



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption/Publication :
23 juin 2017

Public
GrecoRC4(2017)4

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ESTONIE

Adopté par le GRECO lors de sa 76^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

F
O
U
R
T
H

E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

R
O
U
N
D

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités estoniennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Estonie a été adopté par le GRECO lors de sa 58^e réunion plénière (7 décembre 2012) et rendu public le 8 janvier 2013 avec l'autorisation du Gouvernement estonien ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 5F](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière (27 mars 2015) et rendu public le 17 avril 2015, avec l'autorisation des autorités estoniennes ([Greco RC-IV \(2015\) 1F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités estoniennes ont remis un Rapport de situation avec des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les 9 recommandations en souffrance qui, selon le Rapport de Conformité, avaient été partiellement mises en œuvre. Ce rapport, reçu le 29 septembre 2016, a servi, ainsi que les informations communiquées par la suite, de base au Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Finlande et la Hongrie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les personnes ayant été nommées sont Mme Catharina GROOP au titre de la Finlande, et Mme Nóra BAUS, au titre de la Hongrie. Elles ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'évaluation, adressé 19 recommandations à l'Estonie. Dans le Rapport de Conformité ultérieur, le GRECO avait conclu que les recommandations v, ix, x, xii à xvi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations xvii et xviii avaient été traitées de manière satisfaisante et que les recommandations i, ii, iii, iv, vi, vii, viii, xi et xix avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité des neuf recommandations en suspens est évaluée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé l'introduction de règles sur la façon dont les membres du Parlement entrent en relation avec les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer le processus législatif.*
7. Le GRECO rappelle que, au stade du Rapport de Conformité, la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La Commission spéciale de lutte contre la corruption (ci-après la Commission spéciale) avait rédigé un projet de document décrivant la manière dont les parlementaires devaient gérer leurs relations avec les lobbyistes. Les autorités estoniennes expliquaient que le document comprenait des lignes directrices non-obligatoires à la fois pour les tiers concernés et les parlementaires et qu'en ce qui concernait ces derniers, les directives seraient similaires aux principes déjà en place dans le Code de conduite adopté en décembre 2014. Le processus était encore en cours au Parlement et les travaux devaient reprendre en 2015 sous la législature suivante dans sa nouvelle composition. Le GRECO encourageait le Parlement à finaliser les travaux engagés et

à élaborer des dispositions plus spécifiques que celles contenues dans le Code de conduite des parlementaires.

8. Les autorités indiquent à présent que, le 8 juin 2016, lors d'une réunion du Conseil des Anciens, le Bureau de l'Assemblée a examiné avec les chefs des groupes politiques un projet de « Bonnes pratiques du *Riigikogu* en matière de lobbying » (le Parlement national) préparé par la Commission spéciale. Les groupes ne sont pas parvenus à s'entendre sur les règles présentées dans le projet. Le Conseil des Anciens a estimé qu'il est nécessaire, s'il s'agit d'introduire des règles pour les parlementaires en matière de lobbying, de définir les spécificités du lobbying au niveau législatif. Par ailleurs il conviendrait d'élaborer des règles en la matière à la fois pour les organes gouvernementaux et le Parlement. La Commission spéciale devait continuer à s'occuper de la question lors de la session d'automne 2016 du Parlement. Peu de temps avant l'adoption de ce rapport, les autorités ont présenté des recommandations spécifiques sur les contacts des députés avec les lobbyistes / représentants des groupes d'intérêt, qui avaient été approuvées par la Commission spéciale le 29 mai 2017 et publiées sur son site. Elles ont ajouté que la Commission spéciale continuerait également ses travaux visant à introduire des dispositions légales sur cette question.
9. Les autorités évoquent en outre des exemples d'amélioration de la transparence en matière d'élaboration de la loi et de représentation d'intérêts. En l'espèce, conformément aux dispositions introduites dans la loi relative au Règlement intérieur du *Riigikogu*, en vigueur depuis le 13 mai 2016, les procès-verbaux des commissions doivent être préparés de manière beaucoup plus précise. En outre, les commissions sont tenues d'associer à l'examen d'un projet de loi les groupes d'intérêts qui ont contribué à sa préparation et souhaitent y prendre part.¹ Les autorités font valoir qu'en accordant une place aux personnes qui s'occupent de lobbying dans les réunions des commissions, les intérêts de tous les groupes présents seront mieux pris en compte dans les procès verbaux. De plus, les propositions reçues de groupes d'intérêt et évoquées par les parlementaires lors des réunions des commissions seront également enregistrées dans les procès verbaux avec les noms.
10. Le GRECO note qu'il y a plus de transparence dans la représentation des intérêts dans le processus législatif, que les règlements juridiques sur le lobbying sont en cours de préparation et que la Commission spéciale a élaboré et publié des recommandations spécifiques sur les contacts des députés avec les lobbyistes / représentants des groupes d'intérêt. Le GRECO reconnaît que ces recommandations sont beaucoup plus détaillées que celles contenues dans le Code de conduite pour les députés et constituent donc une étape importante dans la bonne direction. Cependant, étant donné qu'elles n'ont pas été formellement approuvées par le Parlement dans son ensemble, le GRECO ne peut pas conclure que la recommandation i a été complètement mise en œuvre.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit élaboré ; et (ii) qu'aux fins de la mise en œuvre effective des dispositions de ce code dans la pratique, un mécanisme efficace de contrôle assorti de sanctions, qui prenne en compte la nature spécifique du mandat parlementaire, soit établi.*

