

ESTONIE : PHASE 2

RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION ET DE LA RECOMMANDATION DE 1997 SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

Le présent rapport a été approuvé et adopté par le Groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales le 20 juin 2008.

TRADUCTION NON VÉRIFIÉE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
A. INTRODUCTION.....	7
1. La mission sur place.....	7
2. Observations générales.....	7
(a) Système économique.....	7
(b) Systèmes politique et juridique.....	8
(c) Mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée.....	9
(d) Affaires relatives à la corruption d'agents publics étrangers.....	9
3. Plan du Rapport.....	10
B. PRÉVENTION, DÉTECTION ET SENSIBILISATION CONCERNANT LA CORRUPTION TRANSNATIONALE.....	10
1. Efforts généraux de sensibilisation.....	10
(a) Initiatives de sensibilisation prises par les pouvoirs publics.....	10
(b) Initiatives de sensibilisation prises par le secteur privé.....	12
(i) Le secteur des entreprises.....	12
(ii) La société civile et les syndicats.....	13
2. Signalement, dénonciation et protection des témoins.....	13
(a) Obligation de signalement des infractions.....	13
(b) Dénonciation et protection des dénonciateurs.....	14
(c) Protection des témoins.....	14
3. Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.....	15
(a) Efforts de sensibilisation.....	15
(b) Détection de faits de corruption d'agents publics étrangers.....	15
4. Aide publique au développement (APD).....	16
(a) Efforts de sensibilisation.....	16
(b) Détection et signalement de faits de corruption transnationale.....	17
5. Représentations diplomatiques étrangères.....	17
6. Administration fiscale.....	18
(a) Déductibilité fiscale des pots-de-vin.....	18
(b) Sensibilisation, formation et détection.....	18
(c) Obligation de signalement des faits de corruption transnationale.....	19
7. Comptables et vérificateurs des comptes.....	20
(a) Comptabilité et vérification comptable dans le secteur privé.....	20
(i) Sensibilisation et formation.....	20
(ii) Comptabilité et normes comptables.....	20
(iii) Vérification externe.....	22
(iv) Obligation de signaler les faits de corruption transnationale.....	22
(b) Comptabilité et vérification comptable dans le secteur public.....	23
8. Blanchiment de capitaux.....	23
(a) Déclaration des opérations suspectes.....	23
(b) Typologies, lignes directrices et retour d'informations.....	24
(c) Sanctions pour non-déclaration d'opérations suspectes et autres manquements.....	25

C. ENQUÊTES, POURSUITES ET SANCTIONS EN CAS DE CORRUPTION TRANSNATIONALE ET INFRACTIONS CONNEXES	26
1. Enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale.....	26
(a) Le ministère public	26
(b) Services de police intervenant dans les affaires de corruption transnationale.....	26
(c) Sensibilisation et formation des procureurs, de la police et du pouvoir judiciaire en matière de corruption transnationale.....	27
(d) Répartition des compétences et coordination	28
(e) Ouverture et réalisation des enquêtes	29
(f) Clôture des procédures par le procureur.....	30
(i) Infractions commises à l'étranger.....	30
(ii) Absence d'intérêt général et culpabilité négligeable	32
(iii) Contrevenants coopérants.....	33
(iv) Transaction judiciaire	33
(g) Indépendance des procureurs.....	34
(h) Techniques d'enquête et secret bancaire	36
(i) Perquisition et saisie, y compris des informations bancaires	36
(ii) Techniques spéciales d'enquête.....	36
(i) Entraide judiciaire et extradition	37
2. L'infraction de corruption transnationale	38
(a) Vue d'ensemble des infractions de corruption transnationale en Estonie	39
(b) Définition non autonome de l'infraction de corruption transnationale.....	39
(c) Définition d'un agent public étranger.....	40
(i) Le critère du « mandat » – Références croisées avec d'autres législations	40
(ii) Le critère de « fonction ».....	42
(iii) Exercer des fonctions dans un État étranger ou dans une organisation internationale	42
(d) Tiers bénéficiaires	42
(e) Acte ou omission d'un agent public dans l'exécution de fonctions officielles.....	43
(f) Corruption par le biais d'intermédiaires – L'infraction liée à l'organisation d'un pot-de-vin ou d'une gratification	44
(g) Propositions de modification de l'infraction de corruption transnationale.....	44
3. Responsabilité des personnes morales.....	44
(a) Ceux dont les actes peuvent engager la responsabilité – La signification de « organes ou dirigeants »	45
(b) Les actes susceptibles d'engager la responsabilité	46
(c) Un acte commis « dans l'intérêt de la personne morale »	47
4. Compétence	48
(a) Compétence territoriale	48
(b) Compétence fondée sur la nationalité.....	48
(c) Compétence universelle.....	48
5. Prescription.....	49
6. L'infraction de blanchiment de capitaux	50
(a) Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux	50
(b) Sanctions applicables au blanchiment de capitaux.....	51
(c) Répression de l'infraction de blanchiment de capitaux	51
7. L'infraction de falsification des comptes.....	52
(a) Champ d'application de l'infraction de falsification des comptes	52
(b) Sanctions applicables à la falsification des comptes	53
8. Sanctions pour corruption transnationale	53
(a) Sanctions pénales.....	53
(i) Sanctions applicables aux personnes physiques	53

