



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 7 décembre 2012

Publication : 8 janvier 2013

Public

Greco Eval IV Rep (2012) 5F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

ESTONIE

Adopté par le GRECO lors de sa 58^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RESUME	3
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	4
II. CONTEXTE	6
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES.....	8
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	8
<i>Transparence du processus législatif.....</i>	9
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS.....	11
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	12
CONFLITS D'INTERET	12
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	15
<i>Cadeaux.....</i>	15
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	15
<i>Contrats avec les autorités publiques de l'Etat.....</i>	16
<i>Restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	16
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	16
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	17
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	17
CONTROLE	18
<i>Déclarations d'intérêts économiques</i>	19
<i>Activités supplémentaires et autres activités</i>	20
MESURES D'APPLICATION ET IMMUNITE.....	21
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	22
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	23
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	23
<i>Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction</i>	23
<i>Indépendance de l'institution judiciaire et administration des tribunaux</i>	24
<i>Organes consultatifs et de prise de décision</i>	25
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	26
<i>Conditions relatives au recrutement.....</i>	26
<i>Procédure de nomination et avancement</i>	27
<i>Evaluation du travail d'un juge.....</i>	28
<i>Mutation d'un juge.....</i>	29
<i>Cessation des fonctions et destitution</i>	29
<i>Salaires et avantages.....</i>	30
<i>Juges non professionnels</i>	31
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	32
<i>Répartition des affaires</i>	32
<i>Le principe de l'audition des affaires sans délai excessif</i>	32
<i>Le principe de l'audience publique.....</i>	33
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	33
CONFLITS D'INTERETS.....	33
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	34
<i>Incompatibilités et activités accessoires.....</i>	34
<i>Récusation et retrait normal.....</i>	34
<i>Cadeaux.....</i>	35
<i>Restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	35
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles.....</i>	35
CONTROLE	36
<i>Principes éthiques et conflits d'intérêts</i>	36

<i>Emploi et activités supplémentaires</i>	37
<i>Déclarations d'intérêts économiques</i>	37
MESURES D'APPLICATION ET IMMUNITÉ	38
FORMATION ET SENSIBILISATION	40
V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	42
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	42
<i>Organes consultatifs et décisionnels</i>	43
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	43
<i>Conditions relatives au recrutement</i>	43
<i>Procédure de nomination et promotion à un rang supérieur</i>	44
<i>Évaluation du travail d'un procureur</i>	45
<i>Mutation d'un procureur</i>	45
<i>Cessation des fonctions et destitution</i>	45
<i>Salaires et avantages</i>	46
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	46
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DE CONDUITE	47
CONFLITS D'INTÉRÊTS	48
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	48
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	48
<i>Récusation et retrait normal</i>	48
<i>Restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	49
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	49
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	50
CONTROLE	50
<i>Emploi et activités supplémentaires</i>	50
<i>Déclarations d'intérêts économiques</i>	51
MESURES D'APPLICATION ET IMMUNITÉ	51
FORMATION ET SENSIBILISATION	52
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	54

RESUME

1. L'Estonie était traditionnellement considérée comme l'un des pays les moins corrompus de l'Europe postcommuniste et ceci reste vrai aujourd'hui. Pendant la période précédant l'adhésion à l'UE et juste après celle-ci, les niveaux de la corruption perçue ont décru de manière significative. Toutefois, en particulier dans le domaine de la prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs, il serait possible de marquer encore plus de progrès.
2. Le nombre d'habitants du pays, le nombre relativement modeste de ses agents publics et la densité des groupes professionnels précédemment mentionnés semblent constituer, comme ces derniers le reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes, un facteur de dissuasion et un cadre efficace permettant une autoréglementation pour réduire la corruption. C'est pourquoi la prévention de la corruption en Estonie n'a pas été menée de manière systématique et cohérente.
3. Si le cadre juridique général pour la prévention et la lutte contre la corruption applicable aux trois groupes professionnels semble être satisfaisant et de nature à être potentiellement plus ciblé après l'entrée en vigueur en avril 2013 de la Loi modifiée sur la lutte contre la corruption, la façon dont la loi actuelle a été appliquée dans les divers contextes, entre autres au Parlement, au sein de la justice et du Ministère public, n'a pas été suffisamment clarifiée, ce qui a conduit à certaines lacunes dans sa mise en œuvre.
4. Pour chacun des trois groupes cibles, des problèmes pour l'essentiel communs ont été identifiés : le manque d'application des règles relatives aux conflits d'intérêt (en particulier, concernant les parlementaires), l'absence de définition ou une définition incomplète des principes éthiques et des règles déontologiques (en particulier en ce qui concerne les parlementaires) ; le manque de conseils pratiques sur l'acceptation de cadeaux en relation avec les fonctions des agents publics et le manque de procédures pour rendre compte des cadeaux protocolaires et enregistrer ces derniers ; le peu de contrôle de la conformité aux principes éthiques et aux règles sur les conflits d'intérêts et la divulgation d'intérêts économiques. Ceci est aggravé par le niveau insuffisant de la sensibilisation aux exigences éthiques ainsi que l'absence de permanence en matière de conseils et le manque de programmes de formation adaptés.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

5. L'Estonie a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation (en avril 2001), du Deuxième Cycle (en octobre 2003) et du Troisième Cycle (en novembre 2007) du GRECO. Les rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco).

6. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, lancé le 1er janvier 2012, est axé sur la «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec le travail antérieur du GRECO, notamment le Premier Cycle d'Évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance de la justice, le Deuxième Cycle d'Évaluation, qui examinait en particulier la branche exécutive de l'administration publique, et le Troisième Cycle d'Évaluation, qui était axé sur les incriminations de la corruption (y compris en ce qui concerne les parlementaires, les juges et les procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

7. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, un ensemble de questions prioritaires sont couvertes pour toutes les personnes/fonctions examinées :

- principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêt ;
- interdiction ou limitation de certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- application des règles en vigueur ;
- sensibilisation.

8. Pour ce qui est des assemblées parlementaires, l'évaluation se concentre sur les membres des Parlements nationaux (toutes chambres parlementaires confondues), que les parlementaires soient désignés ou élus. En ce qui concerne la justice et les autres acteurs de la procédure préliminaire et de la procédure judiciaire à proprement parler, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges (qu'il s'agisse de juges professionnels ou non professionnels), indépendamment du type de tribunal où ils siègent, qui sont soumis aux lois et règlements nationaux.

9. Aux fins de préparation du présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de l'Estonie au Questionnaire d'Évaluation (Greco Eval IV (2012) 2E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Estonie (à Tallinn et Tartu) du 4 au 8 juin 2012. L'EEG se composait de Mme Vita HABJAN, Responsable principale de la prévention de la corruption, Centre de Prévention et d'Intégrité du Service public, Commission pour la prévention de la corruption (Slovénie), M. Rainer HORNUNG, premier procureur, Directeur de l'Académie Judiciaire allemande (Allemagne), Mme Diāna KURPNIECE, Chef de la Division de la prévention de la corruption, Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (Lettonie), et M. Marc VAN DER HULST, Directeur de l'Administration du Service juridique de la Chambre des Représentants, Parlement fédéral (Belgique). L'EEG était assistée par Mme Liubov SAMOKHINA du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a interrogé des représentants du Parlement (Commission d'enquête sur l'application de la Loi sur la Lutte contre la corruption, Commission des affaires juridiques et Commission de la Constitution) et des représentants des partis politiques suivants (y compris des parlementaires) : Parti social-démocrate estonien, Parti du Centre, Pro Patria et Union Res Publica, Parti de la Réforme, Parti Populaire Conservateur estonien et Parti des Verts estonien. De plus, l'EEG s'est entretenue avec des membres de la Justice (Tribunaux de comtés, Tribunaux itinérants, Tribunaux administratifs, la Cour suprême,

le Service de formation de la magistrature, la Commission d'examens des juges et la Chambre disciplinaire) et du Service du Ministère public (Bureau du procureur général, Bureaux des procureurs de districts, Commission des concours et de l'évaluation des procureurs et Commission disciplinaire des procureurs). L'EEG a aussi rencontré des représentants du ministère de la Justice et des Services de la Sûreté. Enfin, l'EEG s'est également entretenue avec un membre du Conseil de l'Association estonienne des Juges ainsi qu'avec des représentants de l'Association du Barreau estonien, de Transparency International et des médias et un expert sur les relations (lobbying) avec le gouvernement.

11. L'objectif principal de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités estoniennes pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et en formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à ses pratiques, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités estoniennes, à qui il revient de déterminer quels sont les institutions ou organismes chargés de prendre les mesures nécessaires. L'Estonie devra communiquer les dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE¹

12. Pendant des années, l'Estonie a été considérée comme le pays le moins corrompu dans l'Europe postcommunisme. Après l'adhésion à l'UE, les niveaux de la corruption perçue ont considérablement diminué. Au cours des huit dernières années les chiffres sont restés relativement stables.

13. En ce qui concerne la perception générale de la corruption, d'après le rapport spécial Eurobaromètre 2011², 72% des Estoniens interrogés considèrent que la corruption est un problème majeur dans leur pays (contre 82% en 2009). Parmi les causes principales de la corruption, 47% ont cité « des liens trop étroits entre la politique et le monde des affaires », 31% ont indiqué « les fonds publics qui ne sont pas dépensés de façon transparente », et 24% ont affirmé que les politiques « ne faisaient pas assez pour lutter contre la corruption ». Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International (IPC), le classement de l'Estonie, tout en restant à un niveau élevé stable, a légèrement régressé après avoir perdu trois places pour atteindre le 29^{ème} rang (note 6,4)³. De même, le « Doing Business Report » de 2012⁴ classe l'Estonie 24^{ème} alors qu'elle était classée 18^{ème} en 2011. Des enquêtes nationales ont abouti à des résultats largement comparables (par exemple, d'après l'enquête sur « La corruption en Estonie : étude de trois groupes cibles en 2010 », 68% des Estoniens considéraient que la corruption constitue un grave problème).

14. En ce qui concerne les groupes expressément couverts par ce Cycle d'Évaluation, les enquêtes nationales et internationales attribuent le plus bas niveau de confiance aux responsables politiques et aux partis politiques. L'étude Eurobaromètre de 2001 a montré que 28% de la population a confiance dans le Parlement, et seulement 19% dans les partis politiques⁵. D'après l'enquête de 2009 « La corruption en Estonie », il s'avère que les leaders politiques nationaux représentent la deuxième catégorie la plus corrompue (50%, alors que la moyenne dans l'UE se situe à 57%)⁶. S'il existe peu de preuves de corruption en ce qui concerne les hommes politiques au niveau national, des inquiétudes subsistent quant aux partis politiques où l'on constate en particulier un manque de transparence et de contrôle de leur financement.

15. Les informations sur la fréquence de la corruption parmi les juges estoniens sont plutôt variables. D'après certaines sources, la justice est généralement perçue comme indépendante, professionnelle et efficace⁷. Cette affirmation est soutenue par des enquêtes telles que l'Enquête sur les entreprises de l'International Finance Corporation/Banque mondiale de 2009, d'après laquelle 66,5% des entreprises exerçant une activité en Estonie estiment le système judiciaire juste, impartial et non corrompu⁸. Cependant, d'autres sources comme l'Eurobaromètre spécial 2011, indiquent que la confiance de l'opinion publique en Estonie vis-à-vis des services judiciaires a diminué plus que dans n'importe quel autre Etat membre de l'UE (40% contre 34% en 2009). Ceci peut en partie s'expliquer par la condamnation de cinq juges estoniens pour corruption et abus de gratification entre 2007 et 2012. Bien que ce chiffre ne soit pas élevé, il représente une partie importante du système judiciaire du pays. Il convient de

¹ Etant donné que l'information relative à la prévention de la corruption en Estonie est limitée, certaines références ont été faites dans ce rapport à des sources publiées bien avant la visite d'évaluation.

² http://ec.europa.eu/public_opinion/rchives/ebs/ebs_374.en.pdf

³ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>

⁴ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/estonia/>

⁵ 2009 Estonian Human Development Report (Rapport sur le Développement des Hommes), Tallinn, 2010, p. 113.

⁶ Voir note en bas de page 2 ci-dessus, p. 49.

⁷ Monitoring the EU Accession Process (Contrôle du processus d'adhésion à l'UE): Judicial Independence (Indépendance judiciaire), Country reports (Rapports nationaux), Open Society Institute, 2001, p. 157.

⁸ Estonia Country Profile (Profil de Pays Estonie) 2009, <http://enterprisesurveys.org>.

noter qu'en 2005, on s'interrogeait pour savoir si le Parlement accordait effectivement toute l'attention requise au problème de la corruption judiciaire⁹.

16. Il n'existe pas de preuve empirique de corruption en ce qui concerne les procureurs en Estonie, hormis une affaire en cours concernant un procureur adjoint.

17. Plusieurs autres questions méritent d'être mentionnées dans une optique contextuelle. Durant sa visite, il a souvent été rappelé à l'EEG la taille du pays, où « tout le monde se connaît ». Il a également été fait allusion à la nature fortement partisane de l'environnement politique en Estonie, qui reposerait sur un consensus. Une étude récente de l'OCDE révèle que l'administration publique estonienne, intervenant dans le contexte d'un petit Etat possède une « structure d'autorité hybride combinant des blocs verticaux solides, des arrangements protocolaires légalistes, avec réseaux personnels et informels »¹⁰. Un certain niveau de culture corporative qui domine dans la société et qui résulte, entre autres, du caractère identique du milieu social des gens occupant des postes de direction aurait contribué au climat de tolérance vis-à-vis des comportements potentiellement corrompus¹¹.

18. Pour ce qui est de l'engagement de la société civile dans la prévention de la corruption, de nombreuses organisations non gouvernementales manquent de capacité d'organisation et/ou de capacité financière pour pouvoir contrôler efficacement le gouvernement et le Parlement et donner un véritable élan à des réformes de lutte contre la corruption, et seules les plus grandes ONG ont réalisé des tentatives de travail, par exemple, avec les partis politiques. De plus, parce qu'elles reçoivent un financement à court terme de l'Etat ou des autorités locales, certaines ONG ont ressenti le besoin d'une autocensure¹².

19. En ce qui concerne le rôle des médias, il est largement admis que la force principale de ceux-ci ne réside pas dans leur aptitude à faire découvrir les affaires de corruption, étant donné que le journalisme d'investigation a plutôt une importance mineure Estonie, mais à façonner les perceptions du public à l'égard de la lutte contre la corruption¹³.

20. Enfin, le 6 juin 2012, une Loi modifiée sur la lutte contre la corruption a été adoptée par le Parlement. Elle entrera en vigueur le 1^{er} avril 2013 à l'exception des dispositions relatives à la mise en place d'un registre électronique portant sur les déclarations d'intérêt des fonctionnaires, lequel entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

⁹ Maison de la Liberté. Nations en Transit 2005. Estonie.

¹⁰ Estonia: Towards a Single Government Approach (Vers une approche de gouvernance unique), Publication OCDE, 2011, pages 5-6.

¹¹ Corruption crimes handled in Estonian Courts (Délits de corruption traités dans les tribunaux estoniens) 2002-2008, <http://transparency.ee/cm/files.pdf>, p.9

¹² Freedom House. Nations in Transit 2005. Estonia and National Integrity System Assessment. Estonia. Executive Summary. Transparency International, www.transparency.ee.

¹³ National Integrity System Assessment (Système d'évaluation de l'Intégrité Nationale). Estonia (Estonie). Résumé. Transparency International, www.transparency.ee.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

21. L'Estonie est une république démocratique dotée d'un système pluripartite. Sa Constitution a été adoptée par référendum le 28 juin 1992. Le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs est garanti par l'article 4 de la Constitution. Le pouvoir législatif est confié à un Parlement monocaméral ("*Riigikogu*"), qui vote les lois, en principe, à la majorité¹⁴. Le droit d'initiative législative peut être exercé par un député, un groupe parlementaire ou une commission du Parlement, le Gouvernement ou le Président de la République, ce dernier disposant toutefois de ce droit uniquement pour ce qui est des amendements constitutionnels. Le Parlement a le droit, sur la base d'une résolution adoptée à la majorité des membres, d'adresser une recommandation au Gouvernement en vue de commencer les travaux pour un projet de loi souhaité¹⁵. Les autres fonctions-clés du Parlement comprennent notamment l'élection du Président de la République et l'autorisation accordée à un candidat Premier Ministre de constituer un gouvernement.¹⁶

22. Le Parlement compte 101 membres élus pour un mandat de quatre ans par le biais d'élections libres, générales, uniformes et directes selon un système de représentation proportionnelle (une méthode de *d'Hondt* modifiée) dans douze circonscriptions électorales disposant de plusieurs sièges. Ceux-ci sont répartis entre les partis politiques en appliquant un seuil électoral obligatoire de 5 % au niveau national et, le cas échéant, entre les candidats isolés ayant obtenu un nombre de votes supérieur ou égal au quota simple calculé pour la circonscription électorale concernée¹⁷. La procédure de l'élection est prévue par la Loi du 12 juin 2012 relative à l'Élection du Parlement. Les travaux du Parlement sont dirigés par un Président et deux Vice-présidents sur la base de la Loi du 11 février 2003 relative aux Règles de procédure et au Règlement intérieur du Parlement (LRPRIP).

23. D'après l'article 62 de la Constitution, les députés ne sont pas liés par leur mandat et leur responsabilité ne saurait être engagée par les votes exercés ou déclarations prononcées au sein du Parlement ou des organes de ce dernier. En outre, la Loi du 14 juin 2007 relative au Statut de Membre du Parlement (LSMP) prévoit qu'un député est un représentant du peuple et qu'il est élu conformément à la Constitution et à la Loi relative à l'élection du Parlement.¹⁸ Il est indépendant et exerce ses fonctions en accord avec la Constitution, les lois, les intérêts publics et sa conscience¹⁹.

24. Le mandat d'un parlementaire expire s'il est nommé à un autre service de l'État, lors de l'exécution d'une condamnation par un tribunal, lors de la démission conformément à une procédure prévue par la loi, en cas d'arrêt de la Cour suprême reconnaissant qu'il se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions pendant une longue durée, et à son décès²⁰. Le mandat d'un parlementaire est suspendu s'il est nommé au gouvernement. Il est rétabli dès la cessation des fonctions mentionnées ci-dessus²¹.

¹⁴ Article 73 de la Constitution.

¹⁵ Article 103 de la Constitution.

¹⁶ Article 65, parties 3 et 5 de la Constitution.

¹⁷ Articles 62 (2) et (3) de la Loi relative à l'Élection du Parlement.

¹⁸ Article 1 LSMP.

¹⁹ Article 17 (1) LSMP.

²⁰ Article 8 (2) LSMP.

²¹ Article 5 (1-2) et 7 LSMP.

Transparence du processus législatif

25. Dans les trois jours ouvrables à compter de la soumission d'un projet de loi dans le cadre de la procédure législative, le Conseil de L'Assemblée nationale, composé du Président de l'Assemblée nationale et de deux Vice-présidents, statue sur sa recevabilité, et dans l'affirmative, l'attribue à l'une des commissions permanentes²². Les informations relatives au processus législatif pour un projet de loi donné sont accessibles au public dès la prise de décision d'entamer une procédure législative. Le contenu d'un projet de loi, les amendements proposés et tous les autres documents pertinents sont mis en ligne sur le site Internet du Parlement²³, afin que les groupes d'intérêt et les individus puissent adresser leurs commentaires à la commission concernée. Le 9 février 2012, le Conseil a approuvé les lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de processus législatif, qui peuvent également être consultées sur le site internet du Parlement²⁴.

26. Les consultations du public sont effectuées par le biais d'une base de données électronique²⁵ tenue par le Parlement qui contient les projets de lois et les documents s'y rapportant, y compris les commentaires soumis par les ministères et autres parties intéressées. Pour faciliter la consultation, une brochure sur les bonnes pratiques en matière de consultation par le public a été adoptée par le Gouvernement et peut être consultée sur son site web²⁶. Par ailleurs, différents comités parlementaires tiennent des registres (listes publiées en ligne) de partenaires, visant à inclure de manière plus large les tiers intéressés par l'activité d'un comité donné. Quiconque est intéressé peut, après avoir au préalable rempli un questionnaire²⁷, s'inscrire sur une liste mise en ligne sur le site web du Parlement. En outre, conformément à l'article 28 de la Loi du 15 novembre 2000 relative à l'accès aux informations à caractère public, les projets de lois élaborés par les ministères ainsi que les projets de règlements émanant du gouvernement, accompagnés de notes explicatives, peuvent être divulgués au public dès qu'ils ont été adressés pour approbation aux organismes gouvernementaux concernés ou pour présentation au gouvernement. Cette condition s'applique également aux concepts de projets de lois, projets de développement, programmes et autres projets de portée générale avant leur soumission aux organes compétents pour approbation ou après leur approbation ou adoption. Les documents peuvent ne pas être rendus publics dans les cas prescrits par la loi. Toute la documentation pertinente, ainsi que les réactions du public et l'indication de l'acceptation ou non par les organes pertinents, est également accessible sur le site web du gouvernement²⁸. Les organismes publics sont tenus de motiver leur acceptation ou rejet des amendements introduits par les parties intéressées.

27. Conformément à l'article 72 de la Constitution, les sessions parlementaires sont publiques, sauf si les deux tiers de la majorité en décident autrement. Ce principe est rappelé par la LRPRIP²⁹. Le vote est également public, à l'exception des élections du Président de la République, du Président et des Vice-présidents du Parlement, et de la nomination des juges de la Cour suprême, du Président de la Cour des comptes, du Chancelier de la Justice et de ses suppléants, du Président et des membres du Conseil de direction de la Banque d'Estonie³⁰. En règle générale, le vote se déroule par voie électronique. Les résultats, publiés sur le site web du Parlement, mentionnent le nom d'un député et son vote (pour/contre/absent/n'a pas voté/abstention). Dans le cas d'un

²² Article 93 (1-3) LSMP.

²³ <http://www.Riigikogu.ee>.

²⁴ http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&.

²⁵ <http://eelnoud.valitsus.ee>.

²⁶ <http://www.valitsus.ee/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava>.

²⁷ Voir par exemple liste de partenaires de la Commission sur la Constitution :

<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=174511>

²⁸ <http://eelnoud.valitsus.ee/main#hDyUkpZu>.

²⁹ Article 59 (1) LRIP.

³⁰ Article 79 LRIP.

scrutin secret,³¹ le dépouillement est public. Dès lors qu'ils sont confirmés par le coup de marteau du Président, les résultats des votes ne peuvent plus être contestés.