¹ Nouvel article 36(2.1) de la loi relative au Règlement intérieur et procédures du *Riigikogu*

13. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, il avait pris acte de l'élaboration et de l'adoption d'un code de conduite à l'intention des parlementaires intitulé « Bonnes pratiques à l'intention des membres du *Riigikogu* » qui répond aux exigences de la première partie de la recommandation. Pour ce qui est de la seconde partie, le code prévoit un mécanisme pour traiter les cas de non conformité, qui sont examinés par la Commission spéciale (dont le rôle de conseiller confidentiel a par ailleurs été renforcé). Cependant, compte tenu du fait qu'il n'avait pas été établi de véritable dispositif de contrôle et de sanction, le GRECO concluait que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
14. Les autorités font savoir que, le 8 juin 2016, le Conseil des Anciens du Parlement a décidé qu'il était impossible, dans les faits, d'appliquer des sanctions pour violation des « Bonnes pratiques à l'intention des membres du *Riigikogu* ». Il considérait que le Bureau de l'Assemblée et les représentants des groupes politiques n'ont pas compétence pour imposer des mécanismes d'application si les règles de bonnes pratiques convenues ne sont pas respectées. Il soulignait que les parlementaires ont été élus par le peuple qui les a mandatés pour les représenter, ce qui impose des exigences individuelles plus élevées et l'obligation d'adopter une conduite éthique.
15. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il ne comprend toujours pas pourquoi les violations du code de conduite par les parlementaires ne pourraient pas faire l'objet de certains types de sanctions qui ne mettent pas en péril le mandat qu'ils ont reçu de leurs électeurs – par exemple, la publication de ces violations, des amendes, etc. Faute de progrès supplémentaires, le GRECO conclut que la recommandation reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'il soit fait en sorte que les dispositions applicables aux conflits d'intérêt existants s'appliquent aussi aux parlementaires et soient soumises à une supervision efficace et (ii) que des directives soient élaborées au sein du Parlement et qu'elles contiennent des exemples de conflits d'intérêt qui peuvent être ou sont rencontrés par les parlementaires, notamment de ceux qui surgissent particulièrement en raison d'intérêts pécuniaires.*
17. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités avaient indiqué que la nouvelle loi sur la lutte contre la corruption (LLC), en vigueur depuis avril 2013, serait modifiée en 2015 pour prendre en compte les préoccupations ayant dicté la recommandation. A cette date, aucune mesure n'avait toutefois été prise. En revanche, le GRECO se félicitait des informations fournies pour la seconde partie de la recommandation, à savoir la publication le 13 mars 2015, sur le site internet du Parlement, d'un document d'orientation à l'intention des parlementaires qui contient plusieurs exemples de conflits d'intérêts et de comportements que l'on attend d'eux dans chaque cas. Le GRECO concluait que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
18. Les autorités annoncent maintenant, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, l'adoption d'un amendement à la loi anti-corruption, qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 2016. Le nouvel article 11(2.1) de cette loi complète les limitations en matière procédurale concernant les agents publics dont les parlementaires, en raison de conflits d'intérêts. À savoir, si le supérieur immédiat de l'agent ou une personne physique, une entité habilitée à le désigner ou à le remplacer ne peut pas agir ou décider, l'agent public en informe immédiatement d'autres personnes ayant l'obligation d'intervenir ou de se prononcer conjointement sur les circonstances de l'affaire. Cela vise à faciliter les actions ou décisions