(ii)	Sanctions applicables aux personnes morales	54
(iii)	Confiscation.....	54
(iv)	Sanctions pénales effectives imposées dans la pratique	55
(b)	Sanctions administratives	57
(i)	Marchés publics.....	57
(ii)	Aide publique au développement (APD).....	58
(iii)	Crédits à l'exportation bénéficiant d'une aide publique.....	58
D.	RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI	59
I.	Recommandations.....	59
	Recommandations pour prévenir et détecter la corruption transnationale	59
	Recommandations pour des enquêtes et des poursuites efficaces dans les affaires de corruption transnationale et infractions connexes.....	60
II.	Suivi par le Groupe de travail	62
ANNEXE 1.	LISTE DES PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE.....	63
ANNEXE 2.	LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	65
ANNEXE 3.	EXTRAITS DE LA LÉGISLATION	66

SYNTHÈSE

Le Rapport de Phase 2 du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption consacré à l'Estonie évalue la mise en œuvre par ce pays de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et des instruments connexes, et formule des recommandations correspondantes. Le Groupe de travail relève que l'Estonie a déployé des efforts importants et a consacré des ressources considérables pour combattre la corruption. Néanmoins, ces actions se sont presque exclusivement concentrées sur la corruption nationale, et pas transnationale. Par conséquent, la sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale et à la Convention est faible en Estonie.

Du fait de cette méconnaissance, les secteurs public et privé du pays ont pris très peu de mesures pour s'attaquer à la corruption transnationale. Le rapport souligne un manque d'initiatives, de mesures et d'efforts de la part des autorités répressives, du parquet, du pouvoir judiciaire, de l'administration fiscale, des services diplomatiques, de l'organisme d'aide publique au développement et d'autres ministères concernés. Il constate un vide analogue chez les comptables, les vérificateurs, les agents de l'administration fiscale, les professions juridiques, les entreprises privées et la société civile. Dès lors, le Rapport recommande à l'Estonie de prendre des mesures dans tous ces secteurs afin de prévenir, détecter et signaler les faits de corruption transnationale, ainsi que d'améliorer la sensibilisation à ce problème.

Dans le domaine législatif, le Groupe craint que le régime actuel de l'Estonie concernant la responsabilité pénale des personnes morales ne soit pas conforme à la Convention. Les sanctions contre les personnes morales coupables de faits de corruption transnationale ne sont donc pas efficaces, proportionnées ou dissuasives. Aussi, le Groupe préconise que l'Estonie révise son Code pénal en vue d'élargir les critères de responsabilité des personnes morales, afin que les poursuites à l'encontre de celles qui se livrent à des actes de corruption transnationale soient plus probables et efficaces. Concernant l'infraction de corruption transnationale, l'Estonie n'a procédé à aucun changement législatif important depuis l'examen de Phase 1 en février 2006. Par conséquent, plusieurs lacunes subsistent, notamment le fait que la législation ne couvre pas expressément la corruption d'agents étrangers qui exercent des fonctions législatives, et la nécessité de se référer à une législation étrangère pour prouver la réalité de l'infraction. Le rapport exhorte l'Estonie à modifier son Code pénal et à remédier à ces défaillances.

