COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 6

ANNEXE

ESTONIE

au

Rapport anticorruption de l'UE

ESTONIE

1. INTRODUCTION — PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre de lutte contre la corruption

Approche stratégique. Depuis 2004, l'Estonie a mis en place une planification stratégique de la politique de lutte contre la corruption. La stratégie 2008-2012 contenait huit objectifs, 21 mesures et plus de 60 activités assorties de plans de travail et d'indicateurs mesurables. Les coûts de mise en œuvre ont été prévus dans les budgets des ministères concernés.[1] Une nouvelle stratégie mettant l'accent sur la prévention et l'éducation à l'horizon 2020 a été adoptée en octobre 2013.[2] Parmi les autres développements, on peut citer la création d'un groupe de travail parlementaire sur l'éthique, des débats parlementaires et publics sur l'immunité et un code de conduite destiné aux parlementaires. Cependant, des affaires touchant au financement des partis politiques et au trafic d'influence suggèrent que la corruption reste un problème en Estonie. Des propositions citoyennes et parlementaires ont récemment insufflé un nouvel élan à la réforme anticorruption. En novembre 2012, à la suite d'une série de controverses relatives à la corruption, la «Charte 12» — une pétition appelant à une transparence accrue dans le financement des partis et à la fixation de limites à l'influence des intérêts particuliers — a été publiée.[3] En réponse, le président a convoqué une table ronde invitant les citoyens à proposer des modifications en vue d'ouvrir le système des partis à une plus grande concurrence, d'améliorer la transparence du financement des partis et de limiter l'influence politique dans les nominations au sein de la fonction publique. Ces initiatives ont déjà porté quelques fruits. S'il est encore trop tôt pour préjuger de leur résultat final, elles illustrent le potentiel de l'engagement public en faveur de la réforme.

Cadre juridique. Le code pénal, qui a été entièrement revu en 2002 et encore modifié ultérieurement, constitue une base relativement solide pour l'incrimination des infractions de corruption.[4] L'Estonie est en train de réformer son cadre de lutte contre la corruption. On peut, à cet égard, citer à titre d'exemple les amendements de 2012 à la loi sur les partis politiques, la loi sur la fonction publique et la loi anticorruption, ainsi que les audiences de la commission constitutionnelle parlementaire concernant la réforme du financement des partis.[5] Les dispositions concernant l'immunité parlementaire sont également réexaminées après que le chancelier de la justice a rejeté plusieurs demandes de procureurs visant à proposer au parlement de lever les immunités de députés.[6] S'appuyant sur les travaux de juristes, le ministère de la justice prépare des projets d'amendement visant à simplifier le code pénal, notamment concernant la corruption dans le secteur privé. En octobre 2013, le Groupe d'États

---

1 http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35712/ANTI+CORRUPTION+STRATEGY+2008-2012.pdf; voir également le rapport d'évaluation de 2008 (2009) http://www.korruptsioon.ee/strateegia.

2 http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59029/Estonian+Anti-Corruption+Strategy+2013-2020.pdf .

3 http://petitsioon.ee/harta12.

4 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%295_Estonia_One_FR.pdf.

5 http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022
http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12
http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no

6 Le chancelier de justice est un fonctionnaire indépendant dont les missions consistent à garantir que la législation est constitutionnelle et que les droits et libertés fondamentaux sont protégés. Le chancelier de justice est également celui qui propose au parlement de lever l'immunité d'un député, du président de la république, d'un ministre ou d'un juge de la cour suprême, et prépare une notification de l'inculpation sur la base d'une demande des procureurs. Le chancelier de justice examine le dossier pénal mais ne vérifie pas ni n'évalue les éléments de preuve ni ne traite de la question de la culpabilité. http://oiguskantsler.ee/en/other-tasks.

contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a fait état des progrès réalisés par l'Estonie en matière d'incriminations.[7] À la suite d'amendements visant à inclure les arbitres dans la définition du fonctionnaire public, le GRECO a invité l'Estonie à signer et ratifier le protocole additionnel à la convention pénale sur la corruption (STE 191).[8] Le GRECO a aussi noté que les projets d'amendement concernant le trafic d'influence, s'ils étaient adoptés, répondraient aux préoccupations du GRECO encore en suspens.[9]