28. En ce qui concerne les commissions parlementaires, leurs sessions peuvent être ouvertes au public si plus de la moitié des membres d'une commission votent en ce sens³². Les membres du gouvernement peuvent participer à la session d'une commission et y prendre la parole ; des représentants des organismes d'Etat et d'autres personnes peuvent participer sur invitation du Président de la commission. La rédaction d'un procès-verbal est obligatoire. Les procès-verbaux doivent indiquer la date exacte et le lieu de la session, le nom et les fonctions des participants, l'ordre du jour, les résolutions adoptées et les résultats du vote. Sur demande d'un orateur, le procès-verbal peut refléter l'avis que ce dernier a exprimé au cours de la réunion. Les procès-verbaux sont publiés sur le site Internet du Parlement à côté des informations sur les propositions et les résultats de vote des motions. En outre, selon l'article 103 de la LRIP, la commission responsable de la préparation d'un projet de loi doit, en préparation de la deuxième lecture de ce projet, rédiger un exposé des motifs contenant des informations relatives à la procédure suivie, y compris les raisons ayant conduit à l'acceptation ou au rejet d'amendements, les initiateurs ou les rapporteurs du projet, ainsi que l'opinion des experts et autres personnes ayant participé à la procédure.

29. Des dispositions juridiques sont en vigueur pour garantir l'accès à l'information et à la consultation du public. Les projets de lois et autres documents pertinents sont systématiquement publiés sur les sites Internet du Parlement et des organismes compétents du gouvernement. Un ensemble de lignes directrices sur les bonnes pratiques en matière de processus législatif et une brochure sur les bonnes pratiques en matière de consultation du public sont disponibles, et le fait que de telles consultations ont lieu est confirmé par les statistiques du gouvernement, d'après lesquelles environ 5% des amendements proposés sont intégrés dans les lois³³. Pour ce qui est de la transparence des sessions parlementaires, celles-ci sont généralement ouvertes au public et retransmises en direct sur Internet. En revanche, les réunions des commissions ne sont ouvertes au public que si plus de la moitié des membres de celles-ci votent pour. Sur invitation du Président de la commission ou suite à un vote de ses membres, des experts ou des invités peuvent participer aux sessions de travail de la commission. Certains interlocuteurs ont déclaré qu'il n'était pas inhabituel de voir apparaître sur la liste des invités des personnes ayant des intérêts directs et/ou des liens avec certains parlementaires. L'absence d'informations complètes (par le biais de l'enregistrement ou de la publication) concernant tous ceux qui ont peut-être influencé une procédure concrète ou qui ont incité un député à y participer ainsi que la rareté des cas où des députés se sont réellement retirés du processus de décision ont été cités comme autant de facteurs contribuant au manque de transparence du processus législatif au Parlement. Tout en reconnaissant que les contacts avec les tiers revêtent une importance pour l'exercice effectif du mandat de député, puisqu'ils permettent la représentation d'un vaste éventail d'intérêts émanant de la base électorale des parlementaires, l'EEG encourage néanmoins les autorités à chercher des moyens d'améliorer la transparence des réunions des comités parlementaires, en particulier lorsque ceux-ci sont ouverts à la participation de tiers.

30. L'EEG note également que le lobbying demeure une question non-réglée en Estonie.³⁴ D'après diverses sources, les groupes d'intérêt semblent apparemment exercer une influence considérable sur les parlementaires tout au long du processus d'élaboration des lois, notamment dans les domaines de l'énergie, de la santé et du secteur

³¹ Les bulletins de vote sont utilisés dans les élections du Président de la République et du Président et des Vice-Présidents du Parlement.

³² Article 36 (3) LRIP.

³³ Maison de la Liberté. Nations en Transit 2005. Estonie.

³⁴ A la fin 2011, un groupe de travail a été mis en place par le ministère de la Justice pour analyser diverses options possibles. Pour le moment, le résultat final de ses délibérations reste plutôt incertain.

pharmaceutique, ainsi que pour les jeux, le tabac, l'alcool et la gestion des déchets. L'EEG rappelle toutefois que l'objet de cette évaluation vise les normes applicables aux parlementaires et non à ceux qui exercent une pression sur ces derniers. A la lumière de ce qui précède et afin de garantir une plus grande transparence du processus législatif, **le GRECO recommande 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.**

Rémunération et avantages matériels

31. Il est attendu des députés qu'ils travaillent à plein temps et leur lieu de travail est le Parlement³⁵. L'article 75 de la Constitution stipule que leur rémunération et les limitations relatives à la perception d'une rémunération provenant d'un autre emploi soient prescrites par la loi, celle-ci pouvant être modifiée en vue de la composition à venir du Parlement. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les salaires des députés sont liés au barème fixé par la Loi relative aux salaires des hauts fonctionnaires de l'Etat. Le salaire mensuel le plus élevé (5 200 EUR) sert de base au calcul des salaires des agents publics figurant sur la liste et fait l'objet d'une indexation annuelle³⁶. Le montant du salaire d'un parlementaire est obtenu en multipliant le salaire de base par un coefficient : pour un parlementaire, ce coefficient est de 0,65 ; pour le Président du Parlement de 1,0 ; pour un Vice-président de 0,85 ; pour un Président de commission et un Président de groupe parlementaire de 0,85 ; et pour un Président suppléant de commission et un Président suppléant de groupe parlementaire de 0,75. A titre de comparaison, le salaire mensuel brut moyen en Estonie (en septembre 2011) s'élevait à 826 EUR, et le salaire brut annuel moyen à 9 912 EUR.

32. La perception d'autres avantages est réglementée par la LSMP. En particulier, les députés ont droit à une indemnité pour couvrir les dépenses réelles liées à l'exercice de leur fonction et à leur logement. De même, un versement en une fois, ne pouvant être supérieur à six mois de salaire, est accordé au député à l'expiration de son mandat, selon la durée de celui-ci³⁷. Il n'existe pas de régime fiscal particulier s'appliquant aux parlementaires.

33. Les dépenses liées à l'exercice de la fonction sont indemnisées sur la base de justificatifs à hauteur de 30% d'un salaire de député, conformément à la procédure établie par le Conseil du Parlement. Cette procédure prévoit une indemnisation pour couvrir les dépenses de bureau et les cours particuliers des députés³⁸. Le coût du voyage et de l'hébergement pendant les déplacements officiels est également remboursé.

34. Une indemnisation des dépenses de logement à hauteur de 20% du salaire d'un député est fournie sur demande de ce dernier si, d'après les données enregistrées au Registre de la Population, le député réside à l'extérieur de Tallinn ou d'une commune limitrophe de la capitale³⁹. Les coûts sont supportés par la Chancellerie du Parlement, sur la base d'un accord avec le député concerné.

35. Les informations relatives aux salaires sont disponibles sur le site Internet du Parlement et reflètent généralement les dispositions de la LSMP mentionnées plus haut (avec le lien vers la Loi). Si les salaires individuels ne sont pas rendus publics, les tableaux contenant les salaires des années précédentes sont affichés et l'accès aux informations relatives aux salaires individuels et indemnités liées à l'exercice de la fonction peut être accordé sur demande. Le Service Comptable de la Chancellerie du

³⁵ Article 22 (1) LSMP.

³⁶ Auparavant, les salaires des parlementaires étaient régis par la partie 29 de la LSMP.

³⁷ Article 32 LSMP.

³⁸ Article 30 LSMP.

³⁹ Article 31 LSMP.

Parlement exerce un contrôle pour vérifier que les documents financiers qui ont été soumis sont conformes aux exigences légales pertinentes.

Principes éthiques et règles de conduite

36. Conformément à l'article 61 de la Constitution, un parlementaire doit prêter serment de loyauté envers la République d'Estonie et son ordre constitutionnel. Les textes des serments, dûment signés par les parlementaires, sont conservés par la Cour suprême.

37. A l'heure actuelle, un débat agite l'Estonie sur l'opportunité d'élaborer un code de conduite à l'intention des parlementaires. Les avis sont partagés. D'après certains, il n'y a aucune nécessité d'élaborer un tel document, à moins que l'initiative émane du Parlement lui-même. D'autres se réfèrent aux scandales qui ont entouré le financement des partis politiques pour défendre la création de ce document. En janvier 2012, la Commission parlementaire sur la mise en œuvre de la Loi sur la lutte contre la corruption (commission parlementaire LLC) a soutenu une proposition de Transparency International Estonie pour l'élaboration d'un Code de conduite à l'intention des députés et suggéré au Conseil du Parlement d'entamer les travaux en vue d'un avant-projet. Un groupe de travail informel a également été instauré entre les divers groupes parlementaires pour examiner la nécessité de se doter du code et son éventuel contenu. Il semble cependant que les dirigeants du Parlement soient réticents à traiter cette question et maintiennent que la Loi sur la lutte contre la corruption contient déjà toutes les mesures nécessaires pour prévenir la corruption au sein des parlementaires.

38. L'EEG déplore que l'idée d'un code de conduite n'ait pour l'instant pas suscité l'attention qu'elle mérite auprès des dirigeants du Parlement. Une position de ce genre semble particulièrement déconcertante vu le niveau relativement bas de la confiance accordée aux hommes politiques et aux partis politiques, et si l'on garde présent à l'esprit les scandales financiers qui ont terni l'image des partis en Estonie. L'EEG est convaincue que l'adoption d'un code de conduite permettrait aux députés de faire la preuve de la volonté politique nécessaire pour être guidés par des normes éthiques clairement définies. Par conséquent, il est essentiel que le soutien de l'avant-projet du code émane du Parlement. Ce code pourrait aborder les questions qui ont reçu très peu d'attention jusqu'à présent, telles que les conflits d'intérêt, le népotisme, les cadeaux, l'hospitalité et autres avantages et les activités accessoires. L'adoption du code, conjointement avec des cours d'intégration plus ciblés et l'apport en permanence d'avis et de conseils, non seulement sensibiliserait davantage les députés à la prévention de la corruption, mais serait de nature à contribuer à restaurer l'autorité du Parlement et des partis politiques en Estonie. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (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.** Si les parlementaires rédigeaient un tel projet de code, il conviendrait de prendre en compte les commentaires et suggestions de la société civile.

Conflits d'intérêt

39. Le cadre juridique pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêt chez les parlementaires est actuellement assuré par la Constitution, qui pose certains principes généraux tels que l'incompatibilité des postes ; la LSMP, qui contient, *entre autres*, des règles sur les fonctions et activités accessoires incompatibles avec le mandat d'un député et, de manière limitée, la Loi du 19 janvier 1995 relative à la lutte contre la corruption (LLC), applicable aux fonctionnaires, y compris en principe aux parlementaires⁴⁰, et qui

⁴⁰ Article 4 (2.1) LCC.

règlemente les conflits d'intérêt, les déclarations d'intérêts économiques, l'acceptation de cadeaux et le signalement de cas de corruption.

40. La LSMP dispose qu'un parlementaire ne peut, au cours de son mandat, occuper une position ou exercer des fonctions qui entrent en conflit avec le principe de séparation des pouvoirs ou qui peuvent de quelque autre manière engendrer un conflit d'intérêt avec ses obligations⁴¹.

41. En ce qui concerne la LLC, sa disposition principale visant les conflits d'intérêts, qui figure à l'article 25 (voir paragraphe 123 ci-dessous), ne s'applique pas aux parlementaires puisqu'elle ne couvre pas les décisions d'application générales, telles les actes parlementaires. Toutefois, plusieurs mesures de la LLC s'appliquent aux députés. En premier lieu, ils sont tenus de déclarer leurs intérêts économiques (voir plus bas). En deuxième lieu, ils ont l'obligation de respecter les limitations procédurales. Une limitation procédurale est l'interdiction de réaliser des actes permettant à un fonctionnaire de percevoir des revenus provenant de pratiques corrompues, à l'exception d'activités générant des revenus liés à la détention d'actions, de royalties, de revenus de brevets, d'intérêts des comptes de dépôt ou de biens immeubles qui font l'objet d'un bail commercial ou qui sont occupés par d'autres personnes, de droits relatifs aux publications en version papier ou électroniques ainsi qu'à l'exception d'autres revenus ne supposant pas que bénéficiaire intervienne pour promouvoir les avantages financiers d'une autre personne⁴².

42. En troisième lieu, les parlementaires ne sont pas habilités à faire des affaires de leur propre initiative ni à conclure des transactions en nature du même ordre ou impliquant des conflits. Toutes les transactions conclues en violation de ces règles sont nulles et non avenues (voir également plus bas)⁴³.

43. En quatrième lieu, les parlementaires ne sont pas autorisés à commettre des actes de corruption, à s'engager dans des relations impliquant des risques de corruption avec des personnes physiques ou morales ni à recevoir des revenus provenant de pratiques corrompues. L'acte de corruption est défini comme l'utilisation d'une position officielle à des fins personnelles par un fonctionnaire qui prend des décisions abusives ou illégales ou qui réalise de tels actes ou qui omet de prendre des décisions légales ou d'exécuter des actes légaux. Une relation entre un fonctionnaire et un tiers présente un risque de corruption lorsqu'elle aboutit ou risque d'aboutir à une violation par le fonctionnaire des limitations qui s'appliquent aux activités accessoires et des limitations procédurales décrites ci-dessus. Un fonctionnaire est tenu de notifier à la Direction de l'organisme, aux Services de sécurité, aux Services de police ou au Bureau du procureur l'existence d'un acte de corruption dont il a connaissance. Le manquement à cette obligation peut entraîner la révocation du fonctionnaire⁴⁴.

44. Les violations des règles susmentionnées sont passibles d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 300 unités⁴⁵ (1 200 EUR), de la confiscation des avantages illégaux et d'une peine d'emprisonnement avec la privation du droit d'occuper l'emploi visé.

45. L'EEG note que les dispositions réglementaires actuelles concernant les conflits d'intérêt ne sont pas applicables aux membres du Parlement, non seulement dans le domaine de l'établissement des lois, celles-ci étant considérées comme des textes d'application générale, mais aussi pour d'autres types de décisions dans l'élaboration desquelles les parlementaires peuvent être amenés à s'impliquer. Les autorités

⁴¹ Article 22 (2) LSMP.

⁴² Article 21 LCC.

⁴³ Articles 24 LCC.

⁴⁴ Article 5-6 LCC.

⁴⁵ Une unité d'amende constitue le montant de base d'une amende et il est égal à 4 euros, voir partie 47(1) du Code pénal.

expliquent que, bien qu'il y ait eu quelques cas où des parlementaires s'étaient abstenus de discuter de certaines questions au sein de commissions parlementaires, en principe, la notification de conflits d'intérêt n'est pas possible puisqu'un parlementaire n'est « soumis à personne, ni individu, ni organisme ». L'EEG est d'avis que cette interprétation de l'autonomie du Parlement ou de ses membres n'est pas correcte, en particulier du fait que les députés participent à l'élaboration des décisions, qui ne sont pas des actes de portée générale (à savoir le recrutement de personnel d'appui, les marchés publics). Il est conclu que la non-application des dispositions de la LLC concernant les parlementaires est une lacune grave à laquelle il doit être remédié.

46. L'EEG note de plus que, le 6 juin 2012, une Loi modifiée relative à la lutte contre la corruption a été adoptée par le Parlement⁴⁶ ; elle supprime la définition des conflits d'intérêt et prévoit à la place une liste d'interdictions comprenant l'interdiction de 1) toute demande, obtention par médiation ou perception de revenus provenant de pratiques corrompues ; 2) l'utilisation corrompue d'une position officielle ; 3) l'utilisation corrompue de fonds publics ; 4) l'utilisation corrompue d'influence ; et 5) l'utilisation corrompue d'informations privilégiées. Les fonctionnaires, y compris les parlementaires, demeurent cependant soumis à des limitations procédurales, à des limitations sur les activités accessoires et à l'obligation de révélation d'intérêts. S'agissant des limitations procédurales, la LLC modifiée prévoit qu'un fonctionnaire, y compris un parlementaire, ne sera pas autorisé à réaliser des actes ou à prendre des décisions si 1) la décision prise ou l'acte réalisé concernent le fonctionnaire ou une personne liée à ce dernier ; 2) le fonctionnaire est conscient d'un intérêt financier ou autre en découlant pour lui ou une autre personne qui lui est liée, et que cet intérêt peut influencer l'acte ou la décision ; 3) le fonctionnaire est conscient de l'existence d'un risque de corruption⁴⁷. Dans ces cas, il lui est interdit de réaliser l'acte, de prendre la décision, ou de l'attribuer à ses subordonnés, mais il est tenu d'en informer sans délai son supérieur hiérarchique ou l'organisme qui l'a nommé. Une violation intentionnelle d'une limitation procédurale est passible d'une amende pouvant atteindre 220 unités (800 EUR). Le même acte, s'il entraîne un préjudice supérieur à 32 000 EUR, sera passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans, conformément au Code pénal révisé qui entrera en vigueur le même jour que la LLC modifiée⁴⁸. L'EEG est avant tout préoccupée par le fait que les dispositions révisées continueront d'être appliquées de manière limitée pour ce qui est des parlementaires. Il semblerait par ailleurs que la nouvelle définition de la limitation procédurale est si large qu'elle peut à peine être applicable dans la pratique. En outre, la nouvelle LLC ne stipule pas expressément si une personne ou une entité légale avec laquelle un fonctionnaire a une relation commerciale privée doit être considérée comme « une personne liée » aux fins de la LLC. L'EEG est fermement convaincue de la nécessité d'utiliser les limitations procédurales eu égard aux intérêts financiers de tout type, comme l'un des principaux instruments pour prévenir les conflits d'intérêt et garantir que la responsabilité des parlementaires sera engagée.

47. Au vu de l'analyse présentée dans les paragraphes 45-46 ci-dessus, **le GRECO recommande (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.**

⁴⁶ Comme indiqué précédemment, la LLC modifiée entrera en vigueur le 1^{er} avril 2013 à l'exception des dispositions relatives à la mise en place d'un registre électronique portant sur les déclarations d'intérêt des fonctionnaires, lequel entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

⁴⁷ Article 11, paragraphe 1 de la LLC modifiée. La définition de « personnes liées » est contenue dans l'article 7 de celle-ci.

⁴⁸ Article modifié 300.1, paragraphe 2 du Code pénal.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

48. D'après la section 26 (2) de la LLC, un fonctionnaire, y compris un parlementaire, n'est pas autorisé à solliciter ou à accepter des cadeaux, ou à consentir à des avantages qui lui sont faits ou qui lui sont accordés, à lui-même ou aux membres de sa famille, si ceci peut influencer, directement ou indirectement, sur l'impartialité de l'exercice de ses fonctions. Cette règle s'applique également aux membres de la famille du fonctionnaire, y compris par mariage. Les cadeaux reçus en violation de la disposition ci-dessus reviennent à l'employeur du fonctionnaire, sauf en cas de dispositions applicables du fait d'une coutume internationale ou du protocole diplomatique.

49. Pendant les entretiens, les parlementaires ont exprimé des points de vue différents sur les types d'avantages pouvant être acceptés et sur les circonstances dans lesquelles cela pouvait se produire. Ces différences peuvent être attribuées aux insuffisances relevées tant dans la version actuelle que dans la version modifiée de la LLC. Ainsi, il semble que les deux textes permettent une interprétation discrétionnaire des cas dans lesquels l'acceptation de cadeaux par les fonctionnaires, y compris par les parlementaires, est autorisée ou ne l'est pas. Dans la LCC actuelle, il est fait référence à des « cadeaux qui peuvent influencer, directement ou indirectement, sur l'accomplissement des devoirs de l'agent public », et la LLC modifiée cite des « avantages en relation avec les devoirs de l'agent public ». Certains interlocuteurs sont d'accord sur le fait que la loi actuelle est ambivalente et que sa version modifiée n'améliore pas non plus la situation. D'autre part, ils ont mentionné que les deux versions omettent de prévoir des normes de procédure concernant les cadeaux protocolaires susceptibles d'être autorisés. En ce qui concerne le Parlement, rien n'est prévu concernant l'enregistrement des cadeaux ou l'établissement d'un rapport sur les cadeaux. A la lumière de cette situation, notamment des imperfections législatives signalées ci-dessus, il apparaît important d'élaborer un règlement intérieur et d'apporter des conseils pour permettre de faire la distinction entre les cadeaux qui sont en relation avec les devoirs publics et ceux qui ne le sont pas et de circonscrire la sphère des cadeaux protocolaires susceptibles d'être acceptés. De même, afin que ces règles puissent à terme être entièrement applicables, il est souhaitable qu'une structure de contrôle soit mise en place pour garantir la conformité avec les dispositions pertinentes. Au vu de ce qui précède, et **en vue de clarifier et de faciliter l'application des dispositions pertinentes de la Loi sur la lutte contre la corruption, le GRECO recommande 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.**

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

50. L'article 63 de la Constitution pose le principe de l'incompatibilité du mandat de député avec l'occupation d'un autre emploi au sein d'un organe de l'Etat, et la LSMP régit les activités accessoires et énumère les fonctions qui sont incompatibles avec le mandat d'un député. Ainsi, comme mentionné ci-dessus, durant son mandat, un parlementaire n'est pas autorisé à occuper un poste ou à exercer des fonctions qui sont en conflit avec le principe de séparation des pouvoirs ou qui sont susceptibles d'induire, d'une manière ou d'une autre, des conflits d'intérêt avec les devoirs de sa fonction⁴⁹. En particulier, les députés ne sont pas autorisés à exercer les fonctions (i) d'agent public au sein d'une administration d'Etat ou locale, y compris celles de maire d'une ville ou d'une commune rurale ; (ii) de conseiller municipal au sein du Conseil municipal d'une ville ou d'une commune rurale ; (iii) de député au Parlement européen ou de fonctionnaire dans d'autres Etats, de fonctionnaire au sein des institutions et des organes de l'Union

⁴⁹ Article 22 (2) LSMP.

européenne ou au sein d'organisations internationales; (iv) de membre du Conseil de surveillance de la Banque d'Estonie ou du Conseil d'administration de personnes morales de droit public ; (v) d'avocat, de notaire, d'huissier ou de traducteur assermenté; et (vi) de Président du Conseil d'administration d'une société dans laquelle l'Etat détient une participation ou d'une fondation subventionnée par l'Etat.⁵⁰ En cas d'incompatibilités, il est automatiquement mis fin à la relation de travail ou de service. Dans un délai d'un mois après la prestation de serment, un député est tenu de soumettre au Conseil du Parlement une déclaration sur le ou les emplois occupés et ses activités⁵¹ qui ne sont pas divulguées au public.

51. Il n'existe pas de restrictions spécifiques à la détention d'intérêts financiers ou à l'exercice d'activités commerciales par les parlementaires. Les autorités soulignent cependant que des informations sur leurs sources de revenus sont disponibles ; seuls les montants exacts de ces revenus ne sont pas divulgués.