Le rapport souligne par ailleurs certains aspects positifs de la mise en œuvre de la Convention par l'Estonie. La législation estonienne refuse expressément la déduction fiscale des pots-de-vin. KredEx, l'organisme estonien de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, a pris une série de mesures de prévention de la corruption transnationale et de sensibilisation à cette question, notamment : imposer aux demandeurs de fournir une déclaration anticorruption, et aborder avec les clients la question des risques de corruption transnationale sur certains marchés à l'étranger. Les procureurs et les autorités répressives du pays disposent d'un système efficace de répartition des affaires, de coordination et de mise en commun des renseignements. Enfin, peu avant l'adoption de ce rapport, l'Estonie a engagé plusieurs initiatives en vue de mieux sensibiliser les fonctionnaires de l'administration fiscale, les diplomates et les autres agents du ministère des Affaires étrangères. Elle a aussi engagé la procédure législative visant à remédier aux carences de nature juridique. Le rapport mentionne les modifications législatives proposées, sans pour autant les évaluer.

Ce rapport, qui présente les conclusions des experts de la Bulgarie et de la Suède, ainsi que les recommandations du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, a été adopté par le Groupe de travail. Dans l'année suivant l'approbation du rapport par le Groupe de travail, l'Estonie présentera un compte rendu oral sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de Phase 2. Elle soumettra également un rapport de suivi écrit dans les deux ans. Le Rapport de Phase 2 se fonde sur le texte des lois et règlements et sur les autres documents fournis par les autorités estoniennes, ainsi que sur les informations obtenues par l'équipe d'examen pendant sa mission sur place de cinq jours à Tallinn. Au cours de cette mission en janvier 2008, l'équipe a rencontré des représentants de plusieurs organismes publics, du secteur privé et de la société civile.

A. INTRODUCTION

1. La mission sur place

1. Du 14 au 18 janvier 2008, une équipe du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) a séjourné à Tallinn, en Estonie, dans le cadre de l'auto-évaluation et de l'évaluation mutuelle au titre de la Phase 2 de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention) et de la Recommandation révisée de 1997 (la Recommandation révisée). Cette mission avait pour but d'évaluer la mise en œuvre de la législation estonienne portant application de la Convention et de la Recommandation révisée.

2. L'équipe d'évaluation se composait d'examineurs principaux de Bulgarie et de Suède ainsi que de membres du Secrétariat de l'OCDE. Avant la mission sur place, l'Estonie a répondu au questionnaire de la Phase 2 et à un questionnaire complémentaire. Elle a également fourni des traductions de la législation, des documents et de la jurisprudence pertinents. Pendant la mission sur place, l'équipe d'évaluation a rencontré des représentants des secteurs public et privé et de la société civile en Estonie¹. Comme on le verra plus loin, lors de la mission sur place, les responsables estoniens de la fonction publique étaient bien représentés, ce qui était moins le cas du secteur privé et de la société civile. Les autorités estoniennes ont expliqué que certains représentants du secteur des entreprises, des médias et de la société civile avaient accepté les invitations, mais avaient fini par ne pas se présenter aux réunions. L'équipe d'évaluation précise qu'elle a apprécié l'excellente coopération de l'Estonie tout au long du processus. Elle est aussi reconnaissante aux participants à la mission sur place pour leur coopération et leur ouverture pendant les discussions.

2. Observations générales

3. L'Estonie est un pays relativement petit de 45 277 km² pour 1.34 million d'habitants. Elle se situe en Europe orientale sur les côtes de la mer Baltique et partage des frontières terrestres avec la Lettonie et la Fédération de Russie. La capitale, Tallinn, est de loin la plus grande ville et abrite environ 30 % de la population du pays. Les Estoniens et les Russes sont les deux principales ethnies et représentent respectivement 69 % et 26 % de la population². L'Estonie a rejoint l'Union européenne en 2004.