Cadre institutionnel. Le département du ministère de la justice chargé de la politique pénale coordonne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption, y compris la collecte des données, la formation et l'analyse d'impact. L'application de la loi est confiée au service de la sûreté intérieure, ainsi qu'à la police et aux gardes-frontières (ministère de l'intérieur). De plus, le ministère des finances coordonne des cours de formation à l'intégrité et à la déontologie. Les ministères de la justice et des finances collaborent à de nouveaux programmes de formation des fonctionnaires basés sur les règles actualisées concernant la lutte contre la corruption. Le gouvernement prévoit aussi de passer en revue les pratiques d'un large éventail d'autorités publiques concernant les codes de conduite, les comités d'éthique et la formation à la déontologie. Le ministère des finances est en train de réaliser une étude sur les méthodes internes d'évaluation des risques au sein des agences du gouvernement central. Deux commissions parlementaires permanentes et deux commissions spéciales ont travaillé à la rédaction des propositions législatives, aux débats ou à la mise en œuvre de la loi anticorruption. En mai 2011, un comité de surveillance distinct sur le financement des partis a été créé en vertu de la loi sur les partis politiques.

Sondage d'opinion

Enquêtes d'opinion. Selon l'Eurobaromètre spécial 2013 sur la corruption, 65 % des Estoniens interrogés estiment que la corruption est très répandue (moyenne de l'UE: 76 %), et 22 % déclarent en être victimes dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). De plus, 31 % (le pourcentage le plus faible de l'UE) pensent que les niveaux de corruption ont augmenté au cours des trois dernières années. Quelque 40 % des Estoniens, l'un des pourcentages les plus élevés de l'UE, considèrent qu'il y a suffisamment de poursuites abouties pour dissuader les gens de recourir à des pratiques de corruption.[10] Une enquête du ministère de la justice a observé une tendance positive dans l'attitude de l'opinion publique à l'égard de la corruption entre 2006 et 2010, avec moins de personnes interrogées déclarant qu'elles étaient prêtes à donner un pot-de-vin à un fonctionnaire, et moins à affirmer que la corruption était très répandue en tant que moyen d'éviter les amendes.[11]

Expérience de la corruption. Selon l'Eurobaromètre spécial de 2013, 4 % des Estoniens sondés déclarent avoir été implicitement ou explicitement invités à verser un pot-de-vin au cours des douze mois précédents (moyenne de l'UE: 4 %).

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon l'Eurobaromètre de 2013, 19 % des entreprises d'Estonie considèrent que la corruption est un problème dans l'exercice de leurs

---

7 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_FR.pdf.

8 http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=FRE&CM=&NT=191&DF=&VL=.

9 Des projets d'amendement à la section 298.1 du code pénal introduisent le délit de trafic d'influence actif, incluent la demande d'un avantage dans le délit de trafic d'influence passif et n'exigent plus que l'influence factuelle ou alléguée par le trafiquant d'influence soit «illégale». Ces projets d'amendement ont été soumis au parlement en janvier 2014. http://eelnoud.valitsus.ee/main#ogJLGuTi.

10 Eurobaromètre spécial 397 de 2013.

11 «Corruption in Estonia: The study of three target groups». Criminal policy studies 13. Tallinn: Ministry of Justice Criminal Policy Department & University of Tartu, 2010 www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf.

activités (valeur inférieure à la moyenne de l'UE, de 43 %) et 17 % estiment que la corruption les a empêchées de remporter un appel d'offres au cours des trois dernières années (moyenne de l'UE: 32 %). De plus, 57 % pensent que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 75 %).[12]

Problèmes de fond

Secteur privé. Selon l'indice de compétitivité mondiale, l'Estonie occupe la 32e place sur 148 pays.[13] D'après le deuxième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI, l'Estonie n'en a pas complètement transposé les dispositions. Elle a partiellement transposé les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales et entièrement couvert les entités à but non lucratif.[14] En ce qui concerne la corruption active, la législation estonienne ne couvre pas l'offre de pot-de-vin ou le recours à des intermédiaires. S'agissant de la corruption passive, la législation de l'Estonie ne mentionne pas les intermédiaires, le fait de «solliciter» un pot-de-vin ou un avantage indu.[15]

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale. La loi anticorruption oblige les agents publics à déclarer leurs intérêts économiques, y compris leur situation patrimoniale et les dons. Les déclarations sont à remettre dans les quatre mois après la prise de fonctions et, par la suite, chaque année. Elles doivent être conservées pendant sept ans.[16] Il relève de la responsabilité d'une commission spéciale du parlement et d'un audit interne, ainsi que des services du personnel, entre autres, d'en assurer le contrôle. La direction des impôts et des douanes administrera le registre des intérêts économiques. Des matériels de formation en ligne sur les questions liées aux conflits d'intérêts se trouvent sur le site du ministère de la justice.