Contrats avec les autorités publiques de l'Etat

52. Il n'existe pas de restrictions empêchant les parlementaires, en tant que personnes privées, de conclure des contrats avec des autorités publiques, directement ou par le biais d'intérêts commerciaux. Selon l'article 6 (1) de la LSMP susmentionné, un député ne peut occuper une position ou exercer des fonctions qui entrent en conflit avec le principe de séparation des pouvoirs ou qui peuvent de quelque autre manière engendrer un conflit d'intérêt.

Restrictions applicables après la cessation de fonctions

53. Il n'existe pas de restrictions applicables après la cessation de fonctions pour les parlementaires. Comme la majorité des députés en Estonie sont des hommes politiques de carrière, il semblerait que seuls quelques-uns d'entre eux rejoignent le secteur privé à la fin de leur mandat. L'EEG ne conteste pas le point de vue selon lequel un règlement trop strict en matière de possibilités d'emploi après la cessation des fonctions dans un petit pays comme l'Estonie, où le marché du travail est de taille modeste, pourrait aboutir quasi inévitablement à mettre plusieurs députés au chômage. Dans le même temps, des mesures s'avèrent nécessaires pour garantir la tolérance zéro en ce qui concerne les cas flagrants de conflits d'intérêt. L'EEG note également que, d'après la Loi sur le service public actuellement en vigueur, qui ne s'applique pas aux parlementaires, une période de « latence » d'une durée de trois ans est prévue pour les fonctionnaires d'Etat qui souhaitent s'orienter vers les entités de droit privé qu'ils ont contrôlées au cours des trois dernières années. Cette période est ramenée à un an par les modifications apportées à la Loi qui entrera en vigueur le même jour que la LLC modifiée (à savoir le 1^{er} avril 2013). A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'une étude soit menée pour identifier les restrictions applicables après la cessation des fonctions de parlementaires qui pourraient être nécessaires pour éviter les conflits d'intérêt ; et (ii) que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient introduites, si nécessaire.**

Utilisation abusive d'informations confidentielles

54. Les parlementaires peuvent avoir accès, dans l'exercice de leurs fonctions, à des secrets d'Etat et à des informations classifiées d'Etats étrangers. Un tel accès peut être refusé sur décision dûment motivée par le Premier ministre ou par un ministre compétent si le secret d'Etat concerne une question particulière touchant à la sécurité ou si sa publication menace l'application des dispositions concernées de la Loi relative à la surveillance. Pour obtenir l'accès à des informations étrangères classifiées, un

⁵⁰ Articles 22-28 LSMP.

⁵¹ Article 21 (2) LSMP.

parlementaire peut devoir se soumettre à un contrôle effectué par la Commission de surveillance des Services de sécurité du Parlement. Par la suite, une habilitation lui sera délivrée selon la procédure prescrite par la Loi du 25 janvier 2007 relative aux secrets d'Etat et aux informations étrangères classifiées⁵². La violation des règles de confidentialité engage la responsabilité pénale (articles 241 et 242 du Code pénal). La divulgation de secrets d'Etat et d'informations classifiées des Etats étrangers est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans. La publication de ces mêmes informations par négligence est sanctionnée par une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an.

Utilisation abusive de ressources publiques

55. A l'heure actuelle, il n'existe pas de règles spécifiques sur l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires. *Néanmoins, les autorités indiquent que les députés sont réputés être des agents publics au sens de l'article 288 (1) du Code pénal du 6 juin 2001⁵³ et n'échappent pas aux dispositions relatives aux délits de malversation, de versements de pots-de-vin ou d'abus de gratifications ainsi qu'aux dispositions concernant les violations des restrictions procédurales⁵⁴. De plus, la LLC modifiée introduira l'interdiction de l'utilisation abusive des ressources publiques, qui s'entend au sens de l'utilisation de données et d'autres ressources destinées à l'exercice des devoirs publics d'un fonctionnaire en violation de ses obligations publiques pour satisfaire ses intérêts privés ou l'intérêt de tiers, si, du point de vue de l'intérêt public, ceci aboutit à un avantage inégal et injustifié pour lui ou le tiers.*⁵⁵

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

56. L'article 21 (1) LSMP impose aux parlementaires l'obligation de déclarer leurs intérêts financiers, conformément à la procédure prescrite par la LLC⁵⁶. L'objet de la déclaration est de fournir un aperçu des intérêts financiers d'un agent public, y compris ceux d'un parlementaire, susceptibles de susciter ou d'entraîner des conflits entre les intérêts publics et les intérêts privés, un acte de corruption ou la création d'une relation comportant des risques de corruption⁵⁷. Par déclaration des intérêts financiers, on entend un document dans lequel un agent public déclare son patrimoine, ses obligations foncières et autres éléments permettant d'évaluer ses intérêts économiques et sa situation financière⁵⁸.

57. La déclaration porte sur les éléments de patrimoine d'un député qui lui sont propres ainsi que sur les biens patrimoniaux communs des conjoints et inclut en particulier des informations sur les biens immeubles (y compris les structures et parcelles qui ne sont pas encore inscrites au cadastre) ; les véhicules inscrits au fichier national des véhicules ; les dettes, si leur montant est supérieur à six mois de salaire ou à 3 500 EUR par an ; les autres revenus, les revenus assujettis à l'impôt et les revenus de dividendes ainsi que les comptes bancaires. En cas de signature d'un contrat de mariage, le parlementaire est tenu de soumettre, dans un délai d'un mois après son entrée en vigueur (ou celle des amendements apportés), une copie du contrat à un dépositaire des déclarations de patrimoine⁵⁹. Les déclarations sont soumises (i) dans un délai d'un mois après l'entrée en fonction et (ii) annuellement, dans un délai d'un mois à compter de la

⁵² Article 19 LSMP.

⁵³ A savoir une personne qui exerce une charge au sein d'un organisme ou d'un organe d'administration locale ou nationale, ou au sein d'une personne morale en droit public, à laquelle ont été confiées des fonctions administratives, de surveillance et d'encadrement, ou des fonctions liées à l'organisation de mouvements d'actifs, ou des fonctions de représentant d'une autorité publique.

⁵⁴ Articles 201, 293, 294 et 300.1 CP.

⁵⁵ Articles 5(2) et 3(1) de la LLC modifiée.

⁵⁶ Article 21 (1) LSMP.

⁵⁷ Section 7 LLC.

⁵⁸ Section 8 LLC.

⁵⁹ Articles 9 et 10 LLC.

date limite de dépôt de la déclaration fiscale des revenus. Une nouvelle déclaration doit être remplie dans un délai d'un mois en cas de modification de la composition du patrimoine ou de sa structure à hauteur d'au moins 30% ou pour un montant supérieur à 6 500 EUR⁶⁰.

58. La commission parlementaire sur l'application de la LLC est dépositaire des déclarations des députés (de plus amples informations sur cette commission figurent ci-dessous). Conformément à l'article 12 LLC, le dépositaire organise la collecte des déclarations dans le délai imparti, leur vérification, leur conservation et, le cas échéant, leur publication. Le dépositaire peut vérifier l'exactitude du contenu d'une déclaration et est mandaté à cette fin si un agent public est soupçonné de corruption. Dans ce dernier cas, il peut consulter les déclarations fiscales de revenu de l'agent public, les informations transmises aux établissements bancaires, les registres et les bases de données conservées par l'Etat et les autorités locales. S'il est prouvé que des revenus proviennent de pratiques corrompues ou qu'il existe une relation impliquant des risques de corruption, les documents sont transmis à l'autorité chargée de l'investigation. A l'issue de la procédure de vérification, un rapport d'audit est établi. Il sera ensuite communiqué à l'agent public, y compris le parlementaire, concerné.

59. Les déclarations sont publiées au Journal Officiel de l'Etat en ligne de la République d'Estonie (« *Riigi Teataja* »), à l'exception des informations personnelles concernant les députés et les membres de leur famille, des autres revenus des députés, des revenus imposables et des revenus de dividendes et à l'exception du contenu des contrats liés au régime matrimonial.

60. La non-soumission d'une déclaration dans le délai imparti constitue une violation des devoirs incombant à la fonction ou une inexécution partielle de ceux-ci, et constitue un acte qui discrédite l'organisme de rattachement⁶¹. Elle engage la responsabilité disciplinaire prévue par la loi (qui n'a pas été établie pour ce qui est des parlementaires) ou la responsabilité contraventionnelle prévue par la LLC. Les soumissions tardives ou incomplètes ainsi que les fausses déclarations sont sanctionnées par une amende pouvant atteindre 300 unités (1 200 EUR)⁶². Lorsque la déclaration n'a pas été soumise dans les délais, une notification est publiée par le dépositaire au Journal Officiel en ligne dans le mois suivant la prise de connaissance de l'infraction⁶³.

61. L'EEG note que la LLC modifiée apportera plusieurs améliorations au système relatif à la divulgation des intérêts. Ainsi, le contenu des déclarations sera mieux défini, et un registre électronique, remplaçant la pratique actuelle qui consiste à soumettre les déclarations sur papier, sera utilisé à compter du 1^{er} janvier 2014. De même, la loi traitera la question de l'usufruit de patrimoine (par exemple des biens immobiliers, des véhicules) appartenant à des tiers, un cas qui semble être généralisé. En vertu de la nouvelle Loi, l'utilisation d'un bien dans ce cas de figure pourra être rendue publique si elle dure depuis plus de deux mois. Parallèlement, L'EEG s'inquiète du fait que l'accès aux déclarations sera limité à trois ans seulement, alors que la période de dépôt sera de sept ans⁶⁴.

Contrôle

62. Comme indiqué plus haut, le suivi du respect par les parlementaires des dispositions régissant les conflits d'intérêt n'est actuellement pas prévu. La commission parlementaire sur l'application de la LLC sert de dépositaire des déclarations d'intérêts économiques, tandis que le Conseil du Parlement collecte les déclarations des activités

⁶⁰ Article 13 LLC.

⁶¹ Article 18 (2) LLC.

⁶² Voir articles 26.1(2) et 26.2 LCC.

⁶³ Section 18(3) ACA.

⁶⁴ Voir article 16 (2) et 16 (5) de la LLC modifiée.

accessoires et autres des députés. La commission, qui a pour objectif principal de s'acquitter des tâches découlant de la Loi sur la lutte contre la corruption et de contribuer à l'application uniforme des mesures de lutte contre la corruption, a été mise en place en 1995 sous forme d'une structure temporaire et s'est vue donner son statut actuel en 1999, après les toute dernières élections. Composée de huit députés (deux par parti politique représenté au Parlement), elle bénéficie du concours d'un Secrétariat. Elle est compétente pour adopter des résolutions à la majorité des voix, si au moins un tiers de ses membres sont présents.

Déclarations d'intérêts économiques

63. Comme indiqué plus haut, la vérification des informations figurant dans les déclarations d'intérêts économiques de même que leur conservation et leur publication sont confiées à la commission d'enquête parlementaire sur l'application de la LLC. Si celle-ci détecte un acte de corruption, un délit ou une infraction, elle fait suivre les documents pertinents à un organe chargé de l'investigation ou à un organisme menant les procédures extrajudiciaires. La découverte d'informations inexacts ou trompeuses suffit à déclencher une enquête sur les violations de la réglementation en matière de lutte contre la corruption, de conflits d'intérêts ou de normes de conduite. En vertu de l'article 16 (7) LLC, tous les déposants des déclarations doivent rendre compte de l'exercice de leurs fonctions à la commission d'enquête parlementaire si celle-ci le leur demande. Un manquement aux obligations relatives à la collecte, au dépôt ou à la vérification des déclarations ou encore l'exercice insatisfaisant de ces tâches est condamnable et passible d'une amende pouvant atteindre 300 unités (1 200 EUR)⁶⁵. En outre, quiconque possède des informations sur le manquement d'un agent public, y compris d'un parlementaire, à ses obligations de déclarer avec précision et honnêteté le patrimoine qu'il possède peut demander à ce que ses soupçons soient vérifiés par le déposant direct de la déclaration de l'agent public ou par la commission d'enquête parlementaire sur l'application de la LLC⁶⁶. Si cette information s'avère exacte, même partiellement, la déclaration accompagnée de la preuve fait l'objet d'une publication par les médias.

64. Le système actuel de contrôle des déclarations d'intérêts économiques n'apparaît pas satisfaisant, et les failles identifiées par l'EEG concernent la totalité des trois groupes examinés. Le fait que les déclarations, en vertu de la LLC actuelle, soient seulement collectées au lieu d'être également analysées en profondeur a été vivement critiqué. S'agissant des parlementaires, moins de dix déclarations sont examinées chaque année. Il n'existe pas de règles sur ce qui doit être analysé, et cet examen minutieux se limite à vérifier si la déclaration a été remplie correctement dans la forme et à effectuer un recoupement formaliste avec quelques bases de données publiques⁶⁷. L'origine de ce manque apparent de contrôle n'est liée que partiellement aux ressources limitées du groupe parlementaire (deux employés administratifs non spécialisés)⁶⁸ ; cette lacune s'explique davantage par la conviction que la publication d'une déclaration est l'objectif

⁶⁵ Article 26.6 LLC.

⁶⁶ Article 16 (6) LLC.

⁶⁷ Les informations sur les enquêtes du groupe parlementaire de la LLC sont plutôt contradictoires. Suite aux vérifications effectuées en 2010 et 2011, 10 députés ont dû soumettre de nouvelles déclarations. Cependant, d'autres informations figurant dans les réponses aux questionnaires révèlent qu'à la suite des enquêtes de décembre 2011, 33 députés de plus devaient présenter de nouvelles déclarations. En 2010, 6 déclarations ont été recoupées avec le Journal du Registre Foncier et il s'est avéré que 2 déclarations contenaient des informations inexacts. En 2011, 8 déclarations ont aussi été recoupées avec ce même registre, et l'une a également été recoupée avec le Registre Central du Commerce. Il a en outre été indiqué qu'un examen approfondi de 2 déclarations supplémentaires a été mené. Par ailleurs, suite à la soumission de déclarations annuelles dues à des changements dans la composition du patrimoine, des nouvelles déclarations ont été remplies par deux députés en 2009, trois députés en 2010 et trois députés en 2011.

⁶⁸ A la suite de la visite, les autorités ont également indiqué que la Commission parlementaire sur la LLC est soutenue par la Chancellerie du parlement (Service des Affaires juridiques et de la recherche).

principal⁶⁹. Compte tenu des circonstances, il n'y a pas de dossiers solidement documentés à l'encontre des parlementaires et de l'absence de sanctions donnant lieu à des amendes pour déclarations fausses ou incomplètes.

65. Il convient de rappeler que le manque d'efficacité de la commission d'enquête parlementaire sur l'application de la LLC avait déjà été abordé par le GRECO dans le cadre du Rapport sur le Deuxième Cycle d'Évaluation (voir recommandation IX). L'EEG est convaincue que la divulgation publique des déclarations ne peut exonérer la commission d'enquête parlementaire sur l'application de la LLC de sa mission de mener un examen minutieux des déclarations qu'elle reçoit. L'EEG met également en garde contre « l'externalisation » de cette fonction de contrôle importante qui est laissée à la société civile et aux médias, et il semble quelque peu irréaliste de croire que les médias puissent être des observateurs non-partisans. Étant donné que la commission, en vertu de la LLC modifiée, devrait avoir le droit de procéder à un examen minutieux de toute déclaration remplie par un agent public, des responsabilités encore plus grandes lui incomberont et les attentes vis-à-vis des résultats de ses travaux seront plus importantes. La commission devra par conséquent adopter une approche plus proactive et plus rigoureuse. Elle devra notamment abandonner le traitement purement formaliste des déclarations et le remplacer par un système dans lequel les déclarations pourront être minutieusement examinées, en montrant ainsi l'exemple aux autres dépositaires. **Le GRECO recommande par conséquent 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 relative à la lutte contre la corruption.** Il est également crucial que les résultats des contrôles menés par la commission d'enquête parlementaire sur l'application de la LLC ainsi que par les organes qui lui rendent compte soient portés à la connaissance du public sur une base régulière.

Activités supplémentaires et autres activités

66. Hormis les informations selon lesquelles 15 à 20% des parlementaires exercent des activités accessoires, l'EEG n'est pas parvenue à recueillir d'autres données concernant le respect par les députés des restrictions relatives aux activités accessoires rémunérées qui sont imposées par la LSMP. Aucun contrôle ne semble être actuellement exercé dans ce domaine. L'EEG a été informée qu'un document a été préparé par le Service des affaires juridiques et de la recherche de la Chancellerie du Parlement pour aider la commission parlementaire chargée du contrôle à évaluer et à définir quelle activité en particulier est incompatible avec le statut de parlementaire. Ayant noté que les déclarations relatives aux activités accessoires rémunérées deviendront superflues après l'entrée en vigueur de la Loi LCC modifiée étant donné que celle-ci introduira une déclaration unique qui fusionnera les informations provenant des déclarations d'intérêts économiques et celles sur les activités accessoires, l'EEG est d'avis qu'il n'est pas indispensable de formuler une recommandation spécifique sur cette question.

⁶⁹ D'après la Stratégie Contre la Corruption, de 2004-2007, intitulée "Un Etat honnête", l'effet dissuasif des déclarations d'intérêts économiques un double volet : premièrement le principe de la déclaration a un effet disciplinaire ; deuxièmement, il représente la possibilité pour le public de vérifier les déclarations qui font l'objet d'une publication. La Stratégie appelle le maintien du processus de la déclaration d'intérêts économiques même s'il est admis que les déclarations n'ont pas été un pivot dans la détection des cas de corruption véritable.

Mesures d'application et immunité

67. Les autorités indiquent que les délits et infractions pénales ci-dessous s'appliquent aux situations de conflits d'intérêts impliquant des parlementaires :

- violation des règles relatives à l'obligation de soumettre une déclaration d'intérêts économiques, punissable en vertu de l'article 26.1 (2) LCC ;
- soumission de fausses informations à une personne, un organe ou une commission chargés de vérifier les intérêts économiques, punissable en vertu de l'article 26.2 LCC ;
- violation des restrictions relatives à l'emploi ou aux activités ou des restrictions procédurales établies par la loi, punissable en vertu de l'article 26.3 LCC
- omission de notifier un acte de corruption, punissable en vertu de l'article 26.4 LCC ;
- acte de corruption entraînant la perception de revenus ou de gains provenant de pratiques corrompues ou illégales, punissable en vertu de l'article 26.5 LCC;
- violation grave commise en toute connaissance de cause d'une restriction de procédure établie par la LLC, punissable en vertu de l'article 300.1 PC;⁷⁰ et
- violation des restrictions relatives aux activités économiques et aux actifs des partis politiques, punissable en vertu de l'article 402.1 CP.

68. Les enquêtes concernant des faits de nature contraventionnelle entamées à l'encontre des parlementaires sont diligentées par la Police et par le Conseil des Gardes-frontières, qui relèvent du ministère de l'Intérieur. Les procédures sont régies par le Code de procédure contraventionnelle du 22 mai 2002. Les sanctions prévues sont des amendes pécuniaires pouvant aller jusqu'à 300 unités (environ 1 200 EUR) ; elles peuvent être imposées par un tribunal ou par un organe extrajudiciaire⁷¹.

69. Conformément à l'article 76 de la Constitution, un membre du Parlement jouit de l'immunité. Par conséquent, il ne peut être mis en cause pour une infraction pénale que sur proposition du Chancelier de la justice et avec le consentement de la majorité du Parlement. Si nécessaire, le Garde des Sceaux peut examiner le dossier pénal avant de donner son consentement à l'acte de procédure⁷². Les règles détaillées relatives à la levée d'immunité figurent au chapitre 14 du Code de procédure pénale, qui énonce une procédure spéciale pour la préparation de la catégorisation des infractions retenues et la réalisation des actes de procédure, et dans une certaine limite aussi dans la LRPRIP⁷³.

70. Un député peut être mis en garde-à-vue en tant que suspect, et des mesures préventives, une perquisition et la saisie de ses biens ne peuvent ordonnées à son encontre que sur demande du procureur général et avec le consentement du Garde des Sceaux. Le consentement de ce dernier n'est pas indispensable lorsque le député est appréhendé en flagrant délit. Le procureur général et le Président de l'Assemblée nationale doivent néanmoins en être avertis.

71. Une résolution du Parlement autorisant la préparation de l'exposé des infractions retenues ne suspend pas l'exercice des fonctions du député. Après l'obtention de l'autorisation des personnes concernées, les poursuites pénales se déroulent conformément à la réglementation générale⁷⁴.

⁷⁰ Elle est sanctionnée par une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

⁷¹ Article 47 CP.

⁷² Article 377 du Code de Procédure Pénale.

⁷³ Par exemple, eu égard aux procédures concernant une proposition du Chancelier de la justice pour qu'il donne son accord en vue de la préparation de l'exposé des charges à l'encontre d'un parlementaire, qui sont énoncées à l'article 379 (1) CPP.

⁷⁴ Article 381 CPP.

72. Au cours des trois dernières années, il n'y a pas eu de cas de parlementaires accusés de délits de corruption. S'agissant d'irrégularités se rapportant aux déclarations d'intérêts économiques, les autorités affirment que s'il n'y a pas de tentatives délibérées d'un parlementaire de soumettre de fausses informations, on considère qu'il n'est pas raisonnable d'entamer des poursuites pour faits de nature contraventionnelle en transmettant l'affaire à la police.

Formation et sensibilisation

73. Au début de la législature, des formations initiales ont lieu pour les nouveaux députés sur les thèmes suivants : les missions du Parlement, le statut de membre du Parlement, les organes et les modalités de travail du Parlement, le système de vote, les salaires et les indemnités, les services accessibles aux députés. Des conférences sont organisées par la Direction de la Chancellerie du Parlement et par les Chefs de Division. Les députés peuvent demander des conseils sur les questions éthiques à la commission parlementaire sur l'application de la LLC et au Conseil du Parlement. La Chancellerie, dont l'objectif principal est de créer les conditions organisationnelles et financières nécessaires pour que les travaux du Conseil du Parlement, des députés, des commissions et des groupes parlementaires soient menés à bien, donne des directives générales et assiste les parlementaires.

74. Pour ce qui est de la sensibilisation du public à la conduite attendue des parlementaires, les autorités indiquent que toutes les lois sont disponibles sur Internet. En outre, les informations sur les procédures établies par le Conseil du Parlement et sur les activités poursuivies par la commission parlementaire sur l'application de la LLC peuvent être consultées sur le site Internet du Parlement.