(a) *Système économique*

4. L'économie estonienne est relativement petite mais moderne et très ouverte. Sur les 37 Parties à la Convention de l'OCDE, l'Estonie affiche l'un des plus petits PIB le plus petit, le deuxième par sa faiblesse³. La région de Harju, qui comprend Tallinn, arrive en tête du pays en termes de salaires,

¹ Voir annexe 1 pour la liste des participants.

² Services nationaux de statistiques d'Estonie (www.stat.ee/statistics). Les statistiques sur la population datent du 1^{er} janvier 2006.

³ Aux prix actuels du marché (Source : Fonds monétaire international 2007).

d'investissement et de nombre d'entreprises immatriculées⁴. Depuis la transition vers une économie de marché dans les années 90 du XX^e siècle, la part de l'industrie et de l'agriculture dans le PIB s'est considérablement réduite, tandis que celle des services représente désormais près de 70 %⁵. Ces dernières années, les taux de croissance les plus rapides ont été observés dans l'intermédiation financière et le secteur du voyage⁶. La croissance économique est imputable pour une bonne part aux politiques de libre échange et de libéralisation adoptées depuis les années 90. L'Estonie est toujours classée parmi les pays les plus accueillants pour les entreprises et les investissements⁷.

5. Par rapport à la taille de son économie, le volume des échanges extérieurs de l'Estonie est relativement faible. La Finlande et la Suède sont de loin les principales destinations de ses exportations, même si la Russie et la Lettonie jouent également un rôle important. Les machines-outils et les équipements sont la première catégorie de produits échangés. Puis viennent les matières premières minérales, compte tenu du rôle de l'Estonie comme pays de transit pour les produits pétroliers russes. Le secteur de l'alimentation est lui aussi tributaire des ventes à la Russie⁸.

6. Les entrées d'investissement direct étranger (IDE) ont plus d'importance pour l'économie estonienne que les sorties d'IDE⁹. La Lettonie et la Lituanie sont les principales destinations de l'investissement, la Russie arrivant loin derrière en troisième position. L'immobilier et l'intermédiation financière sont les principaux secteurs à la fois pour les entrées et les sorties d'IDE¹⁰.

(b) Systèmes politique et juridique

7. L'Estonie est une république parlementaire. Le corps législatif se compose d'un parlement unicaméral de 101 sièges (Riigikogu). Les membres sont élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans. Le chef de l'État est le Président, élu pour un mandat de cinq ans par le Parlement (ou un collège électoral si le Parlement ne peut atteindre la majorité requise). Les lois adoptées par le Parlement n'entrent en vigueur que lorsqu'elles ont été promulguées par le Président. Le Parlement désigne par ailleurs un

⁴ The Economist Intelligence Unit (2007), *Country Profile – Estonia*, The Economist Intelligence Unit, Londres, p. 27 ; Services nationaux de statistiques d'Estonie (2007).

⁵ En 2007, les services représentaient 69 % du PIB, tandis que l'industrie et l'agriculture correspondaient à seulement 15 % et 3 % respectivement (Source : Services nationaux de statistiques d'Estonie).

⁶ Banque d'Estonie (2006), *Rapport annuel 2006*, Banque d'Estonie, Tallinn, p. 95.

⁷ Banque mondiale (2007), *Doing Business*, Banque mondiale, Washington D.C. ; The Economist Intelligence Unit (2007), *Country Profile – Estonia*, The Economist Intelligence Unit, Londres, pp. 4-6 et 22-25.

⁸ En 2006, les principales destinations des exportations étaient (1) la Finlande (18.5 %), (2) la Suède (12.0 %), (3) la Lettonie (8.8 %), (4) la Russie (7.9 %), (5) les États-Unis (6.7 %) (Source : Services nationaux de statistiques d'Estonie). Les principales catégories de produits de base exportés étaient (1) les machines-outils et les équipements (24 %), (2) les matières premières minérales (16 %), (3) le bois et les articles en bois (9 %). En 2006, les importations des pays de la CEI représentaient 12 % du total (Source : Organisation mondiale du commerce ; Services nationaux de statistiques d'Estonie ; InvestinEstonie.com).