Dispositif d'alerte. L'Estonie ne dispose d'aucune loi spécifique concernant le dispositif d'alerte. La loi anticorruption modifiée interdit aux fonctionnaires de dissimuler les faits de corruption, et elle demande aux agences de protéger la confidentialité des lanceurs d'alerte de bonne foi. Le partage de la charge de la preuve s'applique aux lanceurs d'alerte et aux personnes soupçonnées d'avoir usé de représailles à leur égard, tant dans le secteur public que privé.[17] Toutefois, selon l'Eurobaromètre de 2013, 90 % des Estoniens ayant déclaré avoir été victimes ou témoins d'un cas de corruption au cours de la dernière année ne l'ont pas signalé. De plus, 58 % des personnes interrogées ont répondu qu'elles ne sauraient pas où dénoncer un cas de corruption si elles en étaient victimes ou témoins (moyenne de l'UE: 44 %). Les données du service de la sécurité intérieure pour 2004-2012 font état de 46 appels anticorruption par an tout au plus, ce qui indique la nécessité d'une campagne de

12 Eurobaromètre Flash 374 de 2013.

13 http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

14 S'agissant de la responsabilité des personnes morales, l'article 14, paragraphe 1, du code pénal (CP) dispose: dans les cas prévus par la loi, une personne morale est tenue pour responsable d'un acte commis dans l'intérêt de la personne morale par ses organes, un membre de ceux-ci, ou par son supérieur ou représentant compétent. En ce qui concerne la corruption privée, l'article 288, paragraphe 2, du CP dispose: dans les infractions pénales spécifiées aux articles 293 à 298 du présent code, «un fonctionnaire» est également un arbitre ou une personne physique dont la position officielle repose sur sa capacité à gérer une personne morale de droit privé ou à agir dans l'intérêt d'une personne morale de droit privé ou d'une autre personne physique.

15 COM(2011) 309 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

16 Loi anticorruption, articles 12 à 16, http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no.

17 Loi anticorruption, article 6.

sensibilisation.[18] Il existe trois lignes directes raccordées depuis 2004, gérées par le service des affaires de corruption de la police criminelle centrale, le ministère de la justice et le service de la sécurité intérieure.

La transparence des activités de lobbying. Le lobbying n'est pas réglementé en Estonie. Il n'existe pas d'obligation spécifique d'inscription sur un registre des représentants d'intérêts, bien que les règles relatives à l'élaboration des textes de lois prévoient un certain degré de transparence.[19] Le GRECO a recommandé l'introduction de règles régissant les relations des députés avec les représentants d'intérêts. Des travaux parlementaires sont en cours pour adopter une recommandation du GRECO visant à élaborer et appliquer un code de conduite pour les parlementaires, y compris des restrictions de leurs activités après la cessation de leurs fonctions.[20] Le ministère de la justice a rarement commandé des évaluations d'impact des risques de corruption dans un projet d'acte législatif.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Financement des partis politiques

Depuis 2003, l'Estonie n'autorise de dons aux partis politiques que de la part des personnes physiques. Conformément aux recommandations du GRECO, des modifications à la loi sur les partis politiques entrées en vigueur en avril 2011 ont permis d'instaurer le comité de surveillance du financement des partis politiques.[21] Le chancelier de la justice, le bureau d'audit national et le comité électoral national désignent chacun l'un des sept membres du comité; les partis représentés au parlement nomment les quatre autres membres restants, pour un mandat de cinq ans. La loi oblige également les parties à présenter un rapport sur les entités apparentées (telles que groupes d'intérêts, fondations, syndicats et autres institutions affiliées à un parti ou placées sous son contrôle) et élargit la définition de ces entités. De nouveaux amendements ont interdit l'utilisation des cotisations d'adhésion pour contourner les règles de transparence concernant les dons et renforcé l'obligation faite aux partis et aux candidats de publier des rapports financiers détaillés et de retourner les dons illégaux à leurs donateurs. Il existe à présent trois types de rapport: les rapports de dons, soumis chaque trimestre et publiés en ligne; les rapports financiers annuels sur les partis et organisations affiliées, également publiés en ligne et examinés avant leur soumission si le parti a reçu un financement public; et les rapports relatifs aux dépenses de campagne soumis au comité de surveillance dans un délai d'un mois après les élections. Le GRECO s'est félicité des réformes apportées au cadre juridique du financement des partis politiques et a encouragé les autorités à veiller à ce que les nouveaux règlements et mécanismes soient effectivement appliqués dans la pratique.[22]