75. Les informations recueillies par l'EEG donnent fortement à penser que les autorités estoniennes tendent à accorder une attention insuffisante à la prévention de la corruption par le biais d'un renforcement de la sensibilisation. Ainsi, certains parlementaires qui semblent ne pas avoir une appréciation suffisante des questions éthiques tireraient avantage d'une formation systématique de sensibilisation. L'attention de l'EEG a été attirée en particulier sur le fait que les nouveaux députés qui viennent d'être élus ne disposent pas de services de conseils sur les modalités de l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, eu égard aux commentaires et recommandations évoqués plus haut, l'EEG n'est pas convaincue que les députés aient connaissance de la complexité de la LLC en ce qui concerne les cadeaux, l'hospitalité et les autres avantages, et la divulgation des intérêts. **Le GRECO recommande par conséquent (i) qu'une source spécifique soit chargée d'apporter des conseils 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.** Il est crucial que des moyens de formation et de sensibilisation soient développés à l'appui d'exemples concrets pour soutenir les programmes de formation décrits ci-dessus.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction

76. Les fondements du système judiciaire sont établis dans la Constitution⁷⁵. En vertu de l'article 146 de la Constitution, la justice est administrée uniquement par les tribunaux qui sont indépendants et agissent conformément à la Constitution et aux lois⁷⁶. Le système des tribunaux comprend trois instances : (i) les tribunaux de comtés ; (ii) les tribunaux itinérants ; et (iii) la Cour suprême. La création de tribunaux spécialisés peut être prévue par la loi, la formation de tribunaux d'urgence est interdite. Le système judiciaire est régleménté par la Constitution et par la Loi du 19 juin 2002 relative aux tribunaux (LT).

77. Les tribunaux de comtés et les tribunaux administratifs sont des tribunaux de première instance. Les quatre tribunaux de comté sont compétents pour connaître de toutes les affaires pénales, contraventionnelles et civiles et les deux tribunaux administratifs pour connaître toutes les affaires administratives. Les tribunaux de comtés et les tribunaux administratifs sont divisés en chambres. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les tribunaux de comtés et les tribunaux administratifs comptent respectivement 138 et 25 juges. Les juges sont généralement spécialisés pour statuer sur des affaires civiles, administratives ou pénales. Ce principe peut cependant ne pas être respecté dans les Chambres de taille modeste.

78. L'administration de la justice à l'échelon des tribunaux de comtés implique la participation de juges non professionnels conformément aux codes de procédure. Dans l'administration de la justice, un juge non professionnel a les mêmes droits qu'un juge⁷⁷.

79. Les tribunaux itinérants sont des tribunaux de deuxième instance. Ils examinent les arrêts des tribunaux de comtés et des tribunaux administratifs en fonction des appels interjetés. Il existe deux tribunaux de ce type avec un total de 38 juges.

80. La Cour suprême est le tribunal de troisième instance. Elle est : (i) la plus haute juridiction compétente en droit commun, (ii) la Cour administrative suprême ; et (iii) la Cour constitutionnelle. La Cour suprême se compose de 19 juges.

81. Le système judiciaire estonien a connu toute une série d'évolutions depuis que le pays a gagné son indépendance en 1991. Ainsi, tous les juges qui siégeaient pendant la période communiste ont dû réintroduire une candidature pour les postes qu'ils occupaient. Sur 156 candidats, 10 d'entre eux (soit 6,4%) n'ont pas été renommés⁷⁸. En 2007, le tribunal en banc comprenant la totalité des juges estoniens a approuvé, pour la première fois, un ensemble de principes se rapportant au développement du système national des tribunaux, notamment la transformation des tribunaux en une branche indépendante du pouvoir et la réalisation de l'entière séparation des pouvoirs en retirant à l'exécutif l'administration des tribunaux et en établissant un organe de contrôle administratif indépendant qui fasse partie du système judiciaire unifié⁷⁹. En mars 2008, le ministère de la Justice a créé un groupe de travail pour préparer les amendements de

⁷⁵ Articles 146-153.

⁷⁶ Comme mentionné précédemment, l'article 4 de la Constitution prévoit que les activités du Parlement, du Président de la République et des tribunaux sont organisées d'après le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.

⁷⁷ Article 102 LT.

⁷⁸ (Contrôle du processus d'adhésion à l'UE): (Indépendance judiciaire), Country reports (Rapports nationaux), Open Society Institute, 2001, p. 177.

⁷⁹ European Judicial Systems (Systèmes Judiciaires Européens). Edition 2012 (data 2010). Efficiency and quality of justice (Efficacité et qualité de la justice). European Commission for the Efficiency of Justice. (Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice).

la LT. Les propositions d'amendements ont été présentées au Parlement en 2009, mais le projet a été retiré de la procédure législative en mars 2011 à la fin de la législature du Parlement. Depuis 2011, le nouveau gouvernement a mis l'accent sur des questions telles que le fait de rendre les procédures judiciaires moins coûteuses et plus efficaces (en particulier par l'introduction de divers outils informatiques), l'abaissement des taxes de l'Etat et le développement de l'aide juridique gratuite, ainsi que la mise en place d'une administration plus efficiente des tribunaux et le passage au management de la qualité.

Indépendance de l'institution judiciaire et administration des tribunaux

82. Le principe de l'indépendance des juges est consacré dans la Constitution. En sus de son article 146, des sauvegardes pertinentes sont contenues dans ses articles 147 et 153, notamment la nomination des juges à vie ; la révocation de leur mandat pour les motifs et selon la procédure prévus par la loi et uniquement en vertu d'une décision de justice ; l'interdiction d'occuper un autre poste que celui où un juge a été élu ou nommé ; la prescription par la loi du statut légal et les garanties de l'indépendance des juges ; le principe de l'immunité judiciaire. Les articles 2 et 3 reprennent dans une large mesure les dispositions susmentionnées. Le Code de procédure pénale, en outre, sauvegarde le principe de la libre appréciation des moyens de preuve⁸⁰.

83. En vertu de l'article 45(1) LT, la supervision de l'exercice de la fonction des juges incombe aux Présidents des tribunaux. De plus, en ce qui concerne les juges des tribunaux de première instance, ces derniers sont en outre contrôlés par les Présidents des tribunaux itinérants pertinents. L'exercice des fonctions des Présidents des tribunaux de première et deuxième instances est placé sous la supervision du ministère de la Justice qui peut demander des explications sur l'administration de la justice conformément à des conditions spécifiques⁸¹.

84. Aucune directive ne peut être donnée à des juges dans les affaires individuelles, ni par des personnes, ni par des institutions. Seuls les Présidents des tribunaux peuvent donner instruction aux juges de veiller au déroulement des procédures dans les délais. Ainsi, si un juge a omis d'exécuter, sans motif légitime, un acte de procédure nécessaire (par exemple s'il n'a pas programmé une session dans le délai imparti), un Président de tribunal doit décider d'une mesure qui permettra de finaliser la procédure dans un délai raisonnable⁸². De manière générale, un Président de tribunal peut fixer une date limite raisonnable pour qu'un juge puisse exécuter un acte de procédure, fournir d'autres lignes directrices concernant l'organisation des travaux, réattribuer les affaires en prenant en compte la répartition des tâches au sein du tribunal, et, dans des cas exceptionnels, s'écarter de l'ordre prévu au rôle, si cela est justifié par les caractéristiques particulières de l'affaire, par la spécialisation d'un juge ou par la charge de travail des autres juges.

85. Conformément à la LT, l'administration des tribunaux a été scindée. Les tribunaux de première et deuxième instances relèvent du ministère de la Justice qui les administre en coopération avec le Conseil chargé de l'administration des tribunaux (voir plus bas)⁸³. Le ministère est responsable du budget des tribunaux, de leur comptabilité, des TI, de leurs locaux et de la formation de leurs employés, à la condition que cela n'interfère pas avec l'administration de la justice⁸⁴. Les budgets sont préparés en consultation avec les Présidents et Directeurs de tribunaux et l'opinion préliminaire du Conseil sur les principes de formation et d'amendement du budget annuel des tribunaux. Les budgets peuvent être révisés au cours d'un exercice budgétaire, si cela est fondé, après consultation des

⁸⁰ L'article 61 du Code de Procédure Pénale stipule qu'aucune preuve n'a de poids prédéterminé et qu'un tribunal doit évaluer toutes les preuves dans leur ensemble, selon la conscience des juges.

⁸¹ Article 45(2) LT.

⁸² Article 45, alinéa 1.1 CA.

⁸³ Article 39 LT.

⁸⁴ Article 39, alinéa 4.1 LT.

Présidents et des Directeurs de tribunaux⁸⁵. Le ministère de la Justice collecte par ailleurs des statistiques et prépare des rapports sur le fonctionnement des tribunaux⁸⁶.

86. La Cour suprême, en tant qu'institution constitutionnelle, est totalement indépendante de l'exécutif et autonome pour toutes les questions organisationnelles. Son budget est déterminé directement par la Loi relative au budget de l'Etat⁸⁷, après consultation du ministère des Finances. Le Président de la Cour suprême présente annuellement au Parlement un bilan sur l'administration des tribunaux, sur l'administration de la justice et sur l'application uniforme du droit⁸⁸.

87. L'indépendance de la justice et l'impartialité des juges constituent des principes fondamentaux d'un Etat de droit ; ils bénéficient aux citoyens et à la société au sens large en protégeant les décisions judiciaires d'influences indues et offrent la garantie d'un procès équitable. Le système judiciaire en Estonie est considéré en général comme indépendant, relativement transparent et responsable. Si l'avis de l'EEG converge avec cette évaluation, elle ne peut cependant ignorer les limites légales et institutionnelles qui semblent diminuer le niveau de l'indépendance judiciaire. Ainsi, la supervision globale du ministère de la Justice en ce qui concerne le budget et la procédure budgétaire, ainsi que son droit de réaffecter le financement parmi les tribunaux pendant l'exercice budgétaire, sont considérés par certains comme une menace pour l'indépendance judiciaire. Bien qu'il n'y ait pas de preuves que le ministère a abusé de ses pouvoirs dans la pratique, il n'est pas possible de dissiper le sentiment que celui-ci a la possibilité d'exercer une pression sur les tribunaux via le montant du financement qui leur est accordé, en particulier, compte tenu du fait que les Présidents des tribunaux de première et deuxième instances sont nommés par le ministre de la Justice, après approbation par le Conseil de l'administration des tribunaux, qui contrôle également l'exercice de leurs fonctions⁸⁹. Au vu de ce qui précède, l'EEG souscrit pleinement aux objectifs du système national des tribunaux, tels qu'ils ont été annoncés en 2007 par la Cour en banc, de mettre en œuvre dans la loi et dans la pratique les principes de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.

Organes consultatifs et de prise de décision

88. Les organes consultatifs et de prise de décision des juges comprennent le Conseil chargé de l'administration des tribunaux, la Commission des examens pour les juges, et la Chambre disciplinaire de la Cour suprême.

89. Le Conseil chargé de l'administration des Tribunaux (Conseil) se compose du Président de la Cour suprême, de cinq juges élus pour trois ans par le tribunal en banc, de deux membres du Parlement, d'un avocat ayant prêté serment et nommé par l'autorité de surveillance du Barreau, du procureur général et du Chancelier de la Justice. Le ministre de la Justice participe au Conseil et peut prendre la parole. Le Conseil donne son approbation, entre autres, en ce qui concerne la détermination de la juridiction

⁸⁵ Article 43 LT.

⁸⁶ Article 46 LT. La performance des tribunaux est évaluée sur la base des indicateurs suivants : durée des procédures, affaires pendants et réserves, productivité des juges et du personnel des tribunaux. Voir European Judicial Systems (Systèmes Judiciaires Européens). Edition 2012 (data 2010). Efficiency and quality of justice (Efficacité et qualité de la justice). European Commission for the Efficiency of Justice. (Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice).

⁸⁷ En ce qui concerne les tribunaux de première et deuxième instances, leur budget est présenté comme faisant partie du budget du ministère de la Justice. Voir « Monitoring the EU Accession Process » (« Contrôle du processus d'adhésion à l'UE »): Judicial Independence (Indépendance judiciaire), Country reports (Rapports nationaux), Open Society Institute, 2001, p. 167.

⁸⁸ Article 27 (3) LT.

⁸⁹ Les Présidents des tribunaux de première instance sont nommés par le ministre de la Justice pour une période de cinq ans parmi les juges du tribunal et après avoir examiné l'avis du tribunal siégeant en séance plénière. La même procédure est utilisée pour la nomination des Présidents des tribunaux de deuxième instance pour une période de sept ans. Le ministre, cependant, n'est pas investi d'un droit d'ordonner ni de l'autorité disciplinaire à l'égard des juges – Voir articles 12(1), 20(1), 24(1), 39(3) et 45(2) LT.

territoriale et la structure des tribunaux, le nombre des juges dans les tribunaux, la nomination et la révocation prématurée des Présidents de tribunaux, le nombre de juges non professionnels et le nombre de candidats à l'exercice des fonctions juridictionnelles. Le Conseil donne de plus un avis préliminaire sur les principes de la formation ou sur un amendement se rapportant au budget annuel des tribunaux de première et deuxième instances, prépare des avis sur les candidats à un poste vacant de juge à la Cour suprême et sur la mise en indisponibilité d'un juge pour des raisons de santé, discute d'autres questions sur l'initiative du Président de la Cour suprême ou du ministre de la Justice⁹⁰. Le ministère de la Justice apporte un soutien administratif au Conseil. Il semblerait qu'au fil des années, le profil du Conseil ait gagné en importance et que la création de cette institution ait permis à l'appareil judiciaire de soulever et de débattre d'importantes questions.

90. La Commission des examens pour les juges est responsable de la nomination des juges. Constituée pour une durée cinq ans, elle se compose de deux juges des tribunaux de première instance élus par la Cour en banc, de deux juges de tribunaux itinérants, de deux juges de la Cour suprême, d'un juriste désigné par l'Université de la Faculté de Droit de Tartu, d'un représentant du ministère de la Justice, d'un avocat assermenté désigné par l'Autorité de surveillance du Barreau et d'un procureur. Aux fins d'un examen, un jury composé d'au moins cinq membres, dont trois juges, est mis en place par le Président de la Commission⁹¹.

91. La Chambre disciplinaire de la Cour suprême est l'autorité chargée des procédures disciplinaires à l'encontre des juges (voir plus bas).

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Conditions relatives au recrutement

92. Les candidats à un poste judiciaire doivent satisfaire aux conditions définies dans la LT. Ainsi, une personne de nationalité estonienne peut se porter candidate au poste de juge si elle répond aux conditions minimum, à savoir être titulaire d'un Mastère (qui doit être reconnu officiellement), ou avoir une qualification équivalente aux fins de l'alinéa 28(22) de la Loi relative à l'éducation, ou un diplôme étranger équivalent, maîtriser activement la langue estonienne au niveau C1 prévu par la Loi relative à la langue ou à un niveau équivalent, donner les garanties de haute moralité, présenter les aptitudes et les caractéristiques personnelles nécessaires à l'exercice de la fonction de juge⁹².

93. L'accès à l'exercice de la justice est interdit aux personnes qui ont été condamnées pour une infraction pénale, révoquées de la charge de juge, notaire ou huissier, radiées de l'Association du Barreau, révoquées du service public pour une infraction disciplinaire, déclarées en faillite, et à ceux qui se sont vus interdire le droit d'exercer la profession d'auditeur ou de mandataire en brevets, sauf si cette interdiction a été prononcée à leur propre demande⁹³.

94. Quiconque satisfait aux conditions ci-dessus peut participer à un appel ouvert à candidature qui est publié au Journal officiel (« *Ametlikud Teadaanded* ») par le ministère de la Justice. Après une évaluation de ses connaissances en droit et après un entretien avec la Commission des examens pour les juges, il peut être retenu comme candidat aux fonctions de juge⁹⁴, autrement dit devenir agent public rémunéré dans une institution judiciaire, nommé par un Président de tribunal sur proposition de la Commission des examens des juges en vue d'effectuer une période probatoire de deux ans avant d'être

⁹⁰ Article 41 LT.

⁹¹ Article 69 LT.

⁹² Article 47 (1) LT.

⁹³ Article 47 (2) LT.

⁹⁴ Article 61 LT.

titularisé. Est dispensé de la période préparatoire quiconque a exercé les fonctions d'avocat ou de procureur assermenté, à l'exception de celles de procureur adjoint, pendant les deux années qui précèdent immédiatement le passage d'un examen pour devenir juge, ou a antérieurement travaillé en tant que juge, sous réserve que la période écoulée depuis l'arrêt de l'exercice de ses fonctions ne dépasse pas dix ans⁹⁵. Les candidats qui sont expérimentés et qui sont des avocats reconnus peuvent aussi être dispensés par la Commission⁹⁶.

*Procédure de nomination et avancement*⁹⁷

95. Les juges sont nommés sur la base d'un concours public annoncé au journal Officiel. Les postes vacants dans les tribunaux d'échelon inférieur sont annoncés par le ministère de la Justice et par le Président de la Cour suprême. Toutes les candidatures sont soumises au Président de la Cour suprême.⁹⁸

96. Un candidat aux fonctions de juge qui a terminé la formation préparatoire ou en a été dispensé et qui a réussi un examen de juge peut être nommé juge d'un tribunal de comté ou d'un tribunal administratif. Un avocat expérimenté et reconnu qui a réussi un examen pour devenir juge (ou en été dispensé s'il a exercé les fonctions de juge directement avant sa nomination) peut être nommé juge d'un tribunal itinérant. Un avocat expérimenté et reconnu peut être nommé juge de la Cour suprême⁹⁹.

97. Le caractère approprié des caractéristiques personnelles du candidat est évalué sur la base d'un entretien, d'un contrôle de sécurité et de toute autre information et demande d'informations et de renseignements effectuée par la Commission des examens pour les juges.¹⁰⁰ Le contrôle de sécurité est assuré par la Police de Sécurité, conformément à la Loi relative aux autorités chargées de la sécurité. Si l'évaluation est positive, un candidat peut être nommé juge dans un délai de neuf mois à compter de la transmission des informations pertinentes par la Police de Sécurité à la Commission des examens pour les juges. La Commission soumet sa décision avec les documents à l'appui à la Cour suprême en banc et en informe le candidat. La Cour suprême en banc fait une proposition au Président de la République.

98. Les juges sont nommés à vie. Les juges affectés aux tribunaux de première et deuxième instances sont nommés par le Président de la République sur proposition de la Cour suprême en banc, qui doit d'abord prendre en considération l'avis du tribunal où le candidat souhaite exercer ses fonctions. Les juges de la Cour suprême sont nommés par le Parlement, sur proposition du Président de la Cour suprême. Le Président de la Cour suprême doit d'abord prendre en considération l'avis de la Cour suprême en banc et du Conseil chargé de l'administration des tribunaux. Le Président de la Cour suprême est nommé par le Parlement, sur proposition du Président de la République, pour un mandat non renouvelable de neuf ans¹⁰¹. Une décision relative à la nomination d'un juge peut faire l'objet d'un appel auprès de la Cour suprême. Il n'existe pas de procédures de promotion qui seraient distinctes de la procédure de nomination normale. En d'autres

⁹⁵ Article 50 (2) LT.

⁹⁶ La Commission peut également réduire d'un an la formation préparatoire dans le cas d'une personne qui a travaillé en tant qu'avocat ou procureur, conseiller auprès d'un tribunal, ou référendaire ou juge pendant une durée minimum de deux ans, voir article 64 LT.

⁹⁷ L'accès à des postes de responsabilité au sein du pouvoir judiciaire est ouvert à la fois aux juges et aux personnes extérieures au pouvoir judiciaire.

⁹⁸ La procédure ci-dessus ne s'applique pas aux cas des juges qui ont été mutés auprès d'un autre tribunal ou auprès du service de la Cour suprême ou du ministère de la Justice, voir article 53,57 et 58 LT.

⁹⁹ Articles 50(1) et 51(52) LT.

¹⁰⁰ Un contrôle de sécurité est obligatoire, sauf pour les candidats déjà en possession d'une autorisation valable d'accès aux secrets d'Etat classifiés très secrets. Il consiste à remplir un formulaire qui est utilisé pour effectuer une demande d'accès aux secrets d'Etat, et à signer un formulaire de consentement qui autorise les organismes pertinents à collecter des informations sur le candidat – voir articles 54 (1-3) et 61.1 LT.

¹⁰¹ Articles 27(1) et 27(9) LT.

termes, un juge souhaitant se porter candidat à un poste d'un rang plus élevé devra se plier à la procédure de concours publique décrite plus haut.

99. L'EEG note que les procédures de sélection et de nomination sont essentiellement conduites par l'appareil judiciaire. La Commission des examens pour les juges et la Cour suprême semblent jouer le rôle de garants du bon déroulement, en assurant la responsabilité collégiale du processus de décision et en le protégeant de toute influence indue. Dans l'ensemble, les nominations initiales au poste de juge sont basées sur des critères clairs et professionnels, le seul point discutable étant les caractéristiques personnelles d'un juge. En raison de la taille modeste de l'Estonie et de sa communauté d'avocats, les éléments d'appréciation se rapportant aux candidats sont généralement largement connus à l'avance. Toutefois, l'EEG relève que le principe d'un examen indépendant et impartial de toute décision administrative ne semble pas pleinement respecté dans le cas des procédures d'appel à l'encontre de la nomination d'un juge. Ainsi, la Cour suprême en banc formé de 19 juges, fait les propositions pour la nomination des juges des tribunaux de première et deuxième instances, tandis que la Chambre d'appel constitutionnel de la Cour suprême, composée de neuf juges, sert d'instance d'appel. Ceci crée un problème d'« impartialité structurelle », évoqué dans plusieurs décisions de la Cour européenne des droits de l'homme relatives à d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne la nomination des juges à un poste plus élevé au sein du pouvoir judiciaire, les informations recueillies sur place suggèrent nettement l'absence d'objectivité des critères d'après lesquels de telles décisions sont prises. A cet égard, les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont évoqué un certain degré de subjectivité et de favoritisme ainsi que l'absence de cas où une promotion aurait fait l'objet d'un appel auprès des tribunaux (à une exception). **Le GRECO recommande donc (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.** De tels critères pourraient servir de critères de référence pour toutes les procédures d'appel à terme. De plus, ces critères objectifs pourraient, le cas échéant, intégrer les résultats des évaluations qualitatives périodiques du travail des juges, si un tel système venait à être introduit en Estonie, comme suggéré au paragraphe 101 ci-dessous.

Evaluation du travail d'un juge

100. Comme cela a déjà été indiqué, le contrôle et la surveillance de l'exercice des fonctions de juge sont exercés par le Président du tribunal. Lors de sa visite, l'EEG a été informée qu'il existait un système d'évaluation qualitative du travail d'un juge grâce à des entretiens annuel informels réalisés surtout dans les premières années suivant la nomination d'un juge. En l'absence d'objectifs de performance définis, la productivité des juges individuels est évaluée, en général, sur la base du nombre d'affaires sur lesquelles ils ont statué et du nombre de jugements infirmés en appel ainsi que de certaines statistiques personnelles. La mise en place d'un système de bilan plus formalisé faisait partie de la réforme judiciaire de 2008. Cela a été apparemment considéré par certains juges comme une tentative de limitation de leur indépendance judiciaire.

