. Au niveau municipal, [Tallinn](#) met en œuvre les exigences de transparence au moyen de mesures concrètes. L'ordre du jour des réunions du conseil municipal est publié sur [Teele](#) et les réunions sont diffusées en direct sur [Tallinna Linnavolikogu | Tallinn](#). Tous les jeudis, le conseil municipal organise une séance publique ordinaire et un point d'information que l'on peut suivre sur [Youtube](#). Les votes au conseil municipal sont publics, sauf dans le cas de l'élection de personnes à des fonctions officielles. Les ordres du jour, les procès-verbaux et les textes juridiques adoptés sont publiés sur [Teele](#).

302. La municipalité de Tallinn s'acquitte de sa mission en s'appuyant sur des actes juridiques, l'activité économique de la commune, des contrôles et la participation des citoyens. Les [agendas](#) hebdomadaires de la municipalité et ses [conférences de presse](#)⁴² sont disponibles sur le [site web](#) de la ville de Tallinn. Les réunions de la municipalité se tiennent à huis clos et ses décisions sont prises à la majorité des voix favorables (Statuts de la ville de Tallinn, article 50). Les procès-verbaux de ses réunions et les actes juridiques adoptés sont publiés sur le système d'information [Teele](#). La municipalité peut confier à des commissions ad hoc, à titre temporaire, l'exécution d'une partie de ses missions et l'élaboration de propositions sur des sujets spécifiques (article 50.1).

⁴² Les conférences de presse précédentes sont également disponibles sur [YouTube](#).

303. La ville de Tallinn fait également participer les « groupes intéressés », c'est-à-dire les groupes de personnes physiques ou morales ou les associations informelles qu'un projet de réglementation pourrait toucher. Avant leur adoption, les projets d'actes juridiques de la ville sont transmis aux organisations de la société civile. Les exigences applicables aux actes juridiques du conseil municipal sont énoncées à l'article 8 du [règlement n° 28 du conseil municipal de Tallinn \(13 décembre 2012\) sur le règlement intérieur du conseil municipal de Tallinn](#) ; pour ceux de la municipalité, elles sont définies aux articles 2 à 6 du [règlement n° 33 de la municipalité de Tallinn \(12 novembre 2024\) sur le règlement intérieur de la municipalité de Tallinn](#). Le [règlement intérieur de la municipalité](#) affirme que les groupes intéressés peuvent être associés à l'élaboration et à la rédaction d'un règlement. La nécessité et l'étendue de cette participation sont laissées à la discrétion de l'équipe de rédaction. La ville de Tallinn observe un processus de participation citoyenne en cinq étapes : 1) identification du problème et communication initiale ; 2) élaboration du projet de texte et consultation ; 3) débats publics et implication du public ; 4) publication du projet de législation et prise de décision lors des réunions du conseil municipal (diffusées en direct), et 5) retours d'informations post-décision et suivi (y compris des impacts), notamment via des enquêtes et des évaluations.

304. Ces activités se fondent sur des recherches qui sont publiées dans le [Système de consultation des études de Tallinn](#).

305. Afin de recueillir des retours d'information, des consultations sont également menées via les médias, le site web de la ville (tallinn.ee) et les réseaux sociaux, par exemple lors du lancement d'un projet d'aménagement ou lorsqu'il est prévu de modifier l'organisation de services publics. Cette approche a permis d'élargir les discussions, par exemple à des sujets comme les itinéraires de bus ou l'économie circulaire.

306. Un budget participatif est en place depuis 2020. Conformément au Guide du budget participatif publié en 2018 par le ministère des Finances, il permet aux habitants de peser eux-mêmes sur la planification et la répartition des dépenses publiques. Les règles en sont fixées par la ville ([règlement du conseil municipal de Tallinn sur la procédure de mise en œuvre du budget participatif de la ville de Tallinn](#)) et concernent notamment l'enveloppe budgétaire, les types de propositions éligibles au financement et les critères de conformité. Une fois le processus lancé, le public est informé et tous les habitants peuvent proposer des idées. Les idées sont rassemblées puis évaluées par un comité d'experts qui vérifie leur faisabilité et leur conformité aux exigences établies. Ce comité peut décider de fusionner des idées similaires ou d'y apporter des compléments. Les propositions retenues sont soumises à référendum et celles ayant remporté le plus de voix sont mises en œuvre. Toutes les personnes inscrites sur le registre d'état civil comme habitantes de Tallinn et âgées d'au moins 14 ans peuvent voter pour trois propositions au maximum dans le quartier où se trouve leur domicile. Pour le [budget participatif 2024](#), la ville a alloué un million EUR au total, dont 75 % attribués à parts égales aux différents quartiers de la ville et 25 % en fonction du nombre d'habitants que chaque quartier comptait au 1^{er} juillet. Pour le [budget participatif 2025](#), la période de recueil des propositions a duré du 25 mars au 14 avril.

307. La [loi sur les procédures administratives](#) (article 56, paragraphes 1, 2 et 3) oblige à motiver par écrits les actes administratifs et à en indiquer la base factuelle et juridique ;

d'autres explications peuvent aussi être ajoutées. La municipalité et le conseil municipal de Tallinn joignent un rapport explicatif ou des éclaircissements écrits au texte de leurs actes.