Les problèmes liés au financement des partis politiques ont été mis en évidence lorsqu'un ex-député a publiquement reconnu avoir versé des dons à un parti politique en vue sous le couvert de l'anonymat. Une enquête ultérieure a révélé que des membres du parti avaient fait des versements en espèces sur leurs comptes personnels qu'ils avaient ensuite transférés vers les caisses du parti. Cette affaire a fait l'objet de débats intensifs au parlement qui ont conduit

---

18 Service des affaires de corruption: www.politsei.ee; ministère de la justice: www.korruptsioon.ee; service de la sécurité intérieure: www.kapo.ee.

19 Règles régissant la technique normative des projets d'actes législatifs du conseil des ministres; règles du parlement définissant le projet de législation dans le cadre d'une procédure législative.

20 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)5_Estonia_FR.pdf.

21 http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022.

22 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf.

à la démission du ministre de la justice en décembre 2012. Les débats publics ont également porté sur des allégations selon lesquelles des élus locaux auraient utilisé des fonds municipaux pour faire campagne.[23] Ces affaires et d'autres relatives au financement des partis politiques ont donné lieu à des demandes de réforme et à la création d'une plateforme de participation citoyenne appelée Rahvakogu (l'Assemblée du peuple).

Bonnes pratiques: Rahvakogu, plateforme en ligne de participation citoyenne

Le site Rahvakogu (l'Assemblée du peuple) est apparu à la suite du manifeste de la «Charte 12» et d'une table ronde convoquée par le président de la république dans ce contexte. Organisée par des bénévoles, la plateforme en ligne www.rahvakogu.ee recueille des propositions de modification de la loi électorale et de la loi régissant les partis politiques, ainsi que d'autres idées de réforme. Le site Rahvakogu combine des entretiens en ligne et des discussions face à face sur cinq thèmes: système électoral, concurrence entre les partis politiques et leur démocratie interne, financement des partis politiques, renforcement du rôle de la société civile en politique entre les élections et dépolitisation de l'administration publique.

Des propositions ont été recueillies et débattues en ligne jusque fin janvier 2013. Des analystes ont ensuite regroupé les propositions et commentaires, en y ajoutant des analyses d'impact. En mars 2013, des assemblées publiques ont délibéré sur le choix des thèmes. Sur le portail Rahvakogu, un grand nombre de propositions concernaient le financement des partis politiques. Quelque 86 % des représentants de l'opinion publique ont réclamé une surveillance accrue des finances des partis; 85 % sont convenus que les dons anonymes ou secrets devraient être criminalisés et 78 % ont soutenu les règles actuelles limitant les dons politiques aux particuliers, non aux entreprises. En avril 2013, le président de l'Estonie a soumis 16 propositions du site Rahvakogu au parlement. Toutes ont ensuite été discutées et plusieurs d'entre elles adoptées, suscitant le plus grand intérêt de la société civile et des médias.

Rahvakogu a aussi ses détracteurs, qui ont contesté son indépendance politique. Bien que ses résultats définitifs restent à évaluer, cette initiative a permis de canaliser le mécontentement du public dans un processus de réforme constructif.

Le parlement a examiné des propositions provenant d'un grand nombre de sources en vue d'une meilleure régulation du financement des partis politiques et des campagnes électorales. En 2012, des amendements à la loi anticorruption ont permis d'introduire des améliorations, dont un registre des déclarations d'intérêts pour les élus et les fonctionnaires. En outre, l'Estonie a élargi la gamme des sanctions pour les infractions aux règles de financement des partis politiques, en y intégrant notamment des sanctions administratives qui peuvent être utilisées sans recourir à une procédure pénale plus lourde. Toutefois, le GRECO estime que le montant de ces astreintes (jusqu'à 6 400 euros) pourrait apparaître assez clément.[24] Elles semblent faibles par rapport aux frais de campagne. Bien que les modifications susmentionnées aient apporté certaines améliorations dans la détection et la prévention d'irrégularités dans le financement des partis, le cadre législatif a été affaibli à d'autres égards. L'acceptation de dons illégaux a été dépénalisée en avril 2011 au moment où des amendements à la loi sur les partis politiques sont entrés en vigueur.[25] La responsabilité d'enquêter sur de telles affaires est passée du service de la sécurité intérieure au comité de