⁹ En 2005 et en termes absolus, les sorties d'IDE et l'encours d'IDE de l'Estonie se classaient respectivement en 30^e et en 35^e position (Source : CNUCED).

¹⁰ En 2006, entrées d'IDE par pays : (1) Suède (54 %), (2) Finlande (26 %), (3) Royaume-Uni (5 %) ; encours des entrées d'IDE par pays : (1) Suède (40 %), (2) Finlande (26 %), (3) Royaume-Uni (4 %) ; encours des entrées d'IDE par secteur : (1) immobilier (30 %), (2) intermédiation financière (28 %) et production manufacturière (18 %) ; sorties d'IDE : (1) Lettonie (34 %), (2) Lituanie (32 %), (3) Russie (9 %) ; encours des sorties d'IDE par secteur : (1) immobilier (38 %), (2) intermédiation financière (32 %) et transport, entreposage et communication (10 %) (Source : Banque d'Estonie ; InvestinEstonie.com).

Premier ministre nommé par le Président pour diriger le gouvernement. Le Premier ministre désigne lui-même les ministres du gouvernement qui doivent être ensuite approuvés par le Parlement et nommés par le Président¹¹.

8. Le droit estonien, qui s'inspire de la tradition juridique allemande, est fondé sur le droit législatif. Les principes et les normes universellement reconnus du droit international sont considérés comme faisant partie intégrante du système juridique estonien. Si une loi est en contradiction avec un traité international ratifié, c'est le traité qui prévaut. Les textes législatifs sont adoptés par le Parlement ou par référendum. Parmi les autres sources de droit figurent les décrets présidentiels et les règlements adoptés par le gouvernement en application de lois. Une décision d'une juridiction supérieure ne lie une juridiction inférieure que pour l'affaire sur laquelle porte la décision, autrement dit la doctrine du précédent ne s'applique pas. Cependant, la Cour suprême peut déclarer une loi anticonstitutionnelle, les juridictions inférieures étant ensuite autorisées à ne pas appliquer ladite loi¹².

9. En dehors de la Convention de l'OCDE, l'Estonie a ratifié la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (mais pas le Protocole additionnel)¹³ et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption. Elle n'a pas signé la Convention des Nations Unies contre la corruption mais elle envisage de le faire en 2008.

(c) Mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée

10. L'Estonie a déposé son instrument d'adhésion à la Convention de l'OCDE en novembre 2004. La Convention est entrée en vigueur en Estonie en janvier 2005. Les articles 288, 297 et 298 du Code pénal, portant application de la Convention, sont entrés en vigueur en juillet 2004. En février 2006, le Groupe de travail a terminé l'examen de Phase 1 de l'Estonie. Quelques nouveautés ont été apportées depuis à la législation estonienne, notamment l'introduction de nouvelles infractions pour trafic d'influence et falsification de comptes, et des modifications des dispositions sur la confiscation et la durée de la prescription. Après la mission sur place, l'Estonie a préparé des modifications concernant plusieurs lois pertinentes. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Parlement estonien examinait ces modifications. S'il les adopte, elles devraient entrer en vigueur une fois promulguées par le Président. Le présent rapport se réfère à ces modifications sans toutefois les évaluer. Les examinateurs principaux et le Groupe de travail ont choisi cette approche en l'absence de certitude concernant la version finale des dispositions. Ils n'ont pas pu évaluer non plus l'application dans la pratique de ces dispositions.

(d) Affaires relatives à la corruption d'agents publics étrangers

11. L'Estonie n'a pas procédé à des enquêtes ou des poursuites pour corruption d'agents publics étrangers. Il n'y a pas eu non plus d'affaires en lien avec le Programme Pétrole contre nourriture des Nations Unies.

¹¹ Constitution estonienne, chapitres IV-VI.

¹² Constitution estonienne, articles 3 et 123 ; Réseau judiciaire européen (2007), *Legal Order – Estonia*, Commission européenne, Bruxelles ; Mill, K. (2000), « Features – An Overview of Estonian Law and Web Resources », Law and Technology Resources for Legal Professionals, www.llrx.com. Cependant, l'Estonie a expliqué qu'une décision de la Cour suprême serait contraignante si la Cour statue sur une question dont ne traitent pas les autres sources de droit procédural.