308. La transparence s'applique aussi aux dépenses municipales. Les achats publics sont suivis au moyen du [Registre des marchés publics](#), afin d'assurer à la fois la transparence sur les dépenses et la capacité des citoyens et des médias à surveiller la manière dont les fonds publics sont utilisés.

309. En dehors du domaine des achats, la participation citoyenne est également encouragée au niveau des arrondissements, où des réunions et des débats sont régulièrement organisés à l'attention des habitants autour de thématiques locales.

310. À [Tartu](#), la municipalité organise des réunions, conformément aux Statuts de la ville (article 19.1). Les ordres du jour sont disponibles en ligne via le système de gestion des documents municipaux, et les décisions importantes s'accompagnent de conférences ou de communiqués de presse.

311. L'élaboration du plan d'aménagement et de la stratégie budgétaire de la ville de Tartu obéit aux mêmes exigences qu'à Tallinn et doit associer toutes les parties intéressées (loi sur les collectivités locales, article 37.2). Le plan d'aménagement et la stratégie budgétaire de la ville de Tartu doivent prendre en compte, en ménageant un équilibre, les orientations à long terme et les besoins des milieux économiques, sociaux, culturels et naturels (Statuts de la ville de Tartu, chapitre 5). La Procédure d'élaboration des documents d'aménagement de la ville de Tartu (en vigueur depuis le 29 mai 2023) régleme nte la publication des documents, les consultations publiques et la transparence du processus. L'urbanisme est régi par la [loi sur l'aménagement du territoire](#) ; la participation aux projets de construction et la publication de ces projets suivent le [Code de la construction](#). Les actes à caractère général ayant des conséquences pour la population font l'objet d'études d'impact ; par exemple, les impacts sur l'environnement sont évalués à la phase d'élaboration des plans détaillés.

312. La ville de Tartu a mis en place une procédure qui permet aux habitants de participer au processus législatif. Les habitants peuvent présenter des propositions et des avis sur les projets de textes et prendre part à des débats publics. Le processus de participation, régleme nté par les actes juridiques de la ville de Tartu, assure aux habitants le droit de s'investir dans l'élaboration de la législation municipale et de l'influencer. Les actes juridiques peuvent être contestés dans le délai prévu par la [loi sur l'aménagement du territoire](#).

313. La municipalité et le conseil municipal de Tartu accompagnent leurs actes juridiques de notes explicatives et d'annexes. Le conseil municipal se réunit au moins une fois par mois, sous l'égide du président ou du vice-président, et ses réunions sont diffusées [en ligne](#). Les plannings hebdomadaires de la municipalité de Tartu, les procès-verbaux de ses réunions et les textes juridiques adoptés sont en accès public sur le [registre](#) des documents de la ville.

314. Le déroulement des achats publics peut être suivi via le Registre des marchés publics, ce qui assure la transparence sur l'utilisation des fonds publics. Le registre est public et chacun peut y consulter l'ensemble des données.

315. La ville de Tartu dispose d'un registre des études, où elle publie les recherches et analyses qu'elle mène. Ses initiatives de communication et de participation passent par son

site web officiel, tartu.ee, et par les réseaux sociaux. Elles permettent aux habitants de débattre de divers thèmes, tels que la gestion des transports et les projets d'économie circulaire.

316. Depuis 2013, comme on peut le vérifier [en ligne](#), la ville de Tartu organise également des budgets participatifs. Ce processus permet aux habitants de décider comment une partie du budget d'investissement de la ville va être utilisée. À l'heure actuelle, le montant ainsi dépensé à Tartu est de 200 000 EUR. Le processus s'ouvre, au printemps, sur un appel public à idées. Le nombre d'idées présentées varie d'une année à l'autre. Les idées sont ensuite évaluées par des experts chargés d'en apprécier la faisabilité et la conformité avec les conditions du budget participatif. Cette étape est suivie de débats publics réunissant les personnes ayant présenté des idées – l'occasion d'affiner les propositions si nécessaire. Les idées sont alors présentées à l'ensemble des habitants. Les auteurs présentent leurs propositions et la municipalité invite les habitants à voter pour celles qu'ils préfèrent. Chaque année, début octobre, un scrutin public est organisé pour sélectionner les deux idées les plus populaires, qui seront mises en œuvre par la municipalité lors de l'exercice suivant. À ce jour, 22 projets ont ainsi été mis en œuvre ou sont en cours réalisation à Tartu. L'objectif du budget participatif est de renforcer la participation citoyenne à l'aménagement de la ville, d'encourager les différentes communautés à coopérer davantage et d'améliorer les infrastructures municipales.

Tiers et lobbyistes

317. Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action anti-corruption 2021-2025, le gouvernement a publié en 2021 un [recueil de bonnes pratiques](#) à l'attention des agents publics de l'exécutif de haut niveau, sur la communication avec les lobbyistes. Aucune sanction n'est prévue en cas de manquement aux bonnes pratiques, mais les chefs d'institutions sont tenus de veiller à ce qu'elles soient appliquées, et des mesures de suivi sont en place. Contrairement aux autorités nationales, cependant, les collectivités locales ne sont pas tenues de rendre publiques leurs réunions, y compris les personnes rencontrées et les sujets abordés. À [Tallinn](#), les plannings (prévisionnels) hebdomadaires des membres de la municipalité sont publiés en ligne. La municipalité de Tartu n'a fourni aucune information spécifique sur ce sujet.