23 Parmi les exemples de débats récents figurent Põhja-Tallinn et Tartu.
24 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291_Second_Estonia_FR.pdf.
25 http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=X1022K10.htm&query=Political+Parties+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no

surveillance du financement des partis. Toutefois, des capacités administratives et analytiques limitées empêchent ce comité de vérifier l'information présentée dans les rapports sur le financement des campagnes et les dons.[26] Les affaires mises en lumière ont révélé que des contrôles n'avaient pas été effectués pour savoir si les dons provenaient véritablement des prétendus donateurs ou correspondaient à leurs revenus. Bien que le comité de surveillance ait accès aux ressources administratives du parlement, une réaffectation et la définition d'un ordre de priorité supplémentaires peuvent se révéler nécessaires pour permettre un contrôle efficace du financement des campagnes et des dons.

Avant les élections locales d'octobre 2013, le comité de surveillance du financement des partis a ordonné un suivi médiatique des campagnes afin de comparer les résultats avec les données d'enquête et les rapports officiels des partis.[27] Le comité a aussi envoyé des instructions détaillées et organisé pour les partis une formation sur la communication des dépenses de campagne. Le comité a lancé un registre comptable électronique afin de limiter les erreurs et réduire la charge de travail.

Les amendements de janvier 2014 à la loi sur les partis politiques ont étendu le champ d'application des données financières à l'enregistrement comptable électronique.[28] Les amendements ont également imposé des limites à l'endettement des partis politiques, suite à des controverses concernant les fonds dus par des partis à des agences de publicité, imprimeries et entreprises de médias.[29] Autre mesure positive, les amendements ont limité les dons en espèces à 1 200 euros par an et alourdi les peines liées à l'acceptation de dons illégaux.

Marchés publics

Le portail des marchés publics électroniques et des services électroniques connexes de l'Estonie, tels que le portail de gestion et d'enregistrement de société ainsi que la centralisation de la comptabilité du secteur public, facilitent la transparence.[30] Depuis 2003, tous les avis de marchés publics sont publiés par voie électronique au registre national des marchés publics (State Public Procurement Register, SPPR), un portail d'appels d'offres électroniques. La loi sur les marchés publics prévoit un nouveau développement du registre SPPR et de la passation de marchés publics en ligne (enchères électroniques, système d'achats électronique, catalogues en ligne, etc.)[31] Visant à développer un processus entièrement électronique de passation des marchés à l'avenir, la loi prescrit une procédure d'appels d'offres électroniques pour 50 % du nombre total des marchés publics à compter de 2013. En 2012, environ 15 % des appels d'offres publics, trois fois plus qu'en 2011, ont été réalisés via la passation de marchés en ligne. La communication électronique des données favorise la transparence et améliore la gestion de la qualité. Le portail des marchés publics électroniques comprend également des informations concernant certaines décisions pertinentes du ministère des finances et les violations les plus fréquentes de la loi sur les marchés publics. Cependant,

---

26 Transparency International Estonia et Open Estonia Foundation (2012), «Règlements sur le financement des parties et des campagnes électorales en Estonie» – Tallinn, pp. 6-7. Disponible en anglais à l'adresse: http://transparency.ee/cm/files/political_parties_financing_in_estonia.pdf.

27 Comité de surveillance du financement des partis politiques (2013), Communiqué de presse: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon laseb valimiste meediakampaaniat põhjalikult monitoorida (Le comité ordonnera un suivi systématique des campagnes électorales dans les médias). Publié le: 18.9.2013. Disponible à l'adresse: http://www.erjk.ee/et/uudised/18-septembril-2013-erakondade-rahastamise-jarelevalve-komisjon-laseb-valimiste.

28 http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=36a544db-9fa0-4dab-969c-5a84162bd03b&.

29 http://www.riigikogu.ee/public/Valimisvolad_2009-2011_valimiskampaaniatest_seisuga_31.12.12.pdf.

30 http://www.riso.ee/en/node/102 https://ettevotjaportaal.rik.ee/index.py?chlang=eng.

31 http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=XXX0005K3.htm &query=Public+Procurement+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no.

les gouvernements locaux ne sont pas tenus de soumettre des documents électroniques au SPPR si la valeur des contrats tombe en deçà de certains seuils.