conjointes dans des situations donnant lieu à des conflits d'intérêts. Les autorités ajoutent que cet amendement s'applique uniquement aux commissions parlementaires, puisque les députés ne sont pas remplaçables en plénière et que leur droit de vote au Parlement est protégé par l'article 62 de la Constitution. Enfin, les autorités clarifient l'une des questions relatives aux dispositions de la LLC qui a été soulevée dans le rapport d'évaluation : selon la LLC, les personnes physiques ou morales avec lesquelles un agent public entretient des relations d'affaires privées sont considérées comme des « personnes liées » aux fins de la LLC lorsqu'elles ont une dépendance économique l'une par rapport à l'autre².

19. Les autorités complètent par ailleurs les informations déjà fournies dans le Rapport de Conformité en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation. Elles font savoir que la Commission spéciale a invité dernièrement tous les groupes et commissions parlementaires ainsi que le Bureau de l'Assemblée à recenser d'autres cas – donnant lieu à des conflits d'intérêts potentiels ou réels – observés dans la pratique, en vue de compléter les recommandations contenues dans le document d'orientation susmentionné.
20. Le GRECO prend note de ce qui précède. Concernant la première partie de la recommandation, il observe que la LLC a été modifiée pour réglementer plus étroitement les limitations de procédures dans des situations donnant lieu à des conflits d'intérêts et à faciliter des actions ou décisions conjointes dans de telles situations. Cela étant dit, alors que le GRECO comprend que la nouvelle règle s'applique uniquement aux membres des commissions parlementaires dans le cadre constitutionnel donné, le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise à l'égard des parlementaires en général. En outre, le GRECO rappelle les diverses préoccupations exprimées dans le Rapport d'évaluation, concernant en particulier l'application limitée des dispositions pertinentes de la LLC aux parlementaires et la définition très large des limitations de procédure. Le GRECO ne peut pas considérer que ces préoccupations ont été complètement traitées. Il en va de même pour la nécessité de mettre en place un contrôle efficace, tel que recommandé. D'autre part, pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO reconnaît que les autorités poursuivent leurs travaux concernant le document d'orientation sur les conflits d'intérêts ; il les encourage à ne pas cesser leurs efforts et à mettre à jour les exemples types de situations donnant lieu à un conflit d'intérêts et les préconisations régulières de conduite dans de telles situations.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.
22. *Le GRECO avait recommandé en vue de clarifier et de faciliter l'application des dispositions pertinentes de la Loi sur la lutte contre la corruption, qu'un règlement intérieur accompagné de conseils relatifs à l'acceptation de cadeaux, l'hospitalité et autres avantages soit prévu au sein du Parlement ; et que le respect par les parlementaires des règles susmentionnées fasse l'objet d'un contrôle approprié.*
23. Le GRECO rappelle que les autorités avaient évoqué le document d'orientation publié le 13 mars (voir plus haut à la recommandation iii, seconde partie) qui contient des exemples pratiques de situations concernant l'acceptation de cadeaux et les conflits d'intérêts. Qui plus est, la Commission spéciale avait rédigé les règles de base relatives à l'acceptation de cadeaux/l'hospitalité ou autres avantages qui nécessitent toujours l'approbation du Bureau de l'Assemblée. Dans l'attente de la finalisation et de l'adoption du projet de document d'orientation et étant donné

² Voir la section 7(1) point 4 de la LLC.

qu'aucune mesure n'a été prise pour assurer le contrôle approprié de ces règles, le GRECO avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

24. Les autorités déclarent maintenant qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé depuis que le Conseil des Anciens du Parlement, qui s'est réuni le 8 juin 2016, a décidé de ne pas modifier les « Bonnes pratiques à l'intention des membres du *Riigikogu* ».
25. Le GRECO regrette au plus haut point l'absence de tout progrès concernant la question importante de l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, et du contrôle des règles. Il invite les autorités à reprendre leurs travaux sur le projet de document d'orientation mentionné dans le Rapport de Conformité et de compléter les règles pertinentes par des arrangements adéquats en matière de contrôle.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