Mécanismes de contrôle, de surveillance et de reddition de comptes

Mécanismes de conformité

318. Les règles en matière de supervision sont énoncées dans la loi sur les collectivités locales (article 66.1). L'administration municipale contrôle la légalité et la finalité des activités menées à bien par les agences de la ville, leurs agents publics et les entités placées sous leur autorité. Lorsqu'elles contrôlent un acte ou un instrument juridique et si nécessaire, les administrations municipales peuvent 1) publier une ordonnance ou une instruction visant à remédier aux lacunes repérées dans le texte, 2) suspendre la mise en œuvre du texte ou sa validité ou 3) invalider le texte.

319. En pratique, la commission d'audit du conseil municipal de [Tallinn](#) a conduit en 2023 un audit sur le thème : « Contrôle de la mise en œuvre des mesures anti-corruption dans les agences administratives et les institutions gérées par la ville, dont la sensibilisation et la

formation des agents publics à la mise en œuvre de la loi anti-corruption, 2020-2021 ». Le [rapport d'audit](#) constate que malgré l'existence, depuis 2018, d'une permanence téléphonique permettant de signaler les manquements, aucun signalement n'a eu lieu pendant la période examinée, en raison de la faible sensibilisation du public et de la difficulté à trouver le numéro en question sur le site web de la commune. Le rapport note également qu'il n'a été possible de vérifier la conformité aux restrictions que pour les transactions effectuées par les entreprises directement associées à un fonctionnaire, mais non à d'autres personnes proches. Pour combler cette lacune, il est prévu d'ajouter aux contrats d'achat des clauses contractuelles standard. Des formations en ligne ont été mises à la disposition des nouveaux agents publics sur le site [korruptsioon.ee](#). La direction de l'Audit interne, cependant, n'a pas assez de moyens pour traiter et coordonner pleinement le sujet de la lutte anti-corruption dans toutes les agences, y compris les entreprises municipales.

320. Comme évoqué au paragraphe 169 ci-dessus, la conformité est également assurée par la Direction générale de la ville de Tallinn : en tant qu'organe central, elle coordonne les affaires juridiques, dont les litiges, supervise la légalité des textes juridiques municipaux, organise le système de contrôle interne et gère le fonctionnement de l'administration (règlement n° 24 du conseil municipal de Tallinn (10 décembre 2020) sur les [statuts de la Direction générale de la ville](#)). La Direction générale évalue également de manière indépendante la légalité et l'efficacité des activités des agences, entreprises et fondations municipales, coordonne leurs activités d'audit interne et peut demander l'ensemble des données et documents nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Les compétences de la Direction générale sont exercées par le secrétaire de mairie, par l'auditeur interne de la ville et par les services structurels concernés.

321. Comme évoqué au paragraphe 216 ci-dessus, les chefs des institutions publiques mettent en œuvre les mesures anti-corruption, désignent une personne ou un service en charge de l'organisation des activités anti-corruption et œuvrent à réduire les risques de corruption. La personne/le service en question réalise les évaluations des risques, planifie les mesures de réduction, élabore et met à jour des lignes directrices anti-corruption, informe les agents publics de leurs responsabilités et des restrictions en vertu de la loi anti-corruption, veille à la conformité avec les restrictions, surveille les transactions impliquant des entités liées à des agents publics, informe le personnel de son obligation de signaler les activités annexes et tient à jour les registres nécessaires. Dans les plus petites institutions, ces missions peuvent être directement confiées à la personne se trouvant à la tête de l'institution (Règlement anti-corruption, article 5.5.3).

322. À [Tartu](#), les responsabilités en matière de conformité incombent à la direction des Ressources humaines et à la direction de l'Audit interne de la municipalité.

Contrôles/audits internes

323. La loi sur les collectivités locales (article 48.1), telle que modifiée en janvier 2026, exige des conseils municipaux qu'ils assurent la mise en œuvre d'un système de contrôle interne au sein de la collectivité locale à compter de juillet 2026. En outre, la municipalité est également tenue de mettre en œuvre un système de contrôle interne et d'en assurer son efficacité.

324. À [Tallinn](#), les contrôles et les audits internes sont réglementés par les Statuts de la ville (chapitre VI.1). Le système de contrôle interne y est défini comme un ensemble complet de

mesures juridiques et opérationnelles destinées à assurer la conformité avec les lois, à éviter le gaspillage de biens, les abus, la gestion incompétente et d'autres dommages du même type, à aider les institutions à s'acquitter de leurs tâches avec efficacité et à garantir la collecte, le stockage et la publication en temps opportun d'informations exactes et fiables sur les activités des institutions (article 54.2.1). Le conseil municipal assure la mise en œuvre du système de contrôle interne et l'organisation des activités professionnelles de l'auditeur interne. La municipalité déploie ce système et répond de son efficacité. Par ailleurs, les chefs d'institutions sont responsables de la mise en œuvre et de l'efficacité des contrôles internes au sein de leurs entités respectives.

325. En vertu du Statut, l'objectif des audits internes est de déterminer et d'analyser l'existence, l'efficacité et la conformité aux exigences légales des systèmes de contrôle interne des institutions municipales. À Tallinn, la fonction d'audit interne est centralisée et organisée en deux niveaux. Au niveau institutionnel, l'audit interne est géré par les agences municipales, dont les dirigeants désignent une personne compétente ou mettent en place, si nécessaire, un service spécialisé. Au niveau de la ville, la direction de l'Audit interne organise les audits dans les différentes agences municipales (article 54.3). Les règles applicables à ces audits sont définies par la municipalité.