Malgré les progrès réalisés avec la passation de marchés en ligne, des risques liés à la corruption subsistent: possibles ententes cachées entre responsables politiques, fonctionnaires et entrepreneurs, création d'un avantage concurrentiel par l'échange d'informations, faux renseignements indiqués dans les factures, prix d'offre bas et commande de services supplémentaires, et morcellement des contrats afin de réduire les obligations de déclaration.[32] Certaines affaires récentes suggèrent que des secteurs comme l'urbanisme et la construction, la santé et l'octroi de licences sont vulnérables. Dans un cas, le service de la sécurité intérieure a ordonné un blâme et présenté une amende administrative de 120 euros à un fonctionnaire du gouvernement dont l'organisation non gouvernementale (ONG) avait obtenu des contrats d'une valeur de 12 000 euros.[33] Le montant de cette amende soulève des questions quant à l'effet dissuasif des amendes administratives. De même, le maire de Tallinn (qui est également dirigeant d'un parti politique) a été condamné à une amende de 575 euros pour n'avoir pas divulgué un emprunt de 173 000 euros provenant d'une société enregistrée au Panama.

Selon le bureau d'audit national (National Audit Office, NAO), les autorités locales sont peu sensibilisées à la prévention de la corruption et ont besoin d'aide. Des fonctionnaires avaient utilisé des biens appartenant aux administrations locales pour conclure des transactions avec des sociétés proches d'eux.[34] Après avoir audité dix collectivités locales, le NAO a découvert que huit d'entre elles avaient enfreint la loi anticorruption, notamment en permettant à des fonctionnaires d'accepter des transactions avec des sociétés en rapport avec eux. Une seule municipalité avait assuré une inspection adéquate pour prévenir les infractions. Le NAO a recommandé des directives nationales plus claires concernant la création de systèmes de contrôle interne pour prévenir la corruption, et davantage de transparence sur les transactions municipales.[35] Fait positif, depuis 2013, une nouvelle application en ligne permet d'accéder aux données financières des autorités locales estoniennes.[36] Un autre audit du NAO a soulevé des préoccupations quant à savoir dans quelle mesure le ministère des finances supervise les contrats attribués par des entreprises et fondations publiques.[37]

En juillet 2013, un rapport financé par la Commission européenne, en coordination avec Transparency International, a fait état de risques de corruption aux niveaux les plus élevés et les plus bas du système de répartition des fonds de l'Union européenne.[38] Selon le rapport, fin 2012, 339 infractions ou procédures en cours pour des violations présumées des règles de financement de l'UE ont été décelées en Estonie pour un montant total de 35 millions d'euros,

---

32 Concernant les risques de corruption dans les administrations locales, se reporter au National Audit Office. Les associations de collectivités locales commettent les mêmes erreurs, dans le cadre de leurs activités économiques, que les municipalités, les villages et les villes http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/-1/ItemId/637/amid/557/language/en-US/Default.aspx.

33 Les charges de corruption retenues ont été abandonnées après que la cour suprême a rejeté un recours formé par le service de la sécurité intérieure, confirmant la décision d'une instance inférieure. Kohtuotsus Eesti Vabariigi Nimel, Harju County Court, 18 mars 2013, Tallinn. Décision de procédure générale n° 913012000002 du 25 juin 2012.

34 http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/654/language/en-US/Default.aspx.

35 Mattson, T. (2012) Des autorités locales enfreignent les lois et concluent des transactions présentant un risque de corruption. SAO. 5.11.2012. http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/654/amid/557/language/en-US/Default.aspx.

36 www.riigipilv.ee.

37 National Audit Office, Organisation de marchés publics au sein d'entreprises et de fondations publiques. Tallinn, 5 février 2013. http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/en-US/Default.aspx.

38 Tõnnisson, K. et Muuga, M. (2013) Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel (Risques de corruption dans la mise en œuvre des fonds de l'Union européenne).

dont 52 % n'ont pas été versés par l'UE ou ont été recouvrés ou compensés. Le solde n'a encore été ni réclamé ni remboursé. En 2012, 185 infractions ou infractions présumées ont été recensées, parmi lesquelles 110 cas demeurent non résolus. Bien que ces infractions concernent des irrégularités au sens large et non pas nécessairement des cas de corruption, elles attestent la vulnérabilité générale de la gestion des fonds de l'UE et, plus globalement, les faiblesses du système de passation des marchés publics. Le rapport mentionne également la politisation des postes au sein de la fonction publique. La complexité de l'information et de la législation (et notamment de la loi sur les marchés publics) peut dépasser les ressources des institutions publiques, dont certaines souffrent d'un fort roulement de personnel.