27. *Le GRECO avait recommandé que les autorités estoniennes prennent les mesures qui s'imposent pour garantir un examen approfondi des déclarations d'intérêts économiques soumises par les parlementaires conformément à la Loi relative à la Lutte contre la Corruption (LLC) entre autres, en renforçant les capacités opérationnelles et administratives de la commission d'enquête parlementaire sur l'application de la Loi de Lutte contre la Corruption.*
28. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. La nouvelle LLC, en vigueur depuis avril 2013, visait à accroître l'efficacité du travail de la Commission spéciale. Les améliorations concernaient notamment l'augmentation de la quantité de données à déclarer, l'élargissement de la compétence et des droits de la Commission spéciale. De plus, un registre électronique des déclarations d'intérêts, ouvert au public a été établi en 2014 et peut donc également faire l'objet du contrôle citoyen et notamment des médias. Le registre est interconnecté avec d'autres systèmes de collecte de données, et les agents de contrôle sont autorisés à demander des informations sur le fonctionnaire déclarant, son patrimoine et ses intérêts auprès d'autres banques de données publiques, et d'interroger toutes personnes et entités, y compris les banques, aux fins de vérification. Enfin les moyens administratifs de la Commission spéciale ont été renforcés grâce au soutien d'autres unités structurelles de la Chancellerie du Parlement, en réaménageant la répartition des tâches entre les employés travaillant auprès de la Commission, etc. Tout en reconnaissant les progrès réalisés, le GRECO considérait qu'il n'avait pas été fourni d'information probante démontrant une démarche plus volontariste de la Commission en matière de contrôle.
29. Les autorités font maintenant savoir que la Commission spéciale a instauré des principes en matière de contrôle des déclarations d'intérêts. L'objet et les critères généraux de la vérification sont déterminés par une décision séparée de la Commission identifiant notamment les déclarations concernées et l'ampleur du contrôle. Les agents de la Commission doivent préparer une synthèse des résultats du contrôle, la Commission en examine le contenu en réunion et prend une décision pertinente qui est inscrite dans le registre des déclarations d'intérêts. Un récapitulatif des contrôles est publié dans le document de synthèse opérationnel de la Commission spéciale.
30. Le domaine de synthèse opérationnel correspondant à la période qui va de mai 2015 à juin 2016 montre que 196 déclarations d'intérêts en tout ont été contrôlées pour 123 déclarants. Cela comprend les déclarations d'un certain nombre de

parlementaires (une première vague de 49 parlementaires, puis une deuxième vague d'autres parlementaires élus au Parlement pour la première fois). Au cours du processus de vérification, les informations communiquées par les parlementaires sont comparées à d'autres données disponibles, c'est-à-dire des éléments contenus dans des déclarations précédentes et dans le registre de commerce ainsi que des données exploitées par le service financier de la Chancellerie du Parlement. La Commission spéciale a relevé plusieurs insuffisances dans les déclarations (par exemple l'absence de déclaration ou la déclaration inadéquate d'activités annexes, le défaut d'enregistrement de biens immobiliers ou d'engagements financiers auprès de tiers). Ces lacunes ont été classées comme des erreurs humaines ou de simples omissions et rectifiées dans les nouvelles déclarations. Les autorités ajoutent qu'il est prévu, lors des prochains contrôles, de consacrer une attention particulière aux déclarations d'engagements financiers et d'activités annexes. Le récapitulatif des prêts enregistrés dans les déclarations de 2014, 2015 et 2016 sera analysé séparément.

31. Le GRECO prend note des informations ci-dessus selon lesquelles les méthodes de contrôle modifiées et les nouveaux instruments présentés dans le Rapport de Conformité – comme le système électronique de déclaration et l'accès aux bases de données publiques – ont été appliqués par la Commission spéciale. Les résultats présentés à ce jour, qui comprennent le recensement de plusieurs irrégularités dans les déclarations soumises, semblent démontrer une démarche privilégiant davantage la prévention et un examen plus approfondi des déclarations d'intérêts par la Commission spéciale. Il convient de saluer les autorités pour avoir renforcé le mécanisme de contrôle, ce qui produira sans doute également des effets préventifs ; dans le même temps, elles sont invitées à suivre l'application des nouveaux instruments et à tout mettre en œuvre pour assurer la crédibilité à long terme du contrôle.

32. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

33. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'une source spécifique soit chargée d'apporter des conseils [confidentiels] aux parlementaires sur les questions éthiques et sur les éventuels conflits d'intérêt en relation avec leurs obligations légales ; et (ii) que les parlementaires (tous les députés mais surtout les nouveaux) bénéficient régulièrement de mesures de sensibilisation couvrant des sujets tels que les conflits d'intérêt, l'acceptation de cadeaux, l'hospitalité et autres avantages, les autres emplois, la divulgation d'intérêts et autres obligations liées à la prévention de la corruption.*

34. Le GRECO rappelle qu'il se félicitait des informations fournies dans le Rapport de Conformité en ce qui concerne la première partie de la recommandation. Il semblait que de multiples sources de conseils et d'informations aient été en place et que des conseils confidentiels puissent aussi être dispensés individuellement aux parlementaires confrontés à des situations concrètes susceptibles d'être sources de problèmes. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO saluait les premières initiatives lancées pour sensibiliser les parlementaires à certaines règles d'intégrité. Il avait été annoncé d'autres projets pour mieux faire connaître un éventail plus large de questions et établir éventuellement un instrument d'autoformation sur les problèmes d'intégrité. Le GRECO concluait que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

35. Pour compléter les informations déjà fournies dans le Rapport de Conformité s'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités indiquent que

les différents services de la Chancellerie du Parlement ont pour but d'assister les parlementaires, y compris en leur donnant des conseils juridiques et en les aidant à résoudre les divers problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur travail. La Commission spéciale ainsi que d'autres services de la Chancellerie du Riigikogu continuent de leur fournir, à titre confidentiel, des conseils en matière éthique et d'autres aspects, y compris les situations donnant lieu à des conflits potentiels dans l'exécution des obligations officielles.

36. En ce qui concerne la deuxième partie, en instance, de la recommandation, les autorités font état d'autres actions de sensibilisation, en plus de celles déjà mentionnées dans le Rapport de Conformité. En particulier, des sessions de formation initiale ont été organisées à l'intention des parlementaires durant la session de printemps 2015, en relation avec l'ouverture des travaux de la XIII^e législature du nouveau Parlement. Elles concernaient plusieurs sujets liés au statut de parlementaire, aux travaux des commissions parlementaires, aux activités incompatibles avec le poste de parlementaires, etc. En plus, une session de formation spécifique sur la lutte contre la corruption a été organisée. Elle comprenait une initiation aux dispositions modifiées de la LLC (dont des sujets sur les conflits d'intérêts et l'acceptation de cadeaux et d'avantages), ainsi que la présentation des « Bonnes pratiques à l'intention des membres du *Riigikogu* » et des exemples types de conflits d'intérêts. Quarante parlementaires y ont participé.
37. Le GRECO note que d'autres actions de sensibilisation ont été annoncées, qui mettent tout particulièrement l'accent sur les conflits d'intérêts et les questions connexes comme l'acceptation de cadeaux et d'avantages, les incompatibilités, etc. Même si tous les parlementaires n'ont pas participé récemment à ces actions, le GRECO conclut que la deuxième partie de la recommandation est à présent mise en œuvre de manière satisfaisante – à condition que ces actions de formation et de sensibilisation soient poursuivies à l'avenir, et aient pour objectif de toucher tous les parlementaires. Le GRECO encourage par ailleurs les autorités à poursuivre ou à reprendre leurs travaux sur les instruments d'autoformation aux questions d'intégrité qui ont été évoqués dans le Rapport de Conformité.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii.

39. *Le GRECO avait recommandé (i) que les décisions de nominations au poste de juge d'un tribunal de première ou deuxième instances puissent faire l'objet d'appel selon une procédure indépendante et (ii) que des critères objectifs en vue de l'avancement de la carrière des juges soient introduits dans le but de promouvoir l'uniformité, la prévisibilité et la transparence.*
40. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Aucune mesure concrète n'avait été prise pour traiter la première partie de la recommandation. Le ministère de la Justice et la Cour suprême étaient parvenus à la conclusion que la procédure d'appel visant les décisions de nomination au poste de juge d'un tribunal de première ou de deuxième instance pouvait être qualifiée d'indépendante. Quant à la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se réjouissait de voir que des critères avaient été instaurés pour le poste de juge d'un tribunal de deuxième instance. Le GRECO espérait que des critères semblables seraient adoptés pour d'autres juges qui exercent des fonctions particulières au sein de l'appareil judiciaire, par exemple

les présidents, y compris de juridictions de première instance, qui s'acquittent de tâches managériales.