101. L'EEG est convaincue qu'un système efficace pour évaluer périodiquement la performance des juges par le biais de bilans permet non seulement de suivre la performance qui peut ainsi progresser dans le temps, mais aussi de détecter les problèmes rencontrés dans l'accomplissement des devoirs d'un juge. Ainsi, la forte charge de travail et l'arriéré d'affaires auxquels de nombreux juges estoniens ont à faire face doivent pouvoir être traités plus tôt. De plus, les informations issues des bilans périodiques peuvent être utilisées pour justifier un avis ou une décision relative à l'éventuel avancement d'un juge à un rang supérieur. L'EEG est particulièrement préoccupée du fait qu'à l'exception du contrôle juridictionnel, aucun système de gestion

efficace des affaires ne semble exister dans les tribunaux. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les autorités estoniennes envisagent la mise en place d'un système d'évaluation périodique de la qualité du travail des juges, sur la base de critères normalisés et objectifs, en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire.** Un tel système pourrait également être considéré comme une étape vers une progression de carrière plus transparente au sein de l'institution judiciaire.

Mutation d'un juge

102. La mutation d'un juge à un autre poste ne peut avoir lieu que sur demande du juge ou avec son consentement. La Cour suprême en banc peut nommer un juge dans un autre tribunal de même instance ou d'instance inférieure avec le consentement du juge et sur proposition du ministre de la Justice. Elle peut aussi nommer un juge de première instance, avec son consentement, à une fonction permanente dans une autre Chambre au sein du même tribunal. Dans l'intérêt de l'administration de la justice, un Président de tribunal peut nommer à titre permanent un juge, sans son consentement, dans une autre Chambre du tribunal au sein de la même juridiction. Dans de tels cas, le Président du tribunal doit prendre en considération l'avis du tribunal en séance plénière¹⁰². A sa demande et avec le consentement d'un Président du tribunal, un juge peut, de plus, être muté à la Cour suprême ou au ministère de la Justice, et est alors temporairement suspendu de ses fonctions. Un juge peut également être élu ou nommé au sein d'une institution judiciaire internationale ou affecté à une mission civile internationale, ce qui entraîne la suspension de son autorité et de sa relation de service¹⁰³. Une décision concernant la mutation peut faire l'objet d'un appel auprès d'un tribunal administratif.

Cessation des fonctions et destitution

103. La cessation de fonction intervient dès lors qu'un juge est frappé par la limite d'âge de départ à la retraite, qui est de 67 ans, à moins que cette limite d'âge ne soit repoussée à la suite d'une procédure spécifique¹⁰⁴. Conformément à la Constitution, les motifs et la procédure de destitution d'un juge sont stipulés par la loi et les juges sont révoqués uniquement en vertu d'une décision du tribunal¹⁰⁵. Les motifs de destitution comprennent : une demande émanant d'un juge ; la limite d'âge pour le départ en retraite ; l'inadéquation aux fonctions au terme des trois années qui suivent la nomination ; la fermeture d'un tribunal ou la réduction du nombre de juges ; l'impossibilité de reprendre son poste antérieur après avoir exercé une fonction au sein de la Cour suprême, du ministère de la Justice, d'une institution judiciaire internationale ou dans le cadre d'une mission civile internationale et le refus de la personne concernée d'être affectée à un autre tribunal ; la nomination ou l'élection à un poste venant contrarier les restrictions imposées aux juges ; la révélation de faits faisant obstacle à la nomination aux fonctions de juge¹⁰⁶. De plus, un juge est révoqué dans le cas d'une condamnation par un tribunal pour infraction pénale ou d'une décision de la Chambre disciplinaire de la Cour suprême relative à sa révocation¹⁰⁷.

104. Les juges des tribunaux de première et deuxième instances sont destitués par le Président de la République, sur proposition du Président de la Cour suprême. Le Président de la Cour suprême est relevé de ses fonctions par le Parlement, sur proposition du Président de la République, sauf s'il se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions pendant une période consécutive de six mois et est relevé de ses fonctions à la suite d'une décision de la Cour suprême en banc, sur demande motivée du Président

¹⁰² Article 57 LT.

¹⁰³ Articles 58 et 581 LT.

¹⁰⁴ Article 48 LT.

¹⁰⁵ Article 147 de la Constitution.

¹⁰⁶ Article 99 LT.

¹⁰⁷ Article 101 LT.

de la République¹⁰⁸. Les autres juges de la Cour suprême sont relevés de leurs fonctions par le Parlement, sur proposition du Président de la Cour suprême. Une décision de destitution est susceptible d'appel.

105. En Estonie, les juges doivent effectuer une période probatoire de trois ans¹⁰⁹. Pendant cette période, le Président du tribunal présente chaque année son évaluation sur le juge concerné à la Commission des examens pour les juges. Dans le cas d'une évaluation négative, la Commission et la Cour suprême en banc peuvent décider de l'ouverture d'une procédure disciplinaire afin de démettre un juge de ses fonctions pour inaptitude¹¹⁰. L'introduction d'une période probatoire aussi longue s'explique par le niveau relativement faible des qualifications des candidats à l'exercice de la justice au début des années 1990, et par le souhait de trouver de meilleurs critères pour déterminer si les candidats sont aptes à exercer les fonctions de juge. L'EEG est satisfaite de noter qu'une décision en vue de mettre fin aux fonctions d'un juge pour cause d'inaptitude doit être prise par la Cour suprême en banc sur la base de critères objectifs (à savoir inaptitude, décisions de mauvaise qualité, réclamations par des parties aux procédures, commission d'actes indécents) et après avoir examiné avec soin toutes les informations relatives au travail du juge. Ce dernier peut contester cette décision. L'EEG note aussi que, jusqu'ici, il a été mis fin aux fonctions d'un seul juge durant sa période probatoire, du fait de la commission d'un acte indécent.

Salaires et avantages

106. Les salaires et avantages des juges sont régis par les articles 76-86 de la LT. Les salaires sont calculés d'après la Loi relative aux salaires des agents publics de l'Etat nommés par le Parlement ou le Président de la République. Le salaire mensuel moyen pour un juge de première instance est de 2 666,00 EUR, celui d'un juge de deuxième instance de 2 999,43 EUR et celui d'un juge de la Cour suprême de 3 665,97 EUR. Une prime d'ancienneté est allouée à hauteur de 5% du salaire d'un juge à compter de la cinquième année de service, de 10% à compter de la dixième année, et de 15% à compter de la quinzième année.

107. En fonction du nombre de juges siégeant dans un tribunal, les Présidents des tribunaux de première et deuxième instances perçoivent une indemnité de fonction s'échelonnant de 15% à 35% du salaire d'un juge. Sur proposition du Président du tribunal et avec le consentement du Conseil de l'administration des tribunaux, le ministre de la Justice peut fixer une indemnité pour un Président de Chambre allant, selon le nombre de juges, de 5% à 10% du salaire d'un juge. Les juges supervisant le travail des candidats aux fonctions de juge, des candidats aux fonctions de juges adjoints et des étudiants stagiaires ont droit à une indemnité égale à 5% de leur salaire pour chaque personne supervisée.

108. Le salaire d'un juge, primes comprises, ne peut dépasser celui d'un juge dans un tribunal d'instance supérieure. De même, celui d'un juge de la Cour suprême, primes comprises, ne peut dépasser celui du Président de la Cour suprême.

109. A partir de juillet 2013, les salaires des juges seront régis par la Loi relative aux salaires des fonctionnaires de rang supérieur qui indiquera les barèmes de salaires. A l'instar des parlementaires, le salaire des juges est calculé d'après un salaire de base, à savoir 5 200 EUR, multiplié par un coefficient. Pour le Président de la Cour suprême, ce coefficient est de 1,0, pour les juges à la Cour suprême de 0,85, pour un juge de deuxième instance de 0,75 et pour un juge de première instance 0,65.

¹⁰⁸ Article 27 (6) LT.

¹⁰⁹ L'EEG note également qu'un tel système n'a pas été mis en place au sein du Ministère public.

¹¹⁰ Article 100 LT.

110. La pension d'un juge comprend la pension de vieillesse, le complément de retraite (pour les juges justifiant d'au moins 30 ans d'expérience professionnelle), la pension d'invalidité et la pension de survie pour les membres de sa famille¹¹¹. Une indemnité est versée en une fois aux membres de la famille d'un juge si celui-ci a été tué dans l'exercice de ses fonctions à la suite d'un attentat criminel¹¹².

Juges non professionnels

111. Les critères de nomination d'un juge non professionnel stipulent que le candidat doit être de nationalité estonienne, jouir de la pleine capacité juridique, avoir entre 25 et 70 ans, résider en Estonie, maîtriser activement la langue estonienne et présenter des garanties de moralité adéquates. Les motifs de rejet sont similaires à ceux qui s'appliquent aux juges, et sont complétés par l'interdiction de nommer toute personne qui exerce une activité au sein d'un tribunal, du Bureau du procureur, de la Police, des forces armées, des membres du Gouvernement, du Parlement, du conseil municipal d'une commune rurale ou d'une ville ou qui assure la fonction de Président de la République ou de Gouverneur de comté¹¹³.

112. Les candidats sont élus par les conseils des collectivités locales. Le Président d'un tribunal de comté détermine le nombre de candidats à affecter à chaque administration locale à l'intérieur de sa juridiction, en veillant à ce que ce nombre soit proportionnel au ratio du nombre des résidents sur le territoire de l'administration locale par rapport au nombre de résidents sur la juridiction territoriale de son tribunal¹¹⁴. La liste des candidats est publiée et peut être contestée par tout citoyen auprès de la Commission spécialement désignée à cet effet au sein du tribunal de comté¹¹⁵. Le nombre de juges non professionnels dans chaque tribunal de comté est déterminé par le ministère de la Justice, avec l'accord du Conseil d'administration des tribunaux et après avoir dûment pris en considération l'avis du tribunal de comté *en banc*.¹¹⁶

113. Les juges non professionnels sont nommés pour une période ne pouvant dépasser deux mandats consécutifs de quatre ans par la Commission susmentionnée, qui se compose du Président du tribunal de comté, d'un juge élu par le tribunal en banc et d'un membre par conseil d'administration locale élu par ses pairs. La procédure de nomination implique l'examen de l'adéquation d'un candidat, et, le cas échéant, les objections motivées déposées à son encontre. La nomination des juges non professionnels devrait être guidée par le principe que ceux-ci peuvent être de sexe, d'âge, de statut social et de groupe professionnel différents. Les juges non professionnels ont l'obligation de prêter serment.

114. La rémunération journalière d'un juge non professionnel pour sa participation à l'administration de la justice est calculée au niveau de salaire le plus élevé des agents publics de l'Etat multiplié par un coefficient de 0,024. Les dépenses liées à la participation à l'administration de la justice sont remboursées et une pension est prévue si un juge non professionnel est victime d'un attentat criminel¹¹⁷.

¹¹¹ Articles 78-81 LT.

¹¹² Article 83 CA.

¹¹³ Article 103 LT.

¹¹⁴ Article 106 LT.

¹¹⁵ Article 107 CA.

¹¹⁶ Article 14 CA.

¹¹⁷ Article 112 et 113 CA.

Gestion des affaires et procédure

Répartition des affaires

115. Toutes les plaintes, pétitions et recours sont reçus, vérifiés et enregistrés le jour de leur arrivée dans le Système d'information des tribunaux, une base de données qui a été établie par le ministère de la Justice en vue de structurer le travail des tribunaux, de collecter des statistiques, de mettre en ligne les décisions dans le système et les rendre accessibles aux autres tribunaux et au public¹¹⁸. L'attribution des affaires est conduite d'après le « plan de répartition des tâches » d'un tribunal. Elle est informatisée mais prend en compte la charge de travail des juges. A la Cour suprême, l'acceptation des affaires est décidée par un panel composé d'au moins trois juges. Une affaire est acceptée si un juge au moins demande à l'entendre¹¹⁹.

116. Lorsqu'ils statuent sur des affaires civiles et administratives, les tribunaux peuvent s'entraider dans la réalisation des actes de procédure. Une aide peut être demandée dans les cas où la réalisation d'un acte de procédure par un autre tribunal serait susceptible de faciliter l'audition d'une affaire, permettre un gain de temps pour le tribunal ou les parties à l'affaire ou réduire les frais de procédure¹²⁰.

Le principe de l'audition des affaires sans délai excessif

117. D'après divers textes (Constitution, codes de procédure, Convention Européenne des Droits de l'Homme), un juge a l'obligation de statuer sur une affaire dans un délai raisonnable. Le Code d'éthique des juges estoniens stipule également qu'un juge doit résoudre les affaires dans un délai raisonnable. La violation de cette exigence est susceptible d'entraîner des procédures disciplinaires à l'encontre d'un juge. Les autorités indiquent, en outre, qu'une demande peut être formée pour accélérer une procédure si neuf mois au moins se sont écoulés depuis l'introduction d'une affaire au tribunal et que les tribunaux n'ont pas pris les mesures nécessaires sans motif légitime¹²¹. Il est également possible de mettre fin à des procédures pénales si les diligences préalables au procès et les procédures judiciaires ont dépassé le délai raisonnable exigé¹²².

118. Au cours de sa visite, l'EEG a appris qu'en Estonie, la magistrature a été confrontée principalement au problème sérieux de la durée excessive des procédures¹²³. Pour traiter cette question, à partir de 2008, des Protocoles ont été conclus entre le ministère de la Justice et les Présidents des tribunaux de première et deuxième instances, en vue de garantir qu'à la fin de l'année, il y aurait seulement un pourcentage précis d'affaires dont la durée totale des procédures dépasserait deux ans. En 2011, la Cour suprême a publié un rapport qui a affirmé que, si la moyenne des statistiques concernant la durée d'une procédure simple n'était pas excessivement longue, en revanche, celles-ci ne comptabilisaient pas une affaire si elle était renvoyée en appel devant un tribunal d'échelon inférieur pour une nouvelle décision. Dans de tels cas, l'affaire était comptabilisée en tant que nouvelle procédure judiciaire, alors que pour les parties intéressées, il s'agissait de la même affaire en cours. Récemment, le Conseil de l'administration des tribunaux a émis une instruction pour élaborer un manuel de bonnes pratiques concernant le management de la qualité dans les tribunaux. Il est censé fournir des critères objectifs sur la maîtrise des procédures judiciaires pour garantir le respect de la condition de durée raisonnable. L'EEG comprend qu'une série de mesures sont

¹¹⁸ Article 34 LT.

¹¹⁹ Article 26(2) CA.

¹²⁰ Article 15 CA et article 14 du Code de procédures administratives.

¹²¹ Article 274.1 du Code de procédure pénale.

¹²² D'après les articles 205.2 et 274 du Code de procédure pénale.

¹²³ La Cour européenne des droits de l'homme a souvent jugé par le passé que l'Estonie avait violé le droit à un procès équitable du fait des procédures judiciaires excessivement longues – voir ainsi *Treial c. Estonie*, requête n° 48129/99, Strasbourg, 2 décembre 2003 ; *Shchigliotov c. Estonie*, requête n° 35062/03, Strasbourg, 18 janvier 2007.

actuellement en cours d'élaboration pour garantir une plus grande adhésion de l'Estonie au principe de l'audition des affaires sans délai excessif. L'EEG encourage par conséquent les autorités à poursuivre ces efforts avec la plus grande vigueur.

Le principe de l'audience publique

119. Le principe de l'audience publique est prévu à l'article 24 de la Constitution. Les seules exceptions sont autorisées pour protéger un secret d'Etat ou un secret commercial, la vie privée et la vie de famille d'un justiciable, ou les intérêts d'un mineur, d'une victime ou de la justice. Les jugements sont prononcés publiquement à l'exception des cas où un mineur, un conjoint ou une victime demandent à ce qu'ils ne le soient pas. Des dispositions identiques contenues dans les Codes de procédure pénale et administrative¹²⁴ sont complétées par une disposition qui autorise une audience publique restreinte pour protéger les informations classifiées d'Etats étrangers, ou si la sécurité d'un tribunal est menacée¹²⁵.

Principes éthiques et règles de conduite

120. Les principes éthiques et les valeurs principales du système judiciaire figurent dans la LT et dans le Code d'éthique des juges estoniens (CEJE), adopté le 13 février 2002 par la Cour *en banc*. Conformément à l'article 70 de la LT, un juge exerce ses fonctions de manière impartiale, sans avoir d'intérêt à l'affaire, se conforme aux intérêts du service y compris en-dehors du cadre de son activité, et s'abstient d'actes susceptibles de porter préjudice à la réputation des tribunaux. Cette disposition s'applique également aux juges non-professionnels.

121. Le CEJE prescrit la conduite suivante pour un juge : préserver la réputation d'intégrité et l'indépendance de la justice, exercer le pouvoir dont il est investi de la meilleure manière possible, organiser sa vie et ses activités, y compris juridiques, de manière à minimiser le risque d'éventuels conflits d'intérêts, se comporter d'une manière compatible avec la dignité de la fonction judiciaire, donner l'exemple en respectant les lois et l'ordre juridique¹²⁶. Un juge a de plus l'obligation d'attirer l'attention d'un collègue qui aurait un comportement indiscutablement indécent et commettrait une violation du Code, et de s'efforcer de mettre un terme à de telles violations. Le cas échéant, le juge doit en informer la Cour en séance plénière et son Président¹²⁷. Les exigences en matière d'éthique professionnelle doivent être interprétées par rapport à la loi, aux décisions de la Chambre disciplinaire de la Cour suprême, à la pratique établie au sein de la magistrature, ainsi que par rapport aux avis des collègues de grade supérieur et par un juge en conscience. Un comportement qui n'a pas été évoqué dans le Code doit être régi selon les principes susmentionnés¹²⁸. L'EEG reconnaît que le CEJE peut être défini comme un document complet présentant de manière cohérente les normes de l'intégrité judiciaire et les normes de conduite.

Conflits d'intérêts

122. Le cadre légal pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts est prévu par les dispositions pertinentes (1) des codes de procédure, eu égard à la récusation des juges pour des affaires isolées ; (2) de la Loi sur les tribunaux, qui contient, entre autres, des règles sur les activités accessoires des juges ; (3) de la Loi sur la lutte contre la corruption, étant donné que les juges sont réputés être des agents publics au sens de la loi ; et (4) du Code d'éthique des juges estoniens.

¹²⁴ Articles 11 et 12 du Code de procédure civile.

¹²⁵ Article 12 (2) CPC.

¹²⁶ Articles 1-3, 6,8 CEJE.

¹²⁷ Article 9 CEJE.

¹²⁸ Article 10 CEEJ.

123. Une définition des conflits d'intérêts figure à l'article 25 de la LLC, qui dispose qu'un conflit d'intérêts apparaît lorsqu'un fonctionnaire, notamment un juge, dans l'exercice de ses fonctions, est tenu d'adopter ou de participer à l'adoption d'une décision qui influe considérablement sur ses intérêts économiques ou ceux des membres de sa famille ou des personnes morales au sein desquelles le fonctionnaire ou les membres de sa famille sont associés, actionnaires, membres des conseils d'administration ou conseils de surveillance ou membres des commissions de vérification des comptes. Un fonctionnaire tenu de par ses fonctions de participer à la prise de décision doit informer sans délai un organe concerné, son supérieur hiérarchique direct, ou une personne ou un organe ayant autorité pour assigner la fonction ou ayant pouvoir de nomination en la matière de l'existence d'un conflit d'intérêt et doit renoncer à la prise de décision. Un fonctionnaire compétent pour prendre une décision de sa propre initiative est tenu de se retirer du processus et de le notifier à son supérieur hiérarchique direct. Tout comme les parlementaires, les juges sont tenus de se conformer aux restrictions procédurales et de s'abstenir de commettre des actes de corruption, tels que définis par les dispositions susmentionnées de la LLC (voir paragraphes 41-44 ci-dessus).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

124. D'après la Constitution, un juge ne peut ni être élu ni nommé à un autre poste, à l'exception des cas prescrits par la loi¹²⁹. L'article 49 de la Loi sur les tribunaux précise qu'un juge ne peut accepter un travail ou un emploi supplémentaire. Les seules exceptions concernent les activités d'enseignement et de recherche, pour autant que ces activités ne gênent pas l'accomplissement de ses devoirs ou l'administration indépendante de la justice. Par ailleurs, un juge ne peut être membre du Parlement, d'un parti politique, du conseil municipal d'une municipalité rurale ou d'une ville, fondateur, associé gérant, membre d'un conseil d'administration ou d'un conseil de surveillance, directeur d'une filiale de société étrangère, syndic, membre d'une commission de syndic ou gérant de fait d'un immeuble, ni arbitre dans un conflit. Les conflits d'intérêt mentionnés ci-dessus doivent être notifiés au Président du tribunal et la responsabilité peut être engagée dans une action disciplinaire.

125. En outre, une responsabilité contraventionnelle a été établie pour les agents publics, y compris les juges, en cas de violation des limitations relatives à l'emploi et aux activités accessoires et en cas de violation des restrictions procédurales en vertu de l'article 26.3 de la LLC. Ces infractions sont passibles d'une amende pouvant atteindre 300 unités (environ 1 200 EUR).

Récusation et retrait normal

126. Les motifs sur la base desquels un juge doit être exclu d'une affaire sont énoncés dans les codes de procédure civile, administrative et pénale¹³⁰. Ils incluent, entre autres, des situations où un juge, son époux(se) ou concubine(e), des membres de sa famille ou de celle de son époux(se) ou concubine(e) est(sont) partie(s) à l'affaire, si le juge a agi en tant que représentant ou conseiller de l'une des parties ou s'il a conduit une procédure préalable au procès ou participé à l'adoption d'une décision qui a été par la suite annulée par un tribunal d'échelon supérieur. Un juge doit également se retirer s'il existe d'autres circonstances qui mettent en doute son impartialité¹³¹. Si un juge s'est récusé d'une procédure liée à des questions pénales et qu'il ne peut pas être remplacé au sein du même tribunal, un Président de tribunal itinérant soumet l'affaire pour que celle-ci soit entendue par un autre tribunal de comté au sein de la juridiction territoriale du

¹²⁹ Article 147 de la Constitution.

¹³⁰ Articles 23-30 du Code de procédure civile, article 13 du Code de procédure administrative et articles 49-50 de Code de procédure pénale.

¹³¹ Article 23 (7) du Code de procédure civile et articles 49(6) et 49.1 (1) du Code de procédure pénale.

tribunal itinérant, sous réserve de l'approbation du Président de la Cour suprême. Le délai pour contester l'impartialité d'un juge n'est pas précisé dans la loi. Les autorités indiquent que pour éviter qu'une pétition aboutisse à un prolongement délibéré de la procédure, elle doit être soumise immédiatement après que le fondement de la révocation d'un juge a été prouvé. Néanmoins, si une telle preuve venait à être connue à un stade ultérieur du processus, la possibilité de contester l'impartialité du juge resterait ouverte.