326. Comme évoqué au paragraphe 320 ci-dessus, le fonctionnement du système de contrôle interne relève de la compétence de la Direction générale de la ville. Le secrétaire de mairie propose au maire les personnes à nommer au poste d'auditeur interne de la ville (ou à révoquer de ce poste) ; les nominations sont entérinées par la municipalité sur suggestion du maire. En vertu de l'[ordonnance générale n° T-5-1/25/13 du secrétaire de mairie \(9 octobre 2025\) portant réglementation de la direction de l'Audit interne de la ville](#), la direction de l'Audit interne relève d'autorités différentes selon les cas. Elle est rattachée au secrétaire de mairie pour les questions relatives à la coordination de la gestion des risques, aux questions administratives et au département des procédures. Pour les questions relatives à l'audit interne, elle est rattachée au conseil municipal. La subordination fonctionnelle comprend l'approbation du mandat et des ressources de l'audit interne, ainsi que la garantie de l'indépendance de l'audit interne.

327. La direction se compose de deux services : 1) le service des procédures et 2) le service d'audit, nouvellement rebaptisé à la suite de l'adoption du règlement du secrétaire municipal sur le service d'audit interne, nommé « service de la supervision » avant le 9 octobre 2025. Au 1er octobre 2024, la direction employait 12 agents publics, dont l'auditeur interne de la ville. Celui-ci a directement sous son égide un spécialiste senior. Le reste se compose de quatre agents publics et leur chef d'équipe pour chacun des deux services. Ceux-ci élaborent des évaluations indépendantes, en particulier sur la légalité et l'adéquation des activités. Dans les cas d'audit urgent, ils coopèrent sur le plan opérationnel, notamment en mettant sur pied lorsque nécessaire des groupes de travail communs. Ils supervisent les travaux du spécialiste senior et d'autres travaux confiés à la direction. Ces services coordonnent et, lorsque nécessaire, rédigent des ordonnances générales à l'attention du maire tout en s'acquittant d'autres tâches indiquées dans le programme de travail de la direction et dans les documents applicables.

328. À Tartu, les audits internes sont régis par les statuts de la direction de l'Audit interne, en vertu duquel la direction dépend du conseil municipal sur le plan fonctionnel et du maire

sur le plan administratif. Il appartient au conseil municipal et à la municipalité de veiller à la mise en œuvre et à l'efficacité du système de contrôle interne.

329. Toujours en vertu de ses statuts, la direction de l'Audit interne rédige des plans d'action annuels, fondés sur une évaluation des risques et sur les apports de la municipalité, de la commission d'audit et du conseil municipal. Ces trois dernières années, le conseil municipal de Tartu a toujours approuvé le plan d'action annuel proposé par la direction (voir par exemple le [plan d'action 2024](#)). Le chef de l'audit interne a également présenté au conseil une synthèse des activités de la direction et les résultats des audits achevés, qui sont publiés [en ligne](#). Les résumés des rapports d'audit sont également publiés avec les états financiers annuels de la ville.

Contrôles/audits externes

330. Dans le cadre de la supervision et des contrôles indépendants exercés par les organes de l'État (voir les paragraphes 139 à 143 ci-dessus), la ville de Tallinn a fait l'objet ces dernières années de cinq audits de la part de la Cour nationale des comptes⁴³. En 2024, la Chancellerie de la justice s'est penchée sur des activités au sein des institutions de Tallinn, dont la participation de personnes intéressées à des procédures concernant des permis de construire et l'implication d'une association de logement à la procédure d'annonce des nouvelles constructions. Les avis de la Chancellerie de la justice au sujet des institutions de Tartu sont également accessibles au public (uniquement en [estonien](#)).

331. En outre, les états financiers de toutes les communes sont soumis chaque année à des audits externes. La [loi sur les activités des auditeurs](#), qui énonce les critères à remplir par les experts-comptables (personnes physiques) et les cabinets d'audit (personnes morales), s'applique aux collectivités locales, qui sont des entités du secteur public (article 12). Elle prévoit la possibilité que des experts-comptables assurent des services professionnels par le biais d'un cabinet d'audit (article 7). Les rapports d'audit peuvent être signés par le même expert-comptable pendant sept années consécutives au maximum ; il est possible de recourir au même cabinet d'audit pendant 10 années consécutives au maximum, durée qui peut passer à 20 années consécutives dans les conditions prévues par le [règlement n° 537/2014](#) du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public (articles 55 et 65.1). L'auditeur externe réalise un audit financier des comptes de la municipalité et, le cas échéant, des entreprises municipales. Les conclusions de l'audit sont transmises à la municipalité et présentées à la commission d'audit du conseil municipal.

332. Les états financiers de la ville de Tartu ont été vérifiés par un auditeur externe pour les exercices budgétaires 2019 à 2022. En général, l'auditeur externe ne vérifie pas directement les déclarations d'intérêts mais s'assure que les transactions avec des proches (sur la base des déclarations) respectent les conditions du marché.