¹³ L'Estonie a l'intention de ratifier le Protocole additionnel d'ici octobre 2009.

3. Plan du Rapport

12. Le présent rapport est organisé selon le plan suivant. La partie B examine les efforts de l'Estonie pour prévenir et déceler la corruption transnationale et améliorer la sensibilisation dans ce domaine. La partie C traite des enquêtes, des poursuites et des sanctions concernant la corruption transnationale. La partie D expose les recommandations du Groupe de travail et les aspects nécessitant un suivi.

B. PRÉVENTION, DÉTECTION ET SENSIBILISATION CONCERNANT LA CORRUPTION TRANSNATIONALE

1. Efforts généraux de sensibilisation

13. Ces dernières années, la corruption est devenue un thème majeur dans le débat public en Estonie, au Parlement, au sein de la société civile et dans les médias, notamment du fait du processus d'adhésion à l'Union européenne. Cependant, avant la mission sur place, l'approche était surtout axée sur la probité des fonctionnaires et l'intégrité de la passation des marchés publics en Estonie. Peu de mesures ont été prises pour améliorer la sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale ou à la Convention. Les efforts pour combattre la corruption en Estonie se sont presque exclusivement concentrés sur la corruption nationale. Le plus préoccupant, cependant, est l'idée largement répandue selon laquelle « faire des affaires différemment », comme le formulent de nombreux participants au panel, est nécessaire pour commercer dans certains pays étrangers.

(a) Initiatives de sensibilisation prises par les pouvoirs publics

14. Ces dernières années, les réformes législatives, organisationnelles et autres menées en Estonie ont témoigné de la volonté du pays de combattre la corruption. Le gouvernement a adopté des stratégies anticorruption depuis plusieurs années¹⁴. Il gère un site Internet anticorruption qui se réfère à la Convention de l'OCDE et à la pénalisation de la corruption transnationale¹⁵. En 2005, la définition de la corruption a été étendue pour caractériser l'infraction comme un phénomène auquel participe le secteur privé. L'Estonie a aussi adopté des lois pour lutter contre la corruption, créant une Direction des délits économiques complexes au sein du ministère public et nommant des procureurs pour qu'ils se spécialisent dans les affaires de corruption.

15. Pourtant, l'approche a surtout porté sur la corruption nationale. Par exemple, la stratégie anticorruption intitulée « Pour un État intègre » mise en œuvre par l'Estonie durant la période 2004-2007 n'a pas explicitement porté sur la corruption transnationale ou la Convention de l'OCDE. La nouvelle stratégie anticorruption pour 2008-2012, en cours de préparation au moment de la mission sur place, est plus étendue que « Pour un État intègre » au sens où elle couvre davantage d'agents publics et surtout des activités du secteur privé. Lors de la mission sur place, les responsables estoniens ont déclaré que la nouvelle stratégie n'allait pas se référer spécifiquement à la corruption transnationale. Cette approche a été rectifiée lorsque le gouvernement a adopté la stratégie en avril 2008. La stratégie mentionne à présent la Convention et propose au secteur privé des séminaires de sensibilisation.

¹⁴ Voir GRECO (2001), *Premier cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur l'Estonie*, GRECO, Strasbourg, paragraphes 10-24.

¹⁵ www.korruptsioon.ee/6448.