127. L'EEG fait observer que les parties à une procédure judiciaire ont le droit de contester l'impartialité d'un juge et que ce droit est exercé dans la pratique. Cela étant dit, l'EEG conclut des entretiens menés sur place que les juges n'envisageraient de se retirer d'une affaire que lorsque l'une des parties conteste officiellement leur impartialité, et non pas de leur propre initiative, dans la mesure où se récuser soi-même est perçu par de nombreux juges comme étant déshonorant. Néanmoins, l'EEG remarque avec satisfaction que les statistiques qui lui ont été communiquées à la suite de la visite indiquent clairement que la pratique de l'auto-récusation des juges est assez répandue. Dans ces circonstances, il n'est pas utile de préconiser une recommandation à cet égard.

Cadeaux

128. Il n'existe pas règles détaillées sur l'acceptation de cadeaux par les juges en particulier. Les autorités font référence à l'article 26 de la LLC, qui interdit la sollicitation ou l'acceptation de cadeaux et d'avantages par un agent public (y compris les juges), si cela est susceptible d'altérer, directement ou indirectement, l'impartialité du juge dans l'accomplissement de ses devoirs (voir paragraphe 45 plus haut). L'interdiction de cadeaux est également énoncée dans le Code d'éthique des juges estoniens¹³², qui prévoit qu'un juge ne peut ni demander ni accepter de cadeaux, de legs, de prêts ou autres faveurs en relation avec ce qu'il a fait, doit faire ou éviter de faire dans l'accomplissement de ses devoirs. Cette exigence s'applique à la famille du juge, au personnel du tribunal et aux personnes sous son influence, à sa discrétion ou en son pouvoir. L'EEG a pris note de l'avis exprimé par les représentants de Transparency International Estonie qui ont déclaré que l'environnement culturel dans le pays soutenait, de manière générale, l'intégrité judiciaire et que la tradition d'offrir des cadeaux aux juges n'existait pas. Les entretiens que l'EEG a eus avec les juges soutiennent cette déclaration.

Restrictions applicables après la cessation de fonctions

129. Il n'existe pas de restrictions applicables aux juges après la cessation de fonction, en-dehors de celles qui restent en vigueur même après la cessation de fonction d'un juge due à la limite d'âge¹³³. Les cas isolés où un juge se désiste de ses fonctions pour accepter un travail ou un emploi dans le secteur privé sont rares et ne sont pas considérés comme une menace pour l'indépendance judiciaire.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

130. En ce qui concerne la communication entre un juge et un tiers sur une affaire particulière en dehors de la procédure officielle, les autorités se réfèrent aux articles 5 et 6 de la Loi sur la lutte contre la corruption qui contient une interdiction pour les agents publics (y compris les juges) d'entrer en relation avec des personnes physiques ou morales qui pourraient entraîner des risques de corruption (voir aussi paragraphe 43 plus haut). De plus, d'après le Code d'éthique des juges estoniens, un juge doit s'abstenir de participer à des réunions politiques ou repas d'affaires et à des rencontres informelles avec des parties à une procédure, si cela peut porter préjudice à son impartialité et faire

¹³² Article 26 CEJE.

¹³³ Puisque les juges sont nommés à vie, les restrictions à l'emploi contenues dans la section LT sont également applicables à leur sortie de bureau en raison de l'âge.

surgir des conflits d'intérêts. Dans ses relations privées avec les praticiens du droit dans un tribunal, un juge doit éviter les situations qui pourraient entraîner des suspicions de favoritisme ou d'impartialité, ou d'apparence d'impartialité. Les contacts personnels d'un juge ne doivent pas affecter son travail¹³⁴.

131. En ce qui concerne le devoir de confidentialité, un juge a l'obligation de garder confidentielles les informations dont il a eu connaissance au cours d'une procédure qui s'est déroulée à huis clos¹³⁵. Cette obligation est de durée illimitée et s'applique également après la cessation de la relation de travail. Le traitement des informations confidentielles est conduit conformément au Code pénal (CP) et à la LT. Le Code Pénal interdit, entre autres, la divulgation et la publication de secrets d'Etat et d'informations classifiées d'Etats étrangers¹³⁶ ; la divulgation illégale d'informations liées à la procédure préliminaire dans le cadre des affaires pénales et d'informations relatives aux activités de surveillance qui sont conduites en vue de la prévention et de la lutte contre les infractions pénales¹³⁷ ; et la violation de l'exigence de confidentialité imposée par une décision judiciaire¹³⁸. En ce qui concerne les procédures judiciaires et les procédures préliminaires dans le cadre des affaires pénales, les informations confidentielles ne peuvent être divulguées qu'avec la permission préalable la Cour suprême en banc. L'utilisation abusive d'informations confidentielles peut être considérée comme une faute disciplinaire passible de sanctions disciplinaires. Le devoir de confidentialité générale et de confidentialité des délibérations en particulier s'applique également aux juges non professionnels.

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

132. Les juges, en tant qu'agents publics, sont tenus de soumettre des déclarations d'intérêts économiques, conformément à la règle qui est également applicable aux parlementaires et qui est précisée ci-dessus (voir paragraphes 56-61 plus haut). Les juges des tribunaux de première et deuxième instances présentent leurs déclarations au ministère de la Justice, tandis que le Président et les juges de la Cour suprême ainsi que les Présidents des tribunaux de première et deuxième instances les présentent à la commission parlementaire chargée de la lutte contre la corruption¹³⁹. Les déclarations des juges sont rendues publiques sur le site du Journal officiel, à l'exception des données personnelles, des informations concernant le revenu, le revenu imposable et les revenus de dividendes ainsi que la teneur du contrat de mariage des juges. Une soumission tardive, une déclaration remplie de manière incomplète ou une fausse déclaration sont sanctionnées par une amende de 300 unités (environ 1 200 EUR)¹⁴⁰. Les règles relatives aux déclarations sont appliquées en cas de procédures de nature contraventionnelle, et le dépositaire peut proposer que des procédures disciplinaires soient engagées à l'encontre de l'agent public concerné, en fonction de la gravité de la violation des devoirs liés à la fonction.

Contrôle

Principes éthiques et conflits d'intérêts

133. Bien qu'il y ait certains éléments d'une politique de prévention de la corruption au sein de la magistrature estonienne, à savoir le Code d'éthique des juges estoniens et les procédures disciplinaires, il n'existe pas à l'heure actuelle de politique visant la prévention et la gestion systématique des risques. Il semble donc qu'une attention

¹³⁴ Articles 20 et 23 CEEJ.

¹³⁵ Article 71 LT.

¹³⁶ Articles 241 et 242 Code pénal.

¹³⁷ Article 316.1 Code pénal.

¹³⁸ Article 323.1 Code pénal.

¹³⁹ Article 14 (2) LCC.

¹⁴⁰ Voir articles 26.1(2) et 26.2 LCC.

insuffisante a été accordée à l'intégrité et aux conflits d'intérêts par les autorités de surveillance au sein des divers échelons juridictionnels. Même si plusieurs interlocuteurs ont donné des exemples de mauvaise administration judiciaire professionnelle (notamment le retard des affaires), l'EEG a appris que des procédures disciplinaires n'étaient entamées qu'après l'épuisement des mesures peu strictes comme la persuasion informelle d'un juge concerné. D'autre part, bien que l'obligation de signaler infractions et mauvaise conduite, obligation prévue par la Loi sur la lutte contre la corruption et le Code d'éthique des juges estoniens, ait été souvent soulignée, les juges ont admis, confrontés à des exemples concrets donnés, qu'ils hésiteraient dans ce cas précis à en informer leur supérieur et qu'ils préféreraient régler la question avec l'auteur de cette mauvaise conduite. Ce n'est qu'en cas de récidive qu'ils en informeraient leur supérieur. L'EEG regrette en outre que le contrôle de surveillance par les juges des principes éthiques et, plus spécifiquement, du Code d'éthique des juges estoniens, n'ait pas été conféré à un organe désigné. L'EEG souhaite rappeler l'importance d'une supervision adéquate des règles relatives aux conflits d'intérêts. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'une politique délibérée visant la prévention et la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption soit développée au sein de la magistrature ; et (ii) qu'un système soit établi afin d'assurer le respect par les juges de cette politique, ainsi que du Code d'éthique des juges estoniens.**

Emploi et activités supplémentaires

134. L'acceptation d'un emploi supplémentaire par un juge est soumise à l'autorisation du Président d'un tribunal¹⁴¹. L'EEG constate que le contrôle des activités accessoires exercées par des juges, notamment celles relevant de l'enseignement et de la recherche, semble être effectué de manière adéquate.

Déclarations d'intérêts économiques

135. Comme indiqué plus haut, deux institutions jouent le rôle de dépositaire des déclarations d'intérêts économiques des juges : le ministre de la Justice collecte les déclarations des juges de première et deuxième instances, et la Commission parlementaire de la LLC remplit la même fonction à l'égard des déclarations des juges de la Cour suprême. Conformément à l'article 12 LLC, le dépositaire organise la collecte des déclarations dans le délai imparti, leur vérification, leur conservation et leur publication. Toutefois, à moins que l'agent public concerné, y compris un juge, soit soupçonné de corruption, le dépositaire n'est pas obligé de vérifier l'exactitude du contenu des déclarations.

136. L'EEG a déjà exprimé des réserves sur la philosophie et l'approche suivies par la Commission parlementaire de la LLC eu égard au contrôle des déclarations d'intérêts économiques des parlementaires (voir paragraphes 64-65 plus haut). Ces considérations s'appliquent *mutatis mutandis* au contrôle des déclarations des juges de la Cour suprême déposées par le même organe. En ce qui concerne les déclarations des juges de première et deuxième instances, le contrôle réalisé par le ministère de la Justice est, pour la même raison, inadéquat. Actuellement, il n'existe pas d'analyse approfondie des informations contenues dans les déclarations, au motif que celles-ci peuvent être consultées publiquement. Parmi l'ensemble des déclarations présentées au ministère, 20 d'entre elles seulement ont fait l'objet d'une vérification de conformité par rapport aux informations contenues dans les Registres publics, et un seul agent public a été désigné pour réaliser ces tâches primordiales¹⁴². L'EEG est convaincue qu'un tel contrôle, en raison de son caractère superficiel et formaliste, ne peut avoir d'effet dissuasif effectif pour les cas potentiels de corruption et de conflits d'intérêts au sein de la magistrature.

¹⁴¹ Article 49 LT.

¹⁴² Interrogé par l'EEG, l'agent public a expliqué que le temps passé en moyenne à vérifier une déclaration simple était d'une ou deux minutes.

Reconnaissant la nécessité d'un équilibre adéquat entre l'indépendance judiciaire et la responsabilité judiciaire, **le GRECO recommande 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.**

Mesures d'application et immunité

137. Les juges voient leur responsabilité engagée sur le plan disciplinaire en vertu des articles 87-98 de la LT lorsqu'ils ont commis un acte fautif consistant à ne pas accomplir ou accomplir de manière inadéquate leurs devoirs officiels. Un acte indécent commis par un juge est également considéré comme une infraction de nature disciplinaire. Les sanctions comprennent un avertissement écrit, une amende équivalente au plus à un mois de salaire, une réduction de salaire de 30% au maximum et la révocation du mandat relatif à la fonction judiciaire. Le délai de prescription est d'un an à compter de l'infraction et de six mois à compter de la découverte de celle-ci.

138. Le pouvoir de décider de l'ouverture d'une procédure disciplinaire est exercé par le Président de la Cour suprême et par le Chancelier de la Justice, pour tous les juges ; un Président de tribunal itinérant, pour tous les juges de première instance au sein de sa juridiction territoriale ; un Président de tribunal pour les juges de ce même tribunal ; la Cour suprême *en banc*, en ce qui concerne le Président de la Cour suprême.

139. Les affaires sont entendues par la Chambre disciplinaire de la Cour suprême qui se compose de cinq juges représentant respectivement la Cour suprême, les Tribunaux itinérants et les Tribunaux de première instance. La Cour suprême en banc nomme, pour un mandat de trois ans, le Président de la Chambre et les autres membres de celle-ci qui sont juges à la Cour suprême. Les autres juges sont élus par la Cour en banc. Pour statuer sur une affaire disciplinaire, le Président crée un panel de cinq membres composé de trois juges de la Cour suprême, un juge de tribunal itinérant et d'un juge de tribunal de Première instance. Les décisions sont prises à la majorité des voix. Le prononcé d'un jugement peut faire l'objet d'un appel devant la Cour suprême en banc dans les trente jours. Le fait qu'une procédure pénale ou contraventionnelle soit engagée n'exclut pas l'ouverture d'une procédure disciplinaire pour les mêmes faits.

140. Pendant l'audience ou avant l'ouverture de la procédure disciplinaire, lorsque la réputation d'un tribunal a été sérieusement mise à mal, la Chambre disciplinaire peut temporairement démettre un juge de ses fonctions. Dans un délai de dix jours à compter de la notification du jugement, le juge peut interjeter appel devant la Cour suprême en banc.

141. Une sanction disciplinaire est portée au dossier du juge, et, si ce dernier ne commet pas une nouvelle infraction disciplinaire, elle expire un an après son entrée en vigueur. Une sanction disciplinaire peut être annulée par la Chambre disciplinaire avant le délai prescrit.

142. En outre, les autorités indiquent que les infractions contraventionnelles et pénales suivantes s'appliquent aux cas de conflits d'intérêts :

- violation des règles relatives à l'obligation de soumettre une déclaration d'intérêts économiques, passible de sanctions en vertu de l'article 26.1 (2) LCC ;
- soumission de fausses informations à une personne, un organisme ou une commission chargés de vérifier les déclarations d'intérêts économiques, passible de sanctions en vertu de l'article 26.2 LCC ;

- violation des restrictions relatives à l'emploi ou aux activités ou des restrictions procédurales établies par la loi, passible de sanctions en vertu de l'article 26.3 LCC ;
- non-notification d'un acte de corruption, passible de sanctions en vertu de l'article 26.4 LCC ;
- acte de corruption entraînant la perception de revenus ou de gains provenant de pratiques corrompues ou illégales, passible de sanctions en vertu de l'article 26.5 LCC ;
- violation grave, commise en connaissance de cause, d'une restriction procédurale fixée par la LLC, passible de sanctions de l'article 300.1 CP¹⁴³.

143. Pendant leur mandat, une procédure pénale spéciale s'applique aux juges¹⁴⁴. Ainsi, des poursuites pénales ne peuvent être engagées contre des juges de première et deuxième instances que sur proposition du Président de la Cour suprême et avec le consentement du Président de la République, et contre des juges de la Cour suprême et le Président de la Cour suprême que sur proposition du Chancelier de la Justice, avec le consentement de la majorité du Parlement. De plus, ce n'est que sur demande du procureur public général, et avec le consentement du Chancelier de la Justice, que le Président de la Cour suprême et les juges de la Cour suprême peuvent être mis en cause en tant que suspects et faire l'objet de mesures préventives, de perquisition et de saisie de biens¹⁴⁵. Concernant les autres juges, des mesures similaires peuvent être prises sur demande du procureur public général, avec le consentement du Président de la République. Dans les cas où un juge est appréhendé en flagrant délit, le consentement des personnes susmentionnées n'est pas requis.

144. Une résolution portant approbation d'une inculpation pénale émise par le Parlement ou le Président de la République suspend automatiquement l'exercice des fonctions du juge, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un jugement de l'affaire. Après l'obtention de l'approbation, la procédure pénale se déroule conformément aux règles générales¹⁴⁶.

145. S'agissant des juges non professionnels, pendant leur mandat, des poursuites pénales ne peuvent être engagées à leur encontre qu'avec le consentement du Président du tribunal de comté¹⁴⁷.

146. Les procédures contraventionnelles sont menées par la Police et le Conseil des Garde-frontières qui relèvent du ministère de l'Intérieur, et, dans des cas exceptionnels, par les tribunaux. Elles sont régies par le Code de procédure contraventionnelle. Une procédure peut être entamée sur requête ou d'après les informations recueillies par l'institution.

147. Des statistiques sont disponibles au sujet des procédures engagées contre les juges. Entre 2007 et 2012, cinq juges ont été condamnés pour corruption et infraction d'acceptation de gratification. En 2008, quatre procédures disciplinaires ont été initiées pour inaptitude professionnelle (contre un juge, des procédures ont été entamées à deux reprises). Dans trois cas, les juges ont été reconnus coupables. Dans un cas, la procédure a été arrêtée en raison de la démission du juge. Les sanctions imposées ont consisté en deux avertissements écrits et une amende¹⁴⁸. En 2010, le nombre total de procédures disciplinaires s'élevait à cinq (un cas de non-respect de l'éthique

¹⁴³ Passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum.

¹⁴⁴ Article 153 de la Constitution et article 3 (3-4) LT.

¹⁴⁵ Article 377 du Code de Procédure Pénale.

¹⁴⁶ Article 381 (3-4) du Code de Procédure Pénale.

¹⁴⁷ Article 111 (4) LT.

¹⁴⁸ European Judicial Systems (Systèmes judiciaires Européens). Edition 2010 (données 2008). European Commission for the Efficiency of Justice (Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice), Council of Europe Publishing (Publication du Conseil de l'Europe), pp. 223 and 226.

professionnelle et quatre cas d'inaptitude professionnelle)¹⁴⁹. A l'issue des procédures, un juge a été acquitté, et deux peines ont été prononcées (respectivement, une réduction de salaire et un avertissement écrit). Dans deux autres cas, les procédures ont dû être abandonnées après la démission des juges¹⁵⁰. Les autorités indiquent qu'entre 2009 et 2011, il n'y a pas eu de violations des règles liées aux déclarations d'intérêts économiques soumises par les juges.

148. Il est à noter qu'en moins d'une décennie, cinq juges estoniens représentant chacun un des tribunaux de première instance, avec une exception, ont été condamnés pour corruption et infraction d'acceptation d'une gratification à une peine d'emprisonnement. De plus, plusieurs autres juges ont démissionné après qu'une procédure disciplinaire a été engagée à leur encontre pour inadéquation professionnelle et non-respect de l'éthique professionnelle. Vu la taille de la communauté judiciaire en Estonie, ces chiffres semblent importants et pourraient bien être inquiétants.

Formation et sensibilisation

149. D'après l'article 74 de la LT, un juge doit enrichir, de manière régulière, ses connaissances et son savoir-faire dans son domaine de spécialisation et participer à des formations. Le Conseil pour la formation, établi conformément à l'article 44 LT, est responsable de la formation des juges. Il se compose de deux représentants pour les tribunaux de première instance, les tribunaux itinérants et la Cour suprême respectivement, et d'un représentant du Bureau du procureur, du ministère de la Justice et de l'Université de Tartu respectivement. Le Conseil est soutenu par le Service de la formation judiciaire sous l'autorité de la Cour suprême, qui établit les besoins en formation des juges, élabore des programmes de formation et d'inspection, analyse leurs résultats et développe des supports et des études méthodologiques. Prenant en compte les besoins et le budget de l'Etat, au 1^{er} octobre de chaque année, le Conseil approuve un programme de formation annuelle, qui est mis en œuvre par le Service de la formation judiciaire et financé par le budget du tribunal. En 2010, le Conseil a adopté la Stratégie de formation judiciaire pour 2012-2015, en mettant l'accent en particulier sur les effets de la Convention européenne des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et la législation de l'UE¹⁵¹. Les autorités indiquent que les sessions de formation sont accessibles à l'ensemble des juges. Elles se concentrent, entre autres, sur l'éthique judiciaire. Les juges peuvent obtenir des conseils sur la conduite attendue en s'adressant aux Présidents des tribunaux ou au ministère de la Justice.

150. Conformément à diverses lois, y compris la LT et la Loi relative aux informations publiques ainsi que des actes de procédure, les informations sur la magistrature sont largement rendues publiques. Les règles et la conduite attendue des juges sont communiquées de plusieurs façons. Par exemple, les lois et les arrêts des tribunaux sont mis en ligne sur les sites Internet¹⁵², des informations statistiques sur les peines disciplinaires peuvent être demandées auprès de la Cour suprême, les décisions de la Chambre disciplinaire sont disponibles sur le site Internet de la Cour suprême pendant une période d'un an à compter de leur entrée en vigueur, et les données portées au

¹⁴⁹ European Judicial Systems (Systèmes judiciaires Européens). Edition 2012 (data 2010). Efficiency and quality of justice (Efficacité et qualité de la justice). European Commission for the Efficiency of Justice. (Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice).

¹⁵⁰ European Judicial Systems (Systèmes judiciaires Européens). Edition 2012 (données 2010). Efficiency and quality of justice (Efficacité et qualité de la justice). European Commission for the Efficiency of Justice. (Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice).

¹⁵¹ European Judicial Systems (Systèmes judiciaires Européens). Edition 2012 (données 2010). Efficiency and quality of justice (Efficacité et qualité de la justice). European Commission for the Efficiency of Justice. (Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice).

¹⁵² Les autorités se réfèrent à la base de données du Journal de l'Etat officiel en ligne (le « Riigi Teataja »), ainsi qu'à un site Web qui contient des informations pratiques pour les avocats, des renseignements généraux et des informations: www.kohus.ee.

Registre des peines sont rendue publiques, sauf exceptions prévues par la loi. Les tribunaux sont également tenus de conserver un « dossier électronique » d'une affaire dans le Système d'information des tribunaux, et tout justiciable peut avoir accès à son dossier judiciaire, recevoir et envoyer des documents aux tribunaux par le biais d'un portail public e-File.