Audits indépendants/sociaux

⁴³ Les thèmes retenus étaient les suivants : en 2024, le [développement du secteur économique du chauffage dans les collectivités locales](#) ; en 2023, l'[organisation des services à domicile](#) et l'[efficacité de la gestion de l'allocation de subsistance par l'Assistance sociale nationale](#) ; en 2022, la [qualité de l'entretien de la voirie locale](#) ; en 2021, la [détection des problèmes sociaux des personnes âgées par les collectivités locales](#) et en 2020, le [rôle des collectivités locales dans la promotion des entreprises](#).

333. Aucun audit indépendant ou réalisé par la société civile n'a été mené à Tallinn et à Tartu ; le système juridique estonien ne prévoit pas la possibilité de mener ce type d'audit.

Contrôle administratif

334. Conformément au chapitre 5 de la [loi sur les procédures administratives](#), quiconque estime que ses droits ont été violés ou ses libertés restreintes par une décision administrative ou au cours d'une procédure administrative peut déposer une réclamation (sous forme de plainte ou de demande de réexamen administratif). Cette réclamation peut être déposée devant l'administration qui a pris la décision ou la mesure contestée ou devant l'autorité de supervision de cette administration.

335. Les procédures de réclamation ont pour premier objectif de protéger les droits individuels, de veiller à ce que l'administration s'auto-contrôle et de réduire la charge de travail des tribunaux administratifs. Cependant, elles ne peuvent viser les actes et les mesures des autorités administratives placées directement sous l'égide du gouvernement estonien (loi sur les procédures administratives, chapitre 5). Les procédures de réclamation ne sont pas obligatoires ; alternatives moins formelles aux procédures judiciaires, elles ne sont pas nécessairement plus efficaces. En cas de rejet d'une réclamation, il est possible de se tourner vers le tribunal administratif. Il est également possible de saisir directement la justice.

336. En pratique, le ministère de la Justice a contesté l'ordonnance n° 755 de la municipalité de Tallinn (21 juin 2021), sur le détail du projet immobilier *Tuulenurga tn*, dans le quartier de Pirita. Il s'agissait d'autoriser la construction d'une salle de foot sur une parcelle adjacente au mémorial Maarjamäe (monument aux victimes estoniennes du communisme).

337. À Tartu, les actes administratifs peuvent également être contestés soit par des procédures de réclamation, soit directement devant le tribunal administratif. Cependant, les affaires concernant des marchés publics doivent être d'abord examinées par la commission des litiges relatifs aux marchés publics – procédure pré-judiciaire obligatoire en vertu de la [loi sur les marchés publics](#). Les décisions de la commission des litiges relatifs aux marchés publics peuvent être contestées devant le tribunal administratif.

Contrôle juridictionnel

338. Aux termes de la Constitution (article 15), toute personne a le droit de s'adresser au tribunal en cas de violation de ses droits et libertés ; et toute personne peut exiger, lors de l'examen judiciaire de son affaire, qu'une loi, un autre acte juridique ou une procédure pertinente soit déclaré contraire à la Constitution. Le tribunal doit respecter la Constitution et déclarer inconstitutionnels les lois, autres actes juridiques ou procédures qui portent atteinte aux droits et libertés formulés dans la Constitution ou qui d'une autre manière sont contraires à la Constitution.

339. Toute personne a le droit de saisir un tribunal si elle estime, dans le cadre d'une relation de droit public, que ses droits ont été violés par une autorité administrative ([Code de procédure du tribunal administratif](#)). Lorsque le droit le prévoit expressément (en vertu de la [loi sur l'aménagement du territoire](#), par exemple), toute personne peut engager des poursuites en vue de protéger autrui ou l'intérêt général. La plainte doit être déposée sous un

délai de 30 jours à partir du moment où la personne a connaissance de l'acte administratif qu'elle conteste. L'affaire doit être tranchée par un tribunal indépendant et impartial de manière équitable, rapide et moyennant des frais réduits au minimum. Les frais d'ouverture d'une procédure administrative s'élèvent actuellement à 20 EUR (voir la [loi sur les frais administratifs](#)).

340. Aucune représentation juridique n'est nécessaire. Les plaignants doivent seulement expliquer par écrit pourquoi ils considèrent que leurs droits ont été violés. Le tribunal administratif est tenu de venir en aide aux particuliers lorsque nécessaire ; il est également tenu d'enquêter, c'est-à-dire qu'il lui appartient de déterminer la base juridique et d'identifier les faits de manière à pouvoir se prononcer sur l'affaire. Le système judiciaire comporte trois niveaux : tribunal administratif, tribunal local et Cour suprême.

Révélation des cas de corruption et d'atteintes à l'intégrité et protection des lanceurs d'alerte

Mécanismes publics de plainte

341. Le signalement des soupçons de corruption est encadré par la loi anti-corruption (article 6), qui décrit les obligations et les procédures à respecter par les individus souhaitant signaler un tel incident. L'objectif est d'assurer la transparence des institutions publiques et leur aptitude à rendre des comptes. Point notable, il est expressément interdit aux agents publics de dissimuler les cas de corruption qui viendraient à leur connaissance. Lorsqu'une entité assurant des fonctions publiques reçoit un signalement pour corruption, l'existence de ce signalement est tenue secrète. La confidentialité au sujet de cette démarche ne peut être levée qu'avec l'accord écrit de la personne à l'origine du signalement. Si cette personne est témoin dans une procédure pénale, la procédure suit son cours, mais l'existence du signalement reste confidentielle. Cette confidentialité n'est cependant plus garantie si la personne communique sciemment des informations inexacts.