41. Les autorités font savoir, en ce qui concerne la première partie de recommandation, que la situation constitutionnelle interdit de modifier la procédure de désignation des juges de première et de deuxième instance. Étant donné qu'il n'existe pas de tribunal constitutionnel en Estonie, la Cour suprême *du Banc* se prononce sur l'appel contre la décision présidentielle (basée sur la proposition de la Cour suprême *du Banc*). Les autorités soulignent que la Cour suprême ainsi que ses chambres sont indépendantes et exercent leurs activités dans les plus hautes instances judiciaires.
42. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, la situation n'a pas évolué depuis l'adoption du Rapport de Conformité. Les autorités rappellent les procédures existantes de désignation des juges de première instance et des juges de la Cour suprême ; les candidats à cette dernière juridiction n'ayant pas besoin de justifier d'une expérience de juge, la désignation à la Cour suprême ne peut pas être considérée comme une promotion.
43. Le GRECO note qu'aucun fait nouveau n'a été signalé. S'agissant de la première partie de la recommandation, il comprend qu'il n'existe pas d'instance plus élevée dans l'appareil judiciaire estonien que la Cour suprême auprès de laquelle il est possible d'interjeter appel des décisions de désignation d'un juge. Cela étant dit, il est persuadé que des solutions appropriées pourraient être trouvées pour éviter « l'impartialité structurelle » évoquée dans le Rapport d'évaluation – par exemple confier la tâche de proposer des candidats juges et d'examiner les appels contre les décisions de nomination dans des chambres complètement distinctes de la Cour suprême. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO regrette qu'il n'ait pas été adopté de critères objectifs pour la promotion des juges à l'exception des critères qui ont été fixés pour la désignation des juges des tribunaux de deuxième instance. Le GRECO invite instamment les autorités à redoubler d'efforts pour régler ces questions en suspens.
44. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

45. *Le GRECO avait recommandé que des mesures supplémentaires soient mises en place pour garantir un contrôle efficace des déclarations d'intérêts économiques déposées par les juges conformément à la Loi sur la lutte contre la corruption.*
46. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, les autorités avaient mentionné la communication d'informations relatives aux parlementaires (voir plus haut, la recommandation vi), en particulier la nouvelle LLC entrée en vigueur en avril 2013 et son mécanisme de déclaration de patrimoine et d'intérêts, l'introduction d'un système de déclaration électronique et l'accès aux banques de données publiques, etc. Les autorités avaient aussi expliqué que le contrôle des déclarations remplies par toutes les catégories de juges était transféré à la Commission spéciale et que les présidents des cours étaient encouragés à vérifier les déclarations des juges relevant de leur autorité pour ce qui est des informations déjà publiques. Tout en prenant acte des progrès réalisés, le GRECO soulignait que les missions de contrôle de la Commission spéciale et des présidents des cours doivent être explicites et exercées avec efficacité ; il espérait des progrès plus tangibles en matière de contrôle des déclarations d'intérêts remplies par les juges et concluait par conséquent que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre.