151. Le Service de formation de la magistrature organise un nombre important de cours de formation à la fois pour les juges candidats et les juges expérimentés, avec un large éventail de thèmes. D'après les instructions du Service, un juge est encouragé à consacrer 10 à 12 jours par an à la formation continue. Cependant, il semblerait que les cours qui ciblent davantage les conflits d'intérêts et les questions éthiques ne figurent pas de manière prééminente au programme de formation des juges. Les programmes de développement professionnels actuels ne sont pas obligatoires et portent plutôt sur les domaines du droit et de la spécialisation des juges (à savoir droit pénal, civil et administratif). L'EEG est convaincue qu'il est essentiel que tous les juges soient régulièrement formés sur le comportement éthique. L'EEG note également que jusqu'à présent, aucune enquête n'a été effectuée parmi les juges pour avoir une idée claire des cas de dilemmes éthiques ou de conflits d'intérêts rencontrés dans la pratique et qu'une telle enquête pourrait nourrir de futures formations. **Le GRECO recommande donc que des programmes de formations spécifiques et continus à l'intention des juges soient développés en mettant l'accent sur l'éthique judiciaire, 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.**

152. En outre, de nombreux interlocuteurs ont relevé le niveau relativement faible des aptitudes à l'encadrement chez les juges d'échelon supérieur, en particulier chez les Président des tribunaux et les Présidents des Chambres des tribunaux. Cela s'expliquerait en partie par les traditions en matière d'éducation juridique en Estonie qui privilégient la connaissance du droit par rapport aux compétences administratives. L'EEG a pris note qu'une formation à l'encadrement était prévue à l'intention des Présidents des tribunaux, qu'elle avait eu lieu dans le cadre du programme de formation de 2011 destiné aux juges et que la situation s'était quelque peu améliorée. L'EEG est persuadée que des compétences adéquates en matière d'encadrement représentent une condition préalable importante pour élaborer et mettre en œuvre de manière approfondie une politique de lutte contre la corruption dans chaque tribunal et chambre de tribunal. Une telle politique devrait comprendre une gestion des affaires efficace, une détection anticipée et une résolution des conflits d'intérêts, la fourniture de conseils concernant les dilemmes éthiques, le rappel des obligations relatives aux déclarations d'emplois additionnels, d'intérêts économiques et des autres obligations émanant de la Loi relative à la lutte contre la corruption. En outre, un contrôle et une supervision internes, exercés par des supérieurs compétents en tenant dûment compte de l'indépendance des juges, ne pourront que produire des résultats et compléter la supervision externe (procédures disciplinaires. Au vu de ce qui précède, le GRECO encourage les autorités estoniennes à prendre des mesures supplémentaires en vue de renforcer les compétences en matière d'encadrement chez les Présidents et Présidents de chambres des tribunaux.

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du Ministère public

153. Les missions, fonctions et principes opérationnels du Ministère public ainsi que les devoirs, droits et garanties applicables aux procureurs sont définis dans la Loi du 22 avril 1998 relative au Ministère public (LMP). Aux termes de cette loi, le Ministère public est un organisme gouvernemental au sein du ministère de la Justice qui participe à la planification de la surveillance nécessaire pour la lutte contre le crime et sa détection, qui dirige la procédure pénale préliminaire et veille à la légalité et à l'efficacité de cette dernière, qui représente le Parquet devant les tribunaux et accomplit d'autres fonctions assignées par la loi¹⁵³.

154. Le Ministère public est une structure organisée hiérarchiquement, placée sous la direction du procureur général¹⁵⁴. Elle se compose de deux niveaux : 1) le Bureau du procureur général, qui constitue la structure supérieure ; et 2) les quatre Bureaux de procureur de district (du Nord, du Sud, de l'Ouest et Viru). Le Bureau du procureur général comprend les services du Parquet, de la Surveillance et de l'Administration. Outre le procureur général, il se compose de deux procureurs publics principaux, de quatorze procureurs publics et de neuf procureurs adjoints. Les Bureaux de procureur de district sont dirigés par les premiers procureurs et comprennent des procureurs spécialisés (deux, respectivement, dans les districts du Nord et de Viru, et, un, respectivement dans les districts de l'Ouest et du Sud), des procureurs supérieurs, des procureurs de district et des procureurs adjoints. L'Estonie compte au total 199 postes de procureurs, dont 18 sont actuellement vacants.

155. Les garanties d'indépendance sont contenues dans la LMP et dans le Code de procédure pénale (CPC). Conformément à la LMP, dans l'application de ses fonctions, le Ministère public est indépendant et agit en vertu de la loi¹⁵⁵. Les procureurs individuels sont aussi indépendants et accomplissent leurs devoirs d'après la loi et selon leur conscience¹⁵⁶. Les dispositions ci-dessus sont réitérées par le Code de procédure pénale qui stipule que, dans les affaires pénales, l'autorité du Ministère public est exercée en toute indépendance par un procureur qui est uniquement dirigé par la loi¹⁵⁷. Le Ministère public est contrôlé par le ministère de la Justice, dont l'autorité ne s'étend toutefois ni à la procédure pénale préalable au procès, ni aux poursuites judiciaires au tribunal ni à la planification de la surveillance¹⁵⁸.

156. Des rapports annuels d'activités sont présentés par le Ministère public à la Commission constitutionnelle du Parlement. De plus, des rapports *ad hoc* peuvent être soumis sur des questions qui ne sont pas couvertes par les activités du Ministère public et qui ont un effet d'une grande portée ou qui nécessitent une action. Un rapport d'activités consolidé est présenté annuellement au ministre de la Justice.

157. En ce qui concerne l'indépendance du Ministère public, l'EEG rappelle la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle des procureurs publics au sein du système de justice pénale, qui autorise une pluralité de modèles, y compris celui de la subordination du Parquet à la branche exécutive. De ce point de vue, il apparaît que le degré d'autonomie du Ministère public en Estonie est satisfaisant. La nature et l'étendue des pouvoirs du Ministère public sont clairement établies par la loi. De même, si le ministère de la Justice exerce une supervision, celle-ci ne s'étend pas à la

¹⁵³ Article 1 (1) LMP.

¹⁵⁴ Article 3 (1) LMP.

¹⁵⁵ Article 1.1 LMP.

¹⁵⁶ Article 2 (2) LMP.

¹⁵⁷ Article 30 (2) du Code de procédure pénale.

¹⁵⁸ Article 9 (1) LMP.

planification particulière de la procédure pénale préalable au procès et se limite généralement à émettre des lignes directrices générales en matière pénale.

Organes consultatifs et décisionnels

158. Les organes consultatifs et décisionnels comprennent l'Assemblée des procureurs, la Commission des concours et de l'évaluation des procureurs et la Commission disciplinaire des procureurs. Les procureurs estoniens sont conviés une fois par an à l'Assemblée des procureurs, dirigée par le procureur général. Entre autres, l'Assemblée élit deux membres de la Commission des concours et de l'évaluation des procureurs, deux membres de la Commission disciplinaire des procureurs, elle entend les rapports du ministère de la Justice et du procureur général, et examine les questions afférentes aux Bureaux du procureur et au Parquet dans son ensemble¹⁵⁹.

159. La Commission des concours et de l'évaluation des procureurs¹⁶⁰ est chargée d'évaluer les personnes qui briguent les postes de procureurs. Ces postes sont pourvus par le biais d'un concours national. La Commission se compose du procureur général (qui agit en qualité de Président de celle-ci), d'un procureur du Bureau du procureur général, de deux procureurs des Bureaux de procureurs de district, d'un juge élu par la Cour en banc, d'un juriste désigné par la Faculté de Droit de l'Université de Tartu et d'un agent public désigné par le ministère de la Justice. Le mandat des membres de la Commission (à l'exception du procureur général et de l'agent public du ministère de la Justice) est de trois ans. Le quorum de la Commission est atteint en présence de cinq membres, y compris le Président.

160. La Commission disciplinaire des procureurs est compétente pour connaître des procédures disciplinaires intentées contre des procureurs (voir plus bas).

Recrutement, carrière et conditions de service

Conditions relatives au recrutement

161. Les conditions à remplir pour briguer un poste de procureur sont énoncées à l'article 15 de la LMP. Les procureurs adjoints, les procureurs de district et les procureurs spécialisés sont nommés sur la base d'un concours national qui est annoncé par le procureur général et paraît au Journal Officiel. Pour pouvoir être nommés au poste de procureur-adjoint, les candidats doivent être de nationalité estonienne, jouir de la pleine capacité légale, être âgés d'au moins 21 ans, être diplômés de l'université, maîtriser activement l'estonien, présenter des garanties de haute moralité et posséder les compétences nécessaires pour l'exercice de la fonction. Peut être nommée au poste de procureur de district quiconque a, pendant un an, exercé les fonctions de procureur, juge, officier de police, d'avocat assermenté, ou, pendant trois ans, les fonctions de premier greffier, ou occupé un autre poste exigeant une connaissance approfondie du droit pénal et de la procédure. Peut être nommée au poste de procureur spécialisé toute personne ayant déjà exercé les fonctions de procureur, mais pas un procureur adjoint.

162. L'accès à la profession est interdit aux personnes condamnées à la suite d'une infraction pénale, qui ont été déchués de leurs fonctions dans le service public en raison d'une infraction disciplinaire ou qui ont été exclues de l'Association du Barreau, qui sont étroitement liées par les liens du sang ou du mariage au procureur d'échelon supérieur ou qui sont dans l'incapacité d'exercer les fonctions de procureur pour des raisons de santé.

¹⁵⁹ Article 13 LMP.

¹⁶⁰ Article 43 LMP.

163. Les candidats au poste de procureur soumettent à la Commission des concours et de l'évaluation des procureurs un formulaire dûment rempli accompagné de la déclaration d'intérêts économiques, qui doit être valable depuis le premier jour du mois qui précède le mois où la candidature a été soumise. Afin de vérifier les informations contenues dans le formulaire, le procureur général et les fonctionnaires désignés par le Bureau de ce dernier peuvent contacter les antennes locales de l'Administration, des personnes morales ou physiques, et mener des entretiens avec le candidat concerné¹⁶¹. L'aptitude des candidats est évaluée d'après les exigences et les méthodes fixées par le ministère de la Justice, y compris par le biais d'épreuves¹⁶².

164. Le procureur général, les procureurs publics chefs de division¹⁶³, les procureurs publics, les premiers procureurs et les procureurs de grade supérieur peuvent être nommés sans concours¹⁶⁴. Le poste de procureur général peut être pourvu par nomination d'un candidat qui est un avocat expérimenté et reconnu ; celui de Procureur public chef de division ou de procureur public, par un candidat justifiant de plus de deux années d'expérience à un poste requérant un diplôme universitaire en droit ; et celui de procureur de police ou de premier procureur par un candidat ayant travaillé en tant que juge, procureur, officier de police, avocat assermenté ou premier clerc d'avocat pendant les trois années qui précèdent la nomination¹⁶⁵.

Procédure de nomination et promotion à un rang supérieur

165. Tous les procureurs, à l'exception du procureur général et des premiers procureurs, sont nommés pour une durée non-déterminée. Le procureur général et les premiers procureurs sont nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans¹⁶⁶. Le procureur général est nommé par l'exécutif sur proposition du ministre de la Justice, après avis de la Commission parlementaire des Affaires Juridiques. Les procureurs publics chefs de division, les procureurs publics et les premiers procureurs sont nommés par le ministre de la Justice, sur proposition du procureur général. Les procureurs de grade supérieur sont nommés par le procureur général sur proposition des procureurs chefs de division. Les procureurs spécialisés et les procureurs de district sont nommés par le procureur général sur recommandation de la Commission des concours et de l'évaluation des procureurs. Une personne souhaitant être nommée procureur général ou premier procureur doit accepter cette fonction par écrit. Un refus de nomination doit être justifié¹⁶⁷. Le déroulement et les résultats d'une procédure de nomination peuvent être contestés devant le tribunal administratif. Etant donné que la promotion des procureurs n'est pas précisée par la loi, la procédure mentionnée ci-dessus s'applique.

166. L'EEG note que la sélection et la nomination des trois catégories (d'échelon inférieur) de procureurs sont effectuées par le biais d'un concours public à l'issue duquel la Commission composée de membres de la profession prend sa décision. L'évaluation et le choix des candidats semblent reposer sur les critères d'uniformité et de transparence élaborés par le ministère de la Justice. S'agissant de la nomination des autres catégories (supérieures) de procureurs, celle-ci peut être effectuée sans l'organisation d'un concours. En ce qui concerne la promotion des procureurs à l'échelon immédiatement supérieur, comme c'est le cas pour les juges, l'EEG note que ces décisions, surtout en l'absence d'un concours, peuvent ne pas reposer sur des critères objectifs. **Le GRECO**

¹⁶¹ Article 15,1 LMP. Le/la candidat(e) doit être rapidement informé(e) des requêtes qui ont été faites à son égard et qui doivent être présentées à l'appui des documents rassemblés tout au long du processus de vérification.

¹⁶² Articles 44 et 18(1-2) LMP.

¹⁶³ Les procureurs publics Chefs de division dirigent les divisions au sein du Bureau du procureur général, et peuvent, *entre autres*, donner des ordres aux Bureaux de procureur de district, voir article 4.1(1) LMP.

¹⁶⁴ Article 18 (3) LMP.

¹⁶⁵ Pour ce dernier, la période de clerc ou période probatoire pendant laquelle il est procureur-adjoint ne peut être ajoutée à la période d'activité pendant laquelle il est procureur. Article 15 ((5, 6,8) LMP.

¹⁶⁶ Article 17 (1-2) LMP.

¹⁶⁷ Article 16 LMP.

par conséquent recommande que des critères objectifs et transparents soient introduits en ce qui concerne la promotion des procureurs dans le but d'offrir des garanties d'uniformité, d'objectivité et de transparence. Comme pour les juges, de tels critères pourraient également être utilisés lors des recours en appel. De plus, ces critères objectifs pourraient, le cas échéant, intégrer les résultats des évaluations qualitatives périodiques du travail des procureurs, si un tel système venait à être introduit en Estonie, comme suggéré au paragraphe 167 ci-dessous.

Evaluation du travail d'un procureur

167. Le procureur général est chargé de la supervision du Bureau du procureur général, et les premiers procureurs sont quant à eux chargés de la supervision des Bureaux de procureur de district¹⁶⁸. Pendant sa visite, l'EEG a appris que le travail d'un procureur est évalué par son supérieur hiérarchique lors d'entretiens informels, qui prennent en considération les statistiques mensuelles et annuelles, et qui influent, en partie, dans la décision d'allouer des primes. L'EEG estime que la pratique en cours ne peut être qualifiée d'évaluation véritablement qualitative étant donné qu'aucuns critères d'évaluation de la qualité du travail n'ont été fixés, ni pour les procureurs à titre individuel, ni pour le Ministère public dans son ensemble. La valeur ajoutée des rapports d'évaluation du travail périodiques a déjà été expliquée par l'EEG dans le paragraphe consacré aux juges. De même, l'EEG est convaincue que la mise en place des rapports d'évaluation sur la qualité du travail au sein du Bureau du procureur, non seulement permettrait un suivi et une évaluation adéquats du travail des procureurs, mais contribuerait aussi à la création d'un processus de promotion plus objectif et plus transparent, à l'abri de toute possible influence indue. Par conséquent, **le GRECO recommande que les autorités estoniennes envisagent la mise en place d'un système d'évaluations périodiques sur la qualité du travail des procureurs, sur la base de critères normalisés et objectifs, en respectant dûment l'autonomie des procureurs.**

Mutation d'un procureur

168. Un procureur spécialisé ou procureur de district peut, s'il en est d'accord, être muté dans un autre Bureau, sur décision du procureur général. Sur simple demande écrite, sans devoir participer à un concours national, un premier procureur, un procureur public ou un procureur chef de division peut être muté à un poste de procureur d'échelon inférieur par le ministre de la Justice. La même procédure peut être appliquée par le procureur général en ce qui concerne les procureurs spécialisés ou les procureurs de district¹⁶⁹. Les procureurs peuvent en outre, sous réserve qu'ils en soient d'accord, être affectés au Bureau du procureur général ou au ministère de la Justice, travailler au sein d'organisations internationales, ou dans le cadre d'une mission civile internationale ou au sein d'institutions supérieures pour la défense publique¹⁷⁰. La mutation peut être contestée par la même voie que celle prévue pour les nominations décrite plus haut.

Cessation des fonctions et destitution

169. Un procureur est relevé de ses fonctions dans les cas suivants : à sa demande ; dès qu'il a atteint l'âge de 65 ans ; s'il est déclarée en faillite ; pour une infraction disciplinaire; suite à l'expiration de son mandat en tant que procureur général ou premier procureur¹⁷¹. Le procureur général ou un premier procureur dont le mandat a pris fin peut être nommé par le ministère de la Justice au poste de procureur public, procureur spécialisé ou procureur de district sans concours national. S'ils ne consentent pas à être nommés à l'un des postes précédemment mentionnés, ou en l'absence de postes

¹⁶⁸ Article 9 (2) LMP.

¹⁶⁹ Article 16.1 LMP.

¹⁷⁰ Articles 52, 52.1 et 52.2 LMP.

¹⁷¹ Articles 45, 47, 48-50 LMP.

vacants, le procureur général ou les premiers procureurs doivent être relevés de leurs fonctions¹⁷². Le procureur qui voit ses fonctions suspendues ou qui en est relevé peut contester cette décision par la même voie que celle prévue pour les nominations décrite plus haut.

Salaires et avantages

170. Les salaires et avantages des procureurs sont régis par l'article 22 LMP et par les règlements et directives du gouvernement et du ministère de la Justice. Le salaire d'un procureur, fixé pour une durée d'au moins un an, suit un barème des salaires comportant huit échelons¹⁷³. Le salaire minimum mensuel pour un procureur de district (grade 2) s'élève actuellement à 2 025 EUR, et pour un procureur général (grade 8) à 3 300 EUR. Une prime peut être accordée pour la réalisation d'un travail effectif en dehors de la période d'activité, sur décision du procureur général, et, pour ce dernier, la décision émane du ministère de la Justice. En ce qui concerne les procureurs mutés/nommés auprès du Bureau du district de Viru, une prime pouvant s'élever jusqu'à 1 000 EUR peut être accordée pour une période maximum de quatre ans.

171. Les procureurs ont droit à une pension de vieillesse (en règle générale, après au moins vingt-cinq années de durée de service) et à une pension d'invalidité. Des indemnités sont également accordées en cas de dommages matériels ou en cas d'agression d'un procureur ayant entraîné un préjudice corporel, une invalidité ou le décès¹⁷⁴.

172. Deux fois par an, les procureurs perçoivent des primes pouvant aller jusqu'à 20% de leurs salaires, dont l'octroi dépend, dans une large mesure, de l'issue des résultats des entretiens informels entre les procureurs et leurs supérieurs hiérarchiques et tient compte des statistiques mensuelles et annuelles. Au cours de la visite, des informations contradictoires ont été communiquées. Certains interlocuteurs ont déclaré qu'une justification écrite de l'allocation d'une prime à un procureur particulier n'était pas nécessaire. L'EEG est convaincue que le système actuel des primes, qui n'est pas basé sur des critères objectifs, rend les procureurs vulnérables à une possible influence indue. Gardant à l'esprit les caractéristiques particulières du travail des procureurs, notamment le fait que diverses catégories de procureurs peuvent être investies d'un ensemble de tâches différentes, l'EEG émet des doutes sur la faisabilité de la mise en place d'un système de primes équitable au sein du Ministère public. Au vu de ce qui précède, le GRECO encourage les autorités à s'assurer que la rémunération des procureurs est basée sur des critères transparents et objectifs.

Gestion des affaires et procédure

173. En vertu de l'article 8 LMP, le procureur général décide de la répartition des affaires au sein du Bureau du procureur général, après consultation des procureurs subordonnés. Dans les Bureaux des procureurs de district, la répartition des tâches est décidée de la même manière par le premier procureur. Les affaires sont réparties selon le type d'infraction pénale, de contrevenant ou d'après d'autres critères d'ordre général et une procédure de remplacement est prévue. Une fois adopté, le plan d'attribution des affaires ne peut être modifié que si cela est justifié.

174. En ce qui concerne le traitement des affaires individuelles, un procureur qui supervise un collègue subordonné peut lui demander des explications et des informations¹⁷⁵. Dans les affaires pénales, un procureur de rang supérieur peut annuler,

¹⁷² Article 50 LMP.

¹⁷³ Des taux de salaires différenciés peuvent être établis parmi les divers échelons de salaires, voir article 22 (3.1) LMP.

¹⁷⁴ Articles 24 et 26 LMP.

¹⁷⁵ Article 9 (3) LMP.

par ordre écrit, un jugement illicite ou non-justifié, suite à la requête ou réclamation faite par son subordonné. De même, l'avis d'un procureur de rang supérieur sur l'interprétation d'une disposition de la loi et de son application, déclaré dans un jugement, a force obligatoire pour un procureur subordonné dans la procédure concernée¹⁷⁶. Le procureur général ou un premier procureur peut en outre remplacer, pour motif dûment justifié, un procureur subordonné ou attribuer ses tâches à un autre procureur qui ne lui est pas subordonné¹⁷⁷. Un ordre de remplacement est prévu par écrit et définit l'étendue du remplacement et sa justification.

175. Les procédures pénales peuvent être arrêtées si les procédures préliminaires et judiciaires ont dépassé le délai raisonnable imparti. Dans de tels cas, la procédure disciplinaire peut être entamée contre le procureur concerné. Des mesures supplémentaires pour garantir l'absence de délai excessif sont contenues dans le Code de procédure pénale, qui impose une limite maximale à la durée de détention d'un suspect ou d'un accusé, cette limite étant fixée à six mois. La période de prescription s'applique également.

176. L'EEG se félicite que la transparence interne du Ministère public semble adéquate et garantie par les dispositions pertinentes de la LMP et du CPP. Les procureurs jouissent d'une indépendance suffisante dans la prise de décision. Toute révocation par un procureur supérieur d'une décision rendue par son subordonné doit être faite par écrit et dûment motivée. Les procureurs peuvent être tenus responsables de leurs décisions, et la surveillance appropriée de leur conduite a une base légale.

Principes éthiques et règles de conduite

177. Les règles éthiques sont contenues dans le Code d'éthique du Ministère public (CEMP), adopté par l'Assemblée des procureurs le 23 décembre 2003. Ce Code comprend cinq chapitres dont un chapitre sur les règles générales de comportement, un chapitre sur les procédures préliminaire et judiciaire (composé de deux parties intitulées « Honneur et dignité » et « Indépendance ») et un chapitre sur les relations avec les collègues et le public (contenant trois parties « Communication », « Appartenance » et « Actions »). En vertu de l'article 7 (2) CEMP, un procureur doit demander conseil à son supérieur hiérarchique direct ou à un collègue de grade supérieur. D'après les autorités, la non-conformité avec les dispositions du CEMP peut déclencher une procédure disciplinaire à l'encontre du procureur concerné. L'EEG a appris par ailleurs que le procureur général tient désormais régulièrement des réunions d'intégration avec les collègues qui viennent d'être nommés. Une réunion dure une heure et aborde parmi d'autres sujets la conduite déontologique des procureurs.

178. A l'exception de l'article 2 (2) LMP qui garantit l'indépendance individuelle des procureurs, la LMP ne contient pas d'autres dispositions se rapportant aux valeurs éthiques liées à la fonction de procureur. En ce qui concerne le CEMP, il consiste en une courte déclaration de principes généraux qui omet de prendre suffisamment en compte les risques de corruption, y compris les conflits d'intérêts et l'acceptation de cadeaux, l'hospitalité et autres avantages. A cet égard, l'EEG tient à citer les résultats d'enquêtes nationales régulières sur les « Rôles et attitudes vis-à-vis du service public » qui ont été menées par les Services du Gouvernement à intervalles réguliers. Ces résultats indiquent en particulier que si les fonctionnaires en Estonie sont dans l'ensemble conscients des exigences liées à l'éthique, ils ont davantage tendance à résoudre les problèmes qui surgissent de manière intuitive qu'en se référant aux Codes d'éthique existants ou à une analyse cohérente. Les enquêtes indiquent en outre qu'il peut être difficile pour les fonctionnaires de gérer les conflits relatifs à l'éthique et qu'ils ne savent ou ne peuvent

¹⁷⁶ Article 213 (6) du Code de Procédure Pénale.