342. En pratique, les incidents de corruption peuvent être signalés au Service de la police et des gardes-frontières. Des informations détaillées sur le signalement des cas de corruption, dont les procédures et les coordonnées de contact, sont disponibles à l'adresse : <https://www.politsei.ee/en/corruption-offences>.

343. Des voies de signalement internes aux différentes institutions permettent également de signaler des manquements à la discipline, et notamment des atteintes aux codes de déontologie. La Chancellerie de la justice, habilitée à enquêter sur les atteintes aux libertés et aux droits humains, peut recevoir des plaintes. Lorsque nécessaire, chaque individu peut aussi saisir la justice pour faire valoir ses droits individuels.

344. Au niveau municipal, Tallinn a mis en place plusieurs modalités de signalement de la corruption. Il est possible de signaler des cas de corruption de manière anonyme via une permanence téléphonique (le 640 4002, créé le 30 mai 2018) ou par mail, à l'adresse korruptsioonivihje@tallinnlv.ee. Ces deux modalités sont disponibles via le [site web](#) officiel de Tallinn et les signalements reçus sont directement transmis à la direction de l'Audit interne de la ville, pour en assurer la confidentialité.

345. À Tartu, les soupçons de corruption peuvent être signalés anonymement au moyen d'un formulaire en ligne (il n'existe pas de permanence téléphonique pour cela) ou par mail à l'adresse vihie@tartu.ee. Quelle que soit la modalité, les signalements sont traités par la direction de l'Audit interne. Les soupçons de corruption peuvent aussi être directement signalés au chef de l'institution ou au chef de service compétent.

Obligations de signalement des agents publics

346. Au niveau national, les agents publics sont tenus de signaler les atteintes à la loi anti-corruption (article 6.1) et les autres incidents de corruption dont ils ont connaissance.

347. Le Règlement intérieur du conseil municipal de Tallinn précise cette disposition en obligeant les agents publics, et toute autre personne (employé ou sous-traitant, par exemple), à signaler immédiatement au chef de l'institution publique concernée ou à la direction de l'Audit interne de la ville tout manquement aux interdictions prévues par la loi anti-corruption, tout soupçon raisonnable d'affaire de corruption ou toute affaire de corruption possible. La procédure de signalement des incidents relatifs à la corruption est décrite dans les lignes directrices institutionnelles de prévention de la corruption, telles que celles de la Direction générale de la ville de Tallinn ou de la Police municipale (voir le paragraphe 228, ci-dessus).

348. À Tartu, le devoir de signalement est inscrit dans la loi et non dans des règles de signalement distinctes. Les agents publics sont tenus de contacter des représentants des forces de l'ordre, comme le Service de la police et des gardes-frontières et le Service de la sécurité intérieure.

Protection des lanceurs d'alerte

349. Comme évoqué au paragraphe 346 ci-dessus, le signalement des cas de corruption est encadré par la loi anti-corruption (article 6). Une [loi sur la protection des personnes qui signalent des infractions au droit de l'Union européenne dans un cadre professionnel](#) (ci-après : « loi sur les lanceurs d'alerte ») est entrée en vigueur en septembre 2024. Cette loi, qui s'applique également aux autorités municipales (article 6), offre une base juridique au signalement des atteintes au droit de l'UE dans l'un des domaines qu'elle couvre (article 2) lorsque les faits se sont produits dans le cadre d'activités de nature professionnelle. Les signalements peuvent suivre plusieurs modalités : via une procédure interne, directement auprès du supérieur hiérarchique de la personne qui signale, via une procédure externe ou par divulgation auprès du public (article 4).

350. En vertu de la loi, dans les agences municipales d'au moins 50 employés et dans les communes d'au moins 10 000 habitants, les signalements en interne doivent être traités par une personne ou un service désigné par une autorité compétente. Seuls la personne ou le service concernés ont accès au canal de signalement. Une modalité de signalement extérieure à l'autorité compétente doit être également prévue (article 9).

351. La loi oblige à adresser un accusé de réception à l'auteur du signalement dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, cinq jours si le signalement s'adresse directement à l'autorité compétente. L'auteur doit recevoir un retour d'information sur les suites données à sa démarche dans un délai maximal de trois mois. La loi prévoit par ailleurs que le signalement et les données personnelles traitées dans ce cadre restent confidentiels et

elle interdit les représailles, y compris sous forme de tentative ou de menace. L'entrave au signalement d'infractions, les représailles contre les lanceurs d'alerte et les atteintes à la confidentialité de leurs données sont passibles d'une amende allant de 1 200 à 100 000 EUR, selon que l'auteur des atteintes est une personne physique ou morale.

352. Au niveau municipal, en novembre 2024, la municipalité de Tallinn a adopté une procédure de réception, traitement et suivi des signalements de violations. Les atteintes au droit de l'UE peuvent être signalées en interne, par mail (rikkumisteavitus@tallinnlv.ee), au Service de l'audit interne de la Direction générale de la ville. Ce service est le seul à avoir accès au canal de signalement et aux signalements eux-mêmes, ce qui assure la confidentialité sur l'identité de la personne qui signale. Un accusé de réception lui est adressé dans un délai de sept jours. Étant donné que les coordonnées de contact sont indispensables pour envoyer cet accusé de réception, les signalements anonymes ne sont pas acceptés. Les signalements illisibles ou abscons ne sont pas traités.