Le département du ministère des finances chargé de superviser les marchés publics a une capacité limitée comparativement à l'organisme qui contrôle l'utilisation des fonds structurels de l'UE. En 2012, le ministère des finances n'a annoncé que 76 procédures d'examen (0,8 % des marchés publics). Il n'existe pas de bases de données centralisées sur les cas de corruption décelés ni de lignes directrices concernant l'évaluation des risques liés à la corruption dans les marchés publics.

Responsabilité et intégrité des élus et fonctionnaires

Un système approprié qui garantisse la responsabilité et l'intégrité des élus a valeur d'exemple pour autrui et représente une donnée importante pour prévenir la corruption de haut niveau. Une série de mesures sont en place pour promouvoir la transparence au sein du parlement estonien. Dès que le parlement décide d'entamer une procédure législative, il publie sur son site le contenu d'un projet de loi, les amendements proposés et tous les autres documents pertinents, autorisant les parties intéressées à envoyer leurs observations à la commission concernée. Depuis février 2012, des lignes directrices concernant les bonnes pratiques dans le processus législatif sont en vigueur.[39] Les consultations publiques sont menées via une base de données électronique,[40] faisant office de référentiel des projets de loi et des documents connexes, y compris les observations formulées par les ministères et autres. Le gouvernement a publié une brochure relative aux bonnes pratiques en matière de consultation publique. De plus, des commissions parlementaires publient en ligne des registres de tiers intéressés qui ont choisi de remplir un questionnaire. Les services sont tenus de motiver leur décision, qu'ils acceptent ou rejettent les amendements proposés.

Les réunions de commissions parlementaires se tiennent en public si plus de la moitié des députés expriment un vote favorable. Des experts ou des invités peuvent être conviés aux séances des commissions, y compris ceux qui partagent des intérêts ou des liens avec des parlementaires à titre individuel. Le GRECO a noté l'absence d'information complète (par enregistrement ou publication) concernant tous ceux qui ont pu influencer une procédure spécifique ou un député y prenant part, ainsi que la rareté des cas de parlementaires se retirant de la prise de décision. En conséquence, le GRECO a appelé l'Estonie à améliorer la transparence des réunions de commissions parlementaires, en particulier lorsque celles-ci sont ouvertes à la participation de tiers.[41]

La nécessité d'élaborer un code de conduite des députés est depuis longtemps matière à débats en Estonie. Un projet de code préparé par un groupe de travail n'a pas été approuvé.[42]

---

39 http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&

40 http://eelnoud.valitsus.ee.

41 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_FR.pdf.

42 En janvier 2012, la commission spéciale du parlement sur l'application de la loi anticorruption a appuyé une proposition présentée par Transparency International Estonia visant à établir un code de conduite, et un groupe de travail informel

Selon le GRECO, un tel code est nécessaire pour aborder des questions qui ont reçu peu d'attention à ce jour, telles que les conflits d'intérêts, le pantouflage, les dons, l'hospitalité et autres avantages et activités extérieures. L'adoption d'un code conjointement avec des cours d'initiation plus intensifs et l'offre de services continus d'orientation et de conseils sensibiliseraient les parlementaires à la prévention de la corruption. Pour que les dispositions du code soient effectivement appliquées dans la pratique, le GRECO a recommandé la mise en place d'un dispositif de supervision et de sanctions efficace. Le GRECO a, en outre, recommandé que le parlement élabore des lignes directrices détaillées comprenant des exemples pratiques de conflits d'intérêts que des députés peuvent rencontrer.

Par ailleurs, le GRECO a plusieurs fois remis en question l'efficacité de la commission parlementaire spéciale sur la loi anticorruption, qui est tenue d'examiner soigneusement les déclarations d'intérêts économiques dont elle est dépositaire. Il a recommandé que la commission adopte une approche moins formaliste et plus proactive et rigoureuse dans le traitement de ces déclarations.[43]

Plus récemment, le risque d'influence politique dans les nominations de fonctionnaires de l'administration publique a été porté à l'attention de l'opinion. Une controverse récente concernait le choix du directeur général de la police et des gardes-frontières en février 2013. En réponse aux préoccupations du public, la nouvelle mouture de la loi sur la fonction publique prévoit l'organisation de concours généraux impliquant des comités de sélection indépendants.[44]

En mars 2013, il est apparu que des membres d'un parti politique employés par les autorités municipales de Tallinn avaient accepté de verser un pourcentage de leur traitement au parti. Le maire aurait demandé la démission de quatre agents municipaux qui n'avaient pas versé la contribution convenue; deux d'entre eux ont donné leur congé. Cette affaire a suscité des débats publics sur la politisation de la fonction publique.