¹⁷⁷ Article 10 LMP.

utiliser un Code d'éthique¹⁷⁸. L'EEG note par ailleurs qu'aucune autorité n'a été spécifiquement désignée pour surveiller le respect par les procureurs des principes éthiques qui gouvernent leur profession et, plus concrètement, du CEMP. En ce qui concerne la Commission disciplinaire des procureurs, elle n'a que le droit d'interpréter les dispositions du Code et de les utiliser afin d'apprécier le comportement des procureurs à l'occasion de procédures disciplinaires. Enfin, malgré l'existence d'un Code d'éthique et de la possibilité d'introduire une procédure disciplinaire pour mauvaise conduite d'un procureur, il est nécessaire d'élaborer une politique plus globale de prévention de la corruption au sein du Ministère public. Au vu de l'analyse qui précède, **le GRECO recommande (i) que le Code d'éthique du Ministère public soit complété de manière à fournir des orientations à l'appui de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques, en particulier eu égard aux conflits d'intérêt et sujets connexes ; et (ii) que soit développée une politique réfléchie de prévention et de gestion des conflits d'intérêts et des risques de corruption au sein du Ministère public et qu'un système soit mis en place afin d'assurer le respect par les procureurs de cette politique, ainsi que du Code d'éthique du Ministère public.**

Conflits d'intérêts

179. Le cadre légal pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts eu égard aux procureurs est prévu par les dispositions pertinentes (1) du Code de procédure pénale, en ce qui concerne la disqualification des procureurs dans des cas isolés; (2) de la Loi relative au Ministère public, qui contient, entre autres, des règles sur les activités accessoires des procureurs ; (3) de la Loi sur la lutte contre la corruption étant donné que les procureurs, à l'instar des juges, sont réputés être des agents publics au sens de la loi (voir paragraphes 122-123 plus haut) ; et (4) du Code d'éthique du Ministère public. Ce dernier stipule en particulier qu'un procureur doit éviter les conflits d'intérêts dans son travail dus à sa vie familiale, sociale ou autre¹⁷⁹.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

180. Un procureur n'est pas autorisé à accepter des activités accessoires, en-dehors de l'enseignement ou de la recherche¹⁸⁰. En outre, un procureur ne peut être ni fondateur, ni associé gérant, ni membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une entreprise commerciale, ni directeur d'une filiale étrangère, ni membre d'un parti politique. S'il recherche un emploi supplémentaire, le procureur doit en informer son supérieur hiérarchique. Les violations des exigences susmentionnées relèvent de la responsabilité disciplinaire.

181. Par ailleurs, conformément à l'article 26.3 LLC, la responsabilité contraventionnelle des procureurs est engagée, en tant qu'agents publics, en cas de violation des restrictions relatives à l'emploi et aux activités supplémentaires et des restrictions procédurales prévues par la LLC, avec à la clé une amende pouvant atteindre 300 unités (environ 1 200 EUR).

Récusation et retrait normal

182. La base légale relative à l'exclusion d'un procureur d'une procédure pénale est prévue à l'article 49, alinéas 1 et 6 du Code de procédure pénale ; elle est identique à celle qui s'applique aux juges. Le fait qu'un procureur a déjà participé à une procédure ne

¹⁷⁸ Anti-corruption Strategy (Stratégie de lutte contre la corruption) 2008-2012, Tallinn 2008, p. 27.

¹⁷⁹ Article 4 (2) LSMP.

¹⁸⁰ Article 30 LMP.

peut suffire à justifier son retrait de cette même procédure¹⁸¹. Au cas où un procureur omet de se retirer d'une affaire, sa participation peut être contestée par un suspect, un accusé, une victime, une partie civile, un tiers ou un conseil¹⁸². Les autorités soulignent que le CPC envisage toutes les situations possibles de retrait des procureurs de procédures pénales en cas de conflits d'intérêt potentiels. Elles indiquent également qu'en 2012, trois plaintes ont été soumises par des parties en vue de l'exclusion de procureurs dans des affaires spécifiques.

183. Il n'existe pas règles détaillées sur l'acceptation de cadeaux par les procureurs en particulier. A l'instar des juges, les autorités renvoient à l'article 26 LLC interdisant à un agent public et aux membres de sa famille de solliciter ou d'accepter des cadeaux, si cela peut altérer, directement ou indirectement, l'impartialité de l'accomplissement des devoirs de l'agent public. L'EEG tient à souligner que, contrairement au Code d'éthique des juges estoniens qui comprend une interdiction formelle relative à l'acceptation de cadeaux ou de faveurs sous quelque forme que ce soit par un juge, les membres de sa famille et les personnes soumises à son pouvoir ou influence discrétionnaire, le Code d'éthique du Ministère public ne contient ni interdiction de ce type, ni référence à des cadeaux. De plus, aucune orientation n'a été définie au sein du Ministère public pour les normes relatives au traitement des cadeaux de courtoisie (par exemple, la fixation d'un seuil minimum de valeur), ni pour celles relatives à la procédure. L'EEG rappelle que, d'après les enquêtes nationales évoquées plus haut, les cadeaux restent l'une des formes les plus communes de la corruption en Estonie¹⁸³. Par conséquent, **le GRECO recommande que des orientations soient définies au sein du Bureau du procureur pour clarifier les normes eu égard aux cadeaux de courtoisie que l'on peut accepter ainsi qu'à la procédure pour en rendre compte.**

Restrictions applicables après la cessation de fonctions

184. Il n'existe pas de réglementations qui interdisent à des procureurs d'être employés à certains postes ou d'exercer certaines fonctions, ou de décider d'exercer d'autres activités rémunérées ou non, après la cessation de leurs fonctions. L'EEG rappelle l'inquiétude qu'elle a exprimée sur le manque de réglementation dans le volet sur les juges, à savoir que les procureurs, à l'instar de ces derniers, peuvent être exposés à des conflits d'intérêts dans la perspective d'éventuelles opportunités d'emploi à l'extérieur, ou peuvent accepter un emploi à l'extérieur après avoir tiré profit de leur fonction de manière malhonnête. C'est pourquoi l'EEG encourage les autorités à faire rejaillir la nécessité de l'introduction de restrictions adéquates après la cessation de fonctions en ce qui concerne les procureurs

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

185. S'agissant de la communication entre un procureur et un tiers sur une affaire particulière, en-dehors de la procédure officielle, comme c'est le cas pour les juges, les autorités renvoient aux articles 5 et 6 de la LLC, qui interdisent l'existence de relations impliquant des risques de corruption et les revenus provenant de pratiques corrompues. S'agissant de la divulgation d'informations confidentielles, en sus des dispositions mentionnées ci-dessus du Code pénal (voir paragraphe 131 plus haut), la réglementation est également prévue par la Loi relative au Ministère public, qui impose aux procureurs l'obligation de secret professionnel¹⁸⁴, et par le Code d'éthique de Ministère public. Le non-respect des règles de confidentialité est passible de sanctions pénales ou disciplinaires.

¹⁸¹ Article 52 du Code de Procédure Pénale.

¹⁸² Ibid., article 53.

¹⁸³ Summary of the study "Corruption in Estonia: Study of three target groups in 2010".

¹⁸⁴ Article 28 LMP.

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

186. Les procureurs sont réputés être des agents publics aux fins de la LLC, et doivent soumettre leurs déclarations d'intérêts économiques conformément à la procédure qui est également prévue pour les juges et les parlementaires. Le procureur général, les Chefs de Bureaux des procureurs et les premiers procureurs déposent leurs déclarations à la Commission parlementaire de la LLC tandis que les procureurs des autres catégories présentent leurs déclarations auprès du Bureau du procureur général. Les déclarations soumises par le procureur général sont publiées au Journal officiel, à l'exception de données et d'informations personnelles sur le revenu, y compris le revenu imposable et les revenus de dividendes. Les déclarations des autres catégories de procureurs sont confidentielles.

187. Les règles relatives aux déclarations sont appliquées soit par la procédure contraventionnelle, soit par la procédure disciplinaire. L'omission, sans motif légitime, de soumettre à temps les déclarations non sujettes à divulgation ou la soumission d'informations fausses ou incomplètes sont passibles d'une amende pouvant atteindre 200 unités (800 EUR)¹⁸⁵. S'agissant des déclarations qui peuvent être rendues publiques (à savoir les déclarations soumises par le procureur général), l'amende imposée peut s'élever à 300 unités (1 200 EUR)¹⁸⁶. De plus, en cas de manquement du procureur général à ses obligations de remettre sa déclaration à temps, un avis est publié au Journal officiel dans un délai d'un mois à compter de la date où l'infraction a été relevée. L'organisme dépositaire des déclarations peut également proposer l'ouverture de la procédure disciplinaire contre le procureur concerné.

188. L'EEG note que la LLC modifiée n'inclut pas l'obligation explicite, pour les procureurs, de divulguer leurs intérêts. Ainsi, l'article 13 (9) de la nouvelle loi stipule qu'en ce qui concerne les agents publics des organismes du gouvernement, c'est au Directeur de l'organisme de fixer cette obligation à l'égard des agents publics sous sa responsabilité¹⁸⁷. Lors de sa visite sur place, l'EEG a été rassurée d'apprendre que, conformément à la directive du procureur général, tous les procureurs seront soumis à l'obligation de divulguer leurs intérêts et que, de plus, les déclarations de toutes les catégories de procureurs seront rendues publiques. Néanmoins, l'EEG s'inquiète du fait que l'uniformité recherchée dans l'application de la nouvelle loi pourrait être altérée par des décisions discrétionnaires au sein du Ministère public. Par conséquent, **le GRECO recommande la mise en place d'exigences cohérentes qui soient applicables à toutes les catégories de procureurs eu égard à la divulgation des intérêts de ces derniers, conformément à la Loi modifiée sur la lutte contre la corruption.**

Contrôle

Emploi et activités supplémentaires

189. Comme mentionné précédemment, un procureur a l'obligation de notifier à son supérieur hiérarchique ou au Chef d'un Bureau de procureurs qu'il accepte un emploi supplémentaire. Il semble que le contrôle du respect par les procureurs des prescriptions, qui sont imposées par la LMP et qui concernent les possibilités d'emploi supplémentaire, soit effectué de manière adéquate.

¹⁸⁵ Article 26,1 (1) LLC.

¹⁸⁶ Article 26,1 (2) LLC.

¹⁸⁷ En revanche, l'article 4(2)12 de la LLC en vigueur fait spécifiquement référence aux "procureur général et procureurs" obligés de soumettre des déclarations d'intérêts.

Déclarations d'intérêts économiques

190. Comme indiqué plus haut, les déclarations d'intérêts économiques sont déposées auprès du Bureau du procureur général, à l'exception des déclarations du procureur général, des procureurs publics chefs de division et des premiers procureurs, qui sont soumises à la Commission parlementaire LLC. L'EEG rappelle son inquiétude eu égard au contrôle des déclarations d'intérêts économiques des parlementaires et de celles des juges de la Cour suprême. *Mutatis mutandis*, cela vaut pour le contrôle des déclarations déposées auprès de la Commission par le procureur général, les procureurs publics chefs de division et les premiers procureurs. S'agissant du contrôle des déclarations soumises par les autres catégories de procureurs, seul un nombre restreint de vérifications formelles sont effectuées par le Bureau du procureur général. Ainsi, sur le total des déclarations présentées, à peine cinq déclarations sont examinées par an, le plus souvent au moyen d'une vérification de la concordance des informations relatives au patrimoine inscrit dans les registres publics et des informations contenues dans les déclarations. L'EEG renvoie à ses affirmations précédentes au sujet de l'insuffisance d'un tel contrôle. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures supplémentaires soient mises en place pour garantir un contrôle efficace des déclarations d'intérêts économiques soumises par les procureurs conformément à la Loi sur la lutte contre la corruption.**

Mesures d'application et immunité

191. La responsabilité disciplinaire a été prévue pour une faute disciplinaire telle que (i) le non-exercice fautif ou l'exercice insuffisant des fonctions ; ou (ii) un acte indécent, à savoir un acte fautif qui est en conflit avec les normes morales généralement reconnues ou qui discrédite le procureur ou le Ministère public, qu'il ait été commis dans l'exercice de ses fonctions ou non¹⁸⁸. Le non-respect du Code d'éthique du Ministère public, selon les autorités, peut aussi entraîner des sanctions disciplinaires, à savoir un avertissement écrit, une amende jusqu'à un mois de salaire, une réduction de salaire de 25% pendant une période d'un an, et la révocation. Le délai de prescription est de six mois à compter du jour où l'infraction a été commise.

192. S'il apparaît qu'une infraction disciplinaire a été commise, une procédure disciplinaire est entamée sur demande d'une personne intéressée ou à l'initiative (1) du ministre de la Justice, à l'encontre du procureur général, du procureur général public ou du premier procureur; (2) du procureur général, à l'encontre de toutes les catégories de procureurs; et (3) du premier procureur à l'encontre des procureurs des Bureaux de District qui lui sont subordonnés¹⁸⁹. Pendant la phase d'instruction, l'autorité chargée de la procédure peut suspendre le procureur concerné de ses fonctions.

193. Les affaires disciplinaires sont entendues par la Commission disciplinaire des procureurs ou le ministre de la Justice. La Commission disciplinaire des procureurs est élue pour trois ans et se compose de deux procureurs du Bureau du procureur général, de deux procureurs des Bureaux de procureur de District et d'un juge élu par la Cour en banc. Les procédures disciplinaires sont conduites par le ministère de la Justice conformément à des propres règlements¹⁹⁰.

194. Après l'audience, la Commission disciplinaire peut proposer au ministre de la Justice ou au procureur général d'imposer ou de ne pas imposer une peine au procureur concerné¹⁹¹. Les sanctions disciplinaires sont imposées (1) par le ministre de la Justice, en ce qui concerne un procureur nommé par le Gouvernement de la République ou par le ministère de la Justice ; (2) par le procureur général en ce qui concerne les autres

¹⁸⁸ Article 31 LMP.

¹⁸⁹ Article 32 LMP.

¹⁹⁰ Article 36 LMP.

¹⁹¹ Article 40 LMP.

catégories de procureurs¹⁹². Dans le cas d'une décision disciplinaire ayant pour effet de relever le procureur général de ses fonctions, le ministre de la Justice adresse une proposition au Gouvernement qui devra statuer dans un délai d'un mois, après avoir pris en considération l'avis de la Commission des Affaires juridiques du Parlement¹⁹³. L'imposition d'une sanction disciplinaire peut être contestée devant un tribunal administratif¹⁹⁴.

195. En outre, les infractions contraventionnelles et pénales qui se rapportent à des situations de conflits d'intérêts des procureurs sont les suivantes¹⁹⁵ :

- violation des règles relatives à l'obligation de soumettre une déclaration d'intérêts économiques qui est passible de sanctions en vertu de l'article 26.1 (2) LCC ;
- soumission de fausses informations à une personne, un organisme ou une commission chargé(e) de vérifier les déclarations d'intérêts économiques qui est passible de sanctions en vertu de l'article 26.2 LCC ;
- violation des restrictions relatives à l'emploi ou aux activités ou des restrictions procédurales établies par la loi, passible de sanctions en vertu de l'article 26.3 LCC ;
- omission de notifier un acte de corruption qui est passible de sanctions en vertu de l'article 26.4 LCC ;
- acte de corruption entraînant la perception de revenus ou de gains provenant de pratiques corrompues ou illégales qui est passible de sanctions en vertu de l'article 26.5 LCC ;
- violation grave commise en connaissance de cause d'une restriction de procédure fixée par la LCC qui est passible de sanctions de l'article 300.1 CP¹⁹⁶.

196. Les procureurs ne font pas l'objet de procédures pénales spéciales.

197. Comme mentionné précédemment, les poursuites pour faits de nature contraventionnelle sont conduites par la Police et le Conseil des Garde-frontières, qui relèvent du Ministère de l'Intérieur, et, dans des cas exceptionnels, par les tribunaux. Les procédures sont régies par le Code de procédure contraventionnelle, et une affaire peut être initiée sur la base d'une requête ou des informations recueillies par l'institution.

198. D'après les informations statistiques fournies par les autorités, en 2011, une procédure pénale a été engagée contre un procureur-adjoint pour une infraction de corruption. Entre 2007 et 2012, cinq procureurs ont vu leur responsabilité disciplinaire engagée. Dans ces affaires, l'un d'entre eux a fait l'objet d'une sanction disciplinaire, trois ont été dispensés de sanction, les faits qui leur étaient reprochés ayant été jugés véniels, et la dernière affaire a été classée sans suite. Aucune de ces affaires n'était cependant liée à des conflits d'intérêt ou aux déclarations d'intérêts économiques.

Formation et sensibilisation

199. Conformément à l'article 2(3) du Code d'éthique du Ministère public (CEMP), un procureur veille à l'entretien de sa compétence professionnelle, partage ses connaissances et son expérience professionnelles avec des collègues et, si nécessaire, participe en tant qu'orateur à des événements professionnels. Les autorités indiquent que les procureurs adjoints, après leur entrée en fonction, reçoivent une formation sur le CEMP et les valeurs liées à la fonction de procureur. De plus, diverses formations sont

¹⁹² Le procureur général Public ne peut imposer la révocation du mandat des procureurs nommés par le ministère de la Justice. Voir articles 42 (1,2) LMP.

¹⁹³ Article 42 (4) LMP.

¹⁹⁴ Section 42(5) PSA.

¹⁹⁵ Pour plus de détails, voir également plus haut « Prévention de la corruption des parlementaires ».

¹⁹⁶ Passible d'une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

organisées, y compris sur la question de l'éthique de la fonction de procureur. Des conseils sur la conduite professionnelle peuvent être recherchés auprès du Bureau du procureur général et du ministère de la Justice.

200. Pour ce qui est de la sensibilisation générale à la conduite attendue des procureurs et à leur respect de ces règles, des informations peuvent être obtenues par divers moyens : les textes législatifs et les arrêts des tribunaux sont mis en ligne sur les sites Internet pertinents ; sur demande, les décisions de la Commission disciplinaire des procureurs peuvent être obtenues auprès du Bureau du procureur général ; les décisions de la Commission sont publiées sur l'Intranet du Bureau du procureur général ; les données entrées au Registre des Peines sont accessibles au public, hormis les cas prévus par la loi ; et les déclarations d'intérêts économiques du procureur général sont divulguées dans le Journal officiel d'Etat en ligne, bien qu'en format réduit.

201. L'EEG a reçu des programmes de sessions de formation pilotes qui ont été organisées à l'intention des membres du Ministère public en 2010 et en 2011. Des lacunes du même ordre que pour les juges existent dans le domaine de la formation et en ce qui concerne les conseils à apporter aux questions sur l'éthique et les conflits d'intérêts. Ainsi, la formation actuelle sur les questions éthiques n'a pas été dispensée de manière régulière et continue, et elle ne traite pas en détail les questions qui se rapportent aux conflits d'intérêts, aux règles régissant les cadeaux, et aux déclarations d'intérêts économiques. De même, il semblerait que la formation disponible actuellement ne s'appuie pas suffisamment sur des expériences pratiques et des dilemmes auxquels les procureurs sont confrontés dans leur travail quotidien, comme des études menées parmi les procureurs afin d'appréhender les dilemmes éthiques et les situations de conflits d'intérêt survenant en pratique. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande 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.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

Concernant les parlementaires

- i. 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 (paragraphe 30) ;**
- ii. (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 (paragraphe 38) ;**
- iii. (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 (paragraphe 47) ;**
- iv. 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 (paragraphe 49) ;**
- v. (i) qu'une étude soit menée pour identifier les restrictions applicables après la cessation des fonctions de parlementaires qui pourraient être nécessaires pour éviter les conflits d'intérêt ; et (ii) que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient réglementées, si nécessaire (paragraphe 53) ;**
- vi. 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 (paragraphe 65) ;**
- vii. (i) qu'une source spécifique soit chargée d'apporter des conseils 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 (paragraphe 75) ;**

Concernant les juges

- viii. **(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 (paragraphe 99) ;**
- ix. **que les autorités estoniennes envisagent la mise en place d'un système d'évaluation périodique de la qualité du travail des juges, sur la base de critères normalisés et objectifs, en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire (paragraphe 101) ;**
- x. **(i) qu'une politique délibérée visant la prévention et la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption soit développée au sein de la magistrature ; et (ii) qu'un système soit établi afin d'assurer le respect par les juges de cette politique, ainsi que du Code d'éthique des juges estoniens (paragraphe 133) ;**
- xi. **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 (paragraphe 136) ;**
- xii. **que des programmes de formations spécifiques et continus à l'intention des juges soient développés en mettant l'accent sur l'éthique judiciaire, 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 (paragraphe 151) ;**

Concernant les procureurs

- xiii. **que des critères objectifs et transparents soient introduits en ce qui concerne la promotion des procureurs dans le but d'offrir des garanties d'uniformité, d'objectivité et de transparence (paragraphe 166) ;**
- xiv. **que les autorités estoniennes envisagent la mise en place d'un système d'évaluations périodiques sur la qualité du travail des procureurs, sur la base de critères normalisés et objectifs, en respectant dûment l'autonomie des procureurs (paragraphe 167) ;**
- xv. **(i) que le Code d'éthique du Ministère public soit complété de manière à fournir des orientations à l'appui de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques, en particulier eu égard aux conflits d'intérêt et sujets connexes ; et (ii) que soit développée une politique réfléchie de prévention et de gestion des conflits d'intérêts et des risques de corruption au sein du Ministère public et qu'un système soit mis en place afin d'assurer le respect par les procureurs de cette politique, ainsi que du Code d'éthique du Ministère public (paragraphe 178) ;**
- xvi. **que des orientations soient définies au sein du Bureau du procureur pour clarifier les normes eu égard aux cadeaux de courtoisie que l'on peut accepter ainsi qu'à la procédure pour en rendre compte (paragraphe 183) ;**

- xvii. **la mise en place d'exigences cohérentes qui soient applicables à toutes les catégories de procureurs eu égard à la divulgation des intérêts de ces derniers, conformément à la Loi modifiée sur la lutte contre la corruption (paragraphe 188) ;**
- xviii. **que des mesures supplémentaires soient mises en place pour garantir un contrôle efficace des déclarations d'intérêts économiques soumises par les procureurs conformément à la Loi sur la lutte contre la corruption (paragraphe 190) ;**
- xix. **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 (paragraphe 201).**

203. 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 ci-dessus d'ici le 30 juin 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure spécifique de conformité.

204. Le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser à leur meilleure convenance la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

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

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les 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.

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