353. La direction de l'Audit interne détermine si elle est compétente pour traiter un signalement. Si oui, elle mène une enquête et élabore un rapport comportant des propositions pour remédier aux lacunes identifiées. Ce rapport est présenté à l'autorité concernée et au maire adjoint compétent, pour adoption de mesures de suivi adéquates en vue d'identifier, de supprimer et de prévenir les violations. L'autorité concernée doit adresser au maire adjoint et à la direction de l'Audit interne un rapport sur les actions qu'elle a entreprises.

354. Des formations ont été organisées pour sensibiliser à la protection des lanceurs d'alerte à Tallinn. Par exemple, les agents publics municipaux ont bénéficié le 19 novembre 2024 d'une formation fondée sur les décisions, judiciaires et autres, relatives à des cas de corruption. Le personnel chargé des contrôles en interne bénéficie également depuis le 1^{er} septembre 2024 d'une formation à la loi sur les lanceurs d'alerte. Le service des contrôles internes a aussi organisé des formations sur le sujet, à l'attention des institutions municipales, en novembre et décembre 2024. Cependant, la ville de Tallinn ne compile pas de statistiques annuelles sur les signalements et ne garde pas trace des signalements adressés directement aux chefs des institutions.

355. À Tartu, le site web de la ville permet de déposer des signalements anonymes. Cette possibilité est ouverte à tous, sans restriction. Les signalements sont examinés par les agents publics de la direction de l'Audit interne. Un accusé de réception est adressé dans un délai de sept jours au lanceur d'alerte, sauf si ce dernier l'a expressément exclu ou si cette démarche risque de dévoiler des informations confidentielles. Si la municipalité n'est pas compétente pour traiter le signalement, il est transmis à une autorité pertinente dans un délai de cinq jours ouvrés à compter de la réception. Le lanceur d'alerte en est informé et les règles de confidentialité sont respectées.

356. Sauf en cas d'instructions contraires de la part du lanceur d'alerte, les retours d'information sont transmis via le même canal que celui employé pour le signalement. La municipalité veille à ce que des actions de suivi adéquates soient entreprises pour enquêter sur le problème, le corriger et éviter qu'il ne se reproduise, ou transfère le signalement aux autorités compétentes. Les retours d'information sont généralement communiqués au lanceur d'alerte dans un délai de trois mois après sa réception, six mois si le signalement a été déposé via une modalité externe, sauf si le lanceur d'alerte a expressément demandé à ne pas recevoir de retour ou si cette démarche risque de révéler son identité.

357. Toute forme de représailles directes ou indirectes contre le lanceur d'alerte, telles que des mesures contraignantes ou des menaces, est strictement interdite. Si une personne, après avoir signalé une infraction, subit des représailles, ces dernières sont présumées avoir été déclenchées par le signalement, à moins que l'employeur ne prouve le contraire.

358. Les éventuelles conséquences juridiques découlant de la révélation n'engagent pas la responsabilité des lanceurs d'alerte, à condition qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que leurs révélations étaient nécessaires pour mettre l'infraction au grand jour. La responsabilité des lanceurs d'alerte reste engagée si leurs révélations constituent un délit ou une infraction pénale. Il en va de même pour la divulgation de secrets commerciaux.

359. Malgré toutes ces garanties, à ce jour, aucun signalement n'a été considéré comme relevant de la loi sur les lanceurs d'alerte et aucun n'a entraîné l'ouverture d'une procédure.

Mise en œuvre et sanctions

Mécanismes hors droit pénal

360. Dès que le ou la chef d'une institution ou le service des contrôles internes de la ville identifie une atteinte à la loi anti-corruption ou à la réglementation anti-corruption en vigueur à Tallinn, une procédure disciplinaire peut être ouverte en vertu de la loi sur la fonction publique (chapitre 8). Parmi les mesures disciplinaires figurent l'avertissement (conformément à la loi sur les contrats de travail), le blâme, une réduction de salaire de base pouvant aller jusqu'à 30 % pendant au maximum six mois ou le licenciement. Si l'employé enfreint ses devoirs en dépit d'un blâme, l'employeur peut mettre fin à son contrat de travail sans préavis (article 88).

361. Les mêmes règles s'appliquent à Tartu. Lorsque le ou la chef d'une institution ou la direction de l'Audit interne identifie une atteinte à la loi anti-corruption, une procédure disciplinaire peut être ouverte en vertu de la loi sur la fonction publique. En tant qu'agent public, l'employé concerné peut recevoir un avertissement en vertu de la loi sur les contrats de travail. La mesure disciplinaire est déterminée par l'autorité de nomination sur la base de l'ensemble des preuves et des circonstances. Il peut s'agir d'un blâme, d'une réduction de salaire ou d'un licenciement (loi sur la fonction publique, article 70). La récidive après un avertissement peut entraîner le licenciement immédiat (loi sur les contrats de travail, article 88).