Selon Transparency International, les nominations au sein des conseils d'administration des entreprises municipales sont souvent faites en fonction de l'affiliation à un parti.[45] Certaines exigences et restrictions s'appliquent à la nomination des membres des organes dirigeants.[46] Cependant, des débats ont eu lieu quant à la responsabilité au niveau des entreprises publiques et leur utilisation présumée abusive comme moyen d'exercer un trafic d'influence ou de récompenser les bienfaiteurs de partis politiques. D'autres affaires ont continué d'attirer l'attention du public sur cette question, dont un conflit d'intérêts potentiel concernant le président d'un conseil de surveillance qui dirigeait aussi des organisations sportives parrainées par le port de Tallinn. Reflétant ces préoccupations, les délibérations sur le site de Rahvakogu contenaient des propositions en faveur d'une réglementation plus ferme du rôle et de la responsabilité des administrateurs d'entreprises publiques.[47] Actuellement, il y a peu d'information sur les transactions, nominations et conflits d'intérêts potentiels au sein des entreprises publiques. En 2013, un audit du NAO réalisé auprès de neuf grandes entreprises publiques a soulevé des préoccupations quant aux procédures de nomination des membres des conseils d'administration, démontrant que peu de progrès ont été accomplis depuis le dernier

---

multipartite a été créé. Toutefois, le bureau de l'assemblée parlementaire a jugé la loi anticorruption suffisante pour prévenir la corruption parmi les parlementaires.

43 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_FR.pdf.

44 http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12.

45 L'évaluation du système d'intégrité national de Transparency International fait référence à la «politisation des postes non politiques dans le secteur public, qui est plus marquée au niveau des gouvernements locaux». http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/estonia_nis_executive_summaryrecommendations.pdf.

46 Loi sur les biens publics, article 80. https://www.riigiteataja.ee/akt/105042013007.

47 https://www.rahvakogu.ee/pages/sundpolitiseerimine-poliitikud-noukogudes.

audit du genre mené en 2007. L'une des propositions à l'étude au sein du ministère des affaires économiques consiste à créer une société parapluie pour toutes les entreprises publiques, améliorer l'efficacité et dépolitiser les conseils d'administration.

En août 2013, cinq fonctionnaires ont plaidé coupables d'avoir participé à un système de corruption au cours de l'épreuve écrite du permis de conduire. Un responsable d'auto-école locale a été condamné à plus de trois mois d'emprisonnement.[48]

3. PROCHAINES ETAPES

En Estonie, les niveaux de corruption sont en général considérés comme faibles par comparaison à l'échelle internationale, et la petite corruption touche rarement la vie quotidienne des citoyens. Il conviendrait de fournir des efforts supplémentaires pour améliorer encore la transparence du financement des partis politiques et la passation des marchés publics, ainsi que pour renforcer la responsabilité des élus et fonctionnaires.

Les points suivants nécessitent une attention accrue:

- Exercer une surveillance efficace des **donations aux partis politiques** et appliquer des sanctions dissuasives en cas d'infraction.
- Intensifier la surveillance des **marchés publics** et l'exécution des marchés publics impliquant des fonds nationaux ou de l'UE. Élaborer des lignes directrices relatives à la conformité des contrôles avec les exigences anticorruption au niveau des autorités locales et veiller à ce que les sanctions administratives correspondantes soient dissuasives. Fournir une formation adéquate au sein des administrations locales.
- Adopter un **code de conduite parlementaire** accompagné d'un dispositif efficace de supervision et de sanctions et garantir un contrôle efficace des déclarations d'intérêts économiques. Mener une analyse indépendante poussée du risque de politisation des nominations dans l'administration publique et les entreprises publiques, notamment au niveau local.

48 Jugement du tribunal d'instance de Viru, KOHTUOTSUS kriminaalasja n° 1-13-6854 (13913000021), Riigi Teataja (journal officiel), 2.8.2013, https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=1-13-6853/1. Base juridique: code de procédure pénale, article 202, paragraphe 2: extinction de l'action publique en cas d'absence d'intérêt public ou de culpabilité négligeable, http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60027K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kriminaalmenetluse+seadustik.