47. Les autorités font maintenant état de la communication d'informations relatives aux parlementaires (voir plus haut la recommandation vi), à savoir l'instauration par la Commission spéciale de principes pour le contrôle des déclarations d'intérêts. Comme indiqué plus haut, les agents de la Commission sont tenus de préparer une synthèse des résultats dont la Commission examine le contenu en réunion, avant de prendre la décision pertinente qui est consignée dans le registre des déclarations d'intérêts. Un résumé des contrôles effectués est publié dans le document de synthèse opérationnel de la Commission spéciale.
48. En avril 2016, la Commission spéciale a décidé de contrôler les déclarations 2015 des juges de la Cour suprême (20 déclarations) et, s'agissant des engagements financiers, de comparer les données avec les déclarations remises précédemment et, le cas échéant, avec le registre du commerce des activités annexes. Les résultats des contrôles ont été examinés par la Commission lors de ses sessions du 18 avril et du 2 mai 2016. La Commission a mis en évidence trois cas de non-déclaration : un cas de location de véhicule non déclarée pendant au moins deux mois au cours de l'année civile écoulée, un cas de possession de bien immobilier, et quatre cas de participation à la gestion d'une association à but non lucratif au cours de l'année civile écoulée. Dans l'un, un engagement financier auprès d'un établissement de crédit n'avait pas été déclaré.
49. Par ailleurs, en mai 2016, la Commission a décidé de contrôler les déclarations de l'année des juges de la Cour suprême (22 déclarations). Les résultats des contrôles ont été examinés par la Commission lors de ses sessions du 30 mai et du 6 juin 2016. La Commission a mis en évidence une déclaration 2016 remise avec un retard de deux jours et deux cas de location de véhicule pendant au moins deux mois au cours de l'année civile écoulée non signalée par le déclarant. La vérification a révélé que ces irrégularités n'étaient pas intentionnelles. La Commission a informé les juges concernés des irrégularités détectées.
50. Enfin, il était prévu d'examiner les résultats des contrôles des déclarations 2015 et 2016 des présidents des tribunaux de première et de deuxième instance. Il sera porté une attention spéciale aux déclarations d'engagements financiers et d'activités annexes. Les autorités ajoutent, dans l'intervalle, que la Commission spéciale a continué à vérifier les déclarations. Elle en a examiné 329, y compris celles des juges de première et de deuxième instances (ainsi que les membres du gouvernement, les secrétaires généraux des ministères, le Chancelier de la justice, le Procureur général et les députés). Comme l'année précédente, il est prévu de publier en 2017 un résumé détaillé des vérifications dans le document de synthèse opérationnel de la Commission spéciale.
51. Le GRECO prend note des informations susmentionnées, selon lesquelles les dispositifs de contrôle et les nouveaux instruments présentés dans le Rapport de Conformité – tels que le système de déclaration électronique et l'accès aux banques de données publiques – ont été mis en œuvre par la Commission spéciale. S'agissant des parlementaires (voir plus haut la recommandation vi), les résultats présentés à ce jour, qui incluent la mise en évidence de plusieurs irrégularités dans les déclarations remises, témoignent apparemment d'une démarche plus proactive et d'un examen plus approfondi des déclarations d'intérêts par la Commission spéciale. Les autorités sont invitées à suivre l'application des nouveaux instruments et à tout mettre en œuvre pour assurer la crédibilité à long terme du contrôle. Ceci devrait inclure un examen des déclarations déposées par toutes les catégories de juges (par exemple, sur la base d'une sélection aléatoire).
52. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xix.

53. *Le GRECO avait recommandé que des programmes de formations dédiés et en formation continue, étayés par du matériel pédagogique pertinent, soient développés à l'intention des procureurs en mettant l'accent sur l'éthique professionnelle, les conflits d'intérêts (y compris la récusation et le retrait), les règles concernant les cadeaux, l'hospitalité et autres avantages, les déclarations d'intérêts et autres mesures de sensibilisation sur la lutte contre la corruption et autres mesures de prévention.*
54. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il se réjouissait de voir que plusieurs mesures concrètes avaient été planifiées pour prendre en compte cette recommandation et encourageait les autorités à poursuivre leurs efforts. Il prévoyait de réévaluer la situation lorsque le processus de mise en œuvre serait plus avancé et que des informations concrètes seraient disponibles.
55. Les autorités indiquent maintenant que le ministère public continue d'organiser des formations annuelles consacrées à l'éthique. Au printemps 2016 le chef du conseil d'éthique du procureur a effectué cinq sessions de formation à l'éthique, de deux heures chacune, à l'intention des procureurs³. Elles consistaient à examiner des dilemmes concrets du quotidien en matière d'éthique (par exemple des conflits d'intérêts, le fait de recevoir des cadeaux, etc.), des questions liées aux règles de déontologie et les règles du Code d'éthique. Des formations semblables se sont aussi tenues en 2015.
56. En outre, les autorités font savoir qu'à l'été 2015, le ministère public a produit, avec la participation des parquets de districts, cinq courts métrages consacrés à la déontologie qui ont été intégrés au programme d'autoformation des procureurs. Par exemple, le parquet du district occidental a produit un film intitulé « *Take it easy* » consacré à la dignité du procureur, basé sur les dispositions pertinentes du code de déontologie. Pour finir, les autorités indiquent que le ministère des Finances met en place un didacticiel en ligne pour le secteur public ; l'instrument de formation à l'éthique destiné aux procureurs sera conçu pour répondre à leurs besoins, avec la coopération du ministère public.
57. 56. Le GRECO se félicite des informations communiquées, selon lesquelles plusieurs mesures concrètes pour traiter cette recommandation ont à présent été mises en œuvre. Une formation à l'éthique est dispensée sur la base des normes et instruments pertinents existants, complétée par d'autres outils tels que les films consacrés à la déontologie en tant que volet du programme d'autoformation des procureurs. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts, pour faire en sorte de continuer à former en permanence les procureurs aux questions d'éthique et à élaborer des outils supplémentaires – comme le didacticiel en préparation consacré à l'éthique destiné aux procureurs – et les mettre en pratique.
58. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