362. En cas de questions sur des sujets d'ordre éthique, il est possible de contacter le Conseil de déontologie de la fonction publique (loi sur la fonction publique, article 12.1). Il conseille les agents publics et les institutions sur les aspects généraux de la déontologie de leur métier. Concernant les cas individuels, le Conseil de déontologie de la fonction publique analyse le comportement du ou de la fonctionnaire en question à l'aune des principes déontologiques et émet un avis. Sur cette base, l'institution peut décider d'appliquer ou non des sanctions disciplinaires. Cependant, le Conseil de déontologie de la fonction publique n'examine pas les dossiers individuels lorsqu'une procédure disciplinaire est déjà en cours, lorsqu'un fonctionnaire le saisit d'une question qui ne le concerne pas ou lorsque le fonctionnaire n'a pas essayé de résoudre le problème en interne, au sein de son institution.

363. Conformément à la loi sur la fonction publique, le Conseil de déontologie de la fonction publique se concentre sur les agents publics. Cela exclut les membres du *Riigikogu*, les membres du gouvernement estonien, les membres des conseils municipaux, les maires, les employés d'institutions publiques nationales et locales (écoles, crèches, etc.), les employés des entreprises, fondations et organisations à but non lucratif appartenant à des autorités nationales ou locales et les personnes embauchées par des agences de l'État ou des collectivités locales en vertu d'un contrat de travail.

Procédures pénales

364. Les procédures pénales visant des élus et des agents publics locaux sont les mêmes que pour toute autre personne : il n'existe ni privilège, ni procédure spéciale. Concernant les élus et agents publics, des mesures pénales supplémentaires sont possibles, comme la destitution ([Code de procédure pénale](#), article 141).

365. Conformément à un [règlement](#) entré en vigueur en 2013 et subséquemment modifié, les compétences d'enquête sont partagées entre le Service de la police et des gardes-frontières et le Service de la sécurité intérieure. Le Service de la police et des gardes-frontières assure les enquêtes préliminaires relatives à toutes les infractions pénales ne relevant pas de la compétence du Service de la sécurité intérieure, pour lesquelles les pouvoirs d'enquête lui sont conférés conformément au Code de procédure pénale ou qui ont été commises par des agents publics ou des employés du Service de la sécurité intérieure.

366. Le Service de la sécurité intérieure enquête sur des infractions pénales spécifiques et sur les infractions de corruption commise par certains agents publics de haut rang, comme le Président de la République, les membres du *Riigikogu*, les membres du gouvernement, la Chancellerie de la Justice, les juges et procureurs et les personnes à la tête des municipalités ou des administrations locales des villes de Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve et Jõhvi. Sa compétence s'étend aussi à d'autres agents publics ou employés assurant des fonctions managériales, aux dirigeants de personnes morales de droit public, de personnes morales dont l'État est actionnaire ou de leurs groupements et de personnes morales fondées par l'État ou par ses unités structurelles, et aux agents publics et employés exerçant des fonctions managériales ou membres d'un organe d'administration ou de surveillance, dans le cas où leurs activités pourraient représenter une menace pour la sécurité nationale.

367. À Tartu, personne n'a été démis de ses fonctions à la suite d'une infraction de corruption ou d'un manquement à l'intégrité.

Statistiques

368. En 2022, l'ancien maire de l'arrondissement de Pirita, à [Tallinn](#), a été accusé de corruption. Par un jugement rendu le 19 novembre 2024 (affaire n° 1-24-6439), le tribunal du comté de Harju a déclaré l'intéressé coupable d'acceptation de pots-de-vin à grande échelle, de détournement de fonds commis en qualité de fonctionnaire et de violation des restrictions procédurales (règles relatives aux conflits d'intérêts).

369. À [Tartu](#), un maire adjoint désigné sur la base de son appartenance politique a démissionné à la suite d'une accusation ; la procédure judiciaire est en cours. Par ailleurs, un

ancien premier adjoint au maire de Tartu a été condamné pour corruption. Le tribunal a rendu sa décision définitive le 21 septembre 2021 (voir [ici](#) pour le jugement, en estonien).

Les membres de l'organe de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), proviennent de tout le continent européen et comprennent également les États-Unis d'Amérique et le Kazakhstan.

Membres du GRECO (48) par date d'adhésion :

Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède (États fondateurs – 1er mai 1999) ; Pologne (20 mai 1999), Hongrie (9 juillet 1999), Géorgie (16 septembre 1999), Royaume-Uni (18 septembre 1999), Bosnie-Herzégovine (25 février 2000), Lettonie (27 juillet 2000), Danemark (3 août 2000), États-Unis d'Amérique (20 septembre 2000), Macédoine du Nord (7 octobre 2000), Croatie (2 décembre 2000), Norvège (6 janvier 2001), Albanie (27 avril 2001), Malte (11 mai 2001), la République de Moldavie (28 juin 2001), les Pays-Bas (18 décembre 2001), le Portugal (1er janvier 2002), la Tchéquie (9 février 2002), la Serbie (1er avril 2003), la Turquie (1er janvier 2004), l'Arménie (20 janvier 2004), l'Azerbaïdjan (1er juin 2004), l'Andorre (28 janvier 2005), l'Ukraine (1er janvier 2006), Monténégro (6 juin 2006), Suisse (1er juillet 2006), Autriche (1er décembre 2006), Italie (30 juin 2007), Monaco (1er juillet 2007), Liechtenstein (1er janvier 2010), Saint-Marin (13 août 2010) et Kazakhstan (16 janvier 2020).

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme veille à la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



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