³ Il y a environ 199 procureurs.

III. CONCLUSIONS

59. Vu les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du quatrième cycle sur l'Estonie et eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que l'Estonie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante en tout quatorze des dix neuf recommandations contenues dans ledit Rapport de Conformité. Les cinq recommandations restantes ont été partiellement mise en œuvre.
60. En particulier, il est rappelé que les recommandations v, ix, x et xii à xviii avaient été jugées mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante dans le (premier) Rapport de Conformité du quatrième cycle sur l'Estonie ([Greco RC-IV \(2015\) 1F](#)). En outre, les recommandations vi, vii, xi et xix ont à présent été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, iv et viii restent partiellement mises en œuvre.
61. En ce qui concerne les parlementaires, des évolutions importantes ont déjà été relevées dans le premier Rapport de Conformité, comme l'adoption d'un code de conduite à l'intention des parlementaires et la publication d'un document d'orientation contenant des exemples concrets de situations potentiellement délicates comportant des conflits d'intérêts et d'avantages offerts aux parlementaires. L'Estonie a accompli à présent d'autres progrès, par exemple, le renforcement du contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts par la Commission spéciale de lutte contre la corruption du Parlement et l'adoption de mesures appropriées de sensibilisation à l'intention des parlementaires. Cela étant dit, d'autres mesures annoncées dans le Rapport de Conformité n'ont toujours pas été mises en œuvre, telles que clarifier les règles relatives aux cadeaux et autres avantages et fournir des directives en la matière. Il est nécessaire d'agir avec une plus grande détermination pour améliorer le contrôle de l'application du Code de conduite par les parlementaires. Enfin, le développement par la Commission spéciale de recommandations sur les contacts des députés avec les lobbyistes est un développement bienvenu, mais ces recommandations n'ont pas encore été approuvées par le Parlement dans son ensemble.
62. En ce qui concerne les juges et les procureurs, le GRECO a relevé plusieurs mesures dans le Rapport de Conformité permettant, par exemple, de faire mieux connaître aux juges et aux procureurs les normes en matière d'intégrité ; d'adopter un nouveau code de déontologie et de mettre en place un conseil d'éthique à l'intention des procureurs ; d'accroître l'objectivité des décisions concernant la promotion des procureurs ; d'instaurer des systèmes d'évaluation pour les juges et les procureurs; de modifier les dispositifs de contrôle applicables aux procureurs. En outre, d'autres dispositions ont maintenant été prises pour promouvoir le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des juges et de dispenser aux procureurs des formations à la déontologie. D'autre part, en ce qui concerne l'adoption de critères objectifs de promotion des juges, les critères indiqués dans le Rapport de Conformité sont encore limités aux nominations à la cour d'appel ; l'Estonie est invitée à poursuivre la réforme également en ce qui concerne les autres promotions au sein de l'appareil judiciaire.
63. L'adoption de ce deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du quatrième cycle au regard de l'Estonie. Les autorités estoniennes peuvent toutefois vouloir informer le GRECO d'autres faits nouveaux concernant la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, iv et viii.
64. Pour finir, le GRECO invite les autorités de l'Estonie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du rapport, sa traduction dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.