16. La priorité accordée à la corruption nationale a entraîné une certaine inaction sur le front de la corruption transnationale. Lors de la mission sur place, les autorités estoniennes, à quelques exceptions près, n'avaient pas mené d'actions de sensibilisation à la corruption transnationale ou à la Convention auprès des agents publics ou du secteur privé en Estonie. Par exemple, les ministères concernés (Justice, Intérieur, Finances et Économie et Communications) n'avaient fait aucun effort pour sensibiliser leur personnel. De même, aucune campagne d'information n'avait été organisée pour les entreprises exportatrices et les professionnels concernés (comptables, vérificateurs des comptes, juristes) à propos de l'infraction de corruption transnationale ou pour encourager le développement de programmes de conformité interne dans l'entreprise, comme le préconise la Recommandation révisée. Aucune mesure n'a été prise pour promouvoir les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (qui comportent un chapitre sur la corruption nationale et transnationale) auprès des entreprises exerçant des activités sur des marchés étrangers¹⁶. Ce n'est qu'après la mission sur place que le ministère de l'Économie et des Communications ainsi que Enterprise Estonia ont décidé de promouvoir les Principes directeurs sur l'Internet et d'organiser des séminaires pour les chefs d'entreprise. En outre, à l'occasion d'une conférence qui a eu lieu après la mission sur place, le ministre de la Justice s'est référé dans un discours à la Convention et à l'importance de la lutte contre la corruption transnationale. Les représentants du gouvernement, des entreprises et des ONG ont de leur côté convenu d'élaborer des principes généraux sur la déontologie dans l'entreprise.

17. Ce manque de sensibilisation a eu un impact négatif sur la prévention, la détection et les poursuites en matière de corruption transnationale. Par exemple, les agents publics estoniens sont tenus de signaler les infractions pénales aux autorités répressives. Or, les agents de l'administration publique qui sont en position de prévenir et de détecter la corruption transnationale ne peuvent le faire parce qu'ils ne sont pas suffisamment sensibilisés et laissent par conséquent ces activités illégales se dérouler sans les détecter. Il existe des exceptions, comme les références à la corruption transnationale dans les séminaires organisés par Enterprise Estonia¹⁷. Les mesures prises par KredEx, organisme officiel estonien de crédit à l'exportation, constituent une autre exception. Cependant, ces exemples sont rares. Comme les pouvoirs publics font preuve d'une inertie dans ce domaine, le secteur privé ne prend pas non plus d'initiatives de sensibilisation à la corruption transnationale. Aussi est-il peu probable que les personnes physiques (comme les comptables et les vérificateurs des comptes) qui sont en position de détecter et de signaler des faits de corruption transnationale le fassent. Il est aussi peu probable que les entreprises exposées aux risques de corruption transnationale prennent des mesures pour prévenir ou détecter ces infractions.

18. Pendant la mission sur place, les examinateurs principaux ont entendu divers participants minimiser l'importance, pour l'Estonie, de la corruption transnationale. Ils ont justifié leurs propos en invoquant la « faible présence » de l'Estonie dans des relations commerciales et d'investissement avec les pays enclins à la corruption. Un examen plus attentif fait ressortir un tout autre tableau : les entreprises estoniennes ont des liens commerciaux et d'investissement avec des pays où la corruption passe de manière générale pour être courante. En fait, pendant la mission sur place, plusieurs responsables estoniens ont reconnu qu'il était sans doute nécessaire de corrompre pour faire des affaires dans ces pays. Bien qu'elles

¹⁶ L'Estonie est un pays adhérent aux Principes directeurs.

¹⁷ Enterprise Estonia (EE) est un organisme financé par des fonds publics qui a pour but, entre autres, de promouvoir les exportations estoniennes et d'améliorer la compétitivité des entreprises estoniennes à l'étranger. En dehors de ses activités en Estonie, EE a six antennes à l'étranger, dont deux en Russie. EE fournit des informations sur les marchés étrangers, les partenaires potentiels et les obstacles à l'entrée sur les marchés. Cet organisme a organisé des séminaires pour les entreprises estoniennes sur des marchés spécifiques, comme la Chine, la Russie et l'Ukraine. EE met également, à travers son site Internet, des informations à la disposition des petites et moyennes entreprises et des entreprises nouvelles, mais le site ne fait pas référence à la corruption transnationale ou à la Convention (Enterprise Estonia Yearbook 2006 ; site Internet d'Enterprise Estonia, www.eas.ee).

se soient montrées réticentes à parler de leur expérience de la corruption à l'étranger, les associations professionnelles et les entreprises ont reconnu que les risques de corruption transnationale existaient. Certaines ont évoqué des « rumeurs » à propos de tels incidents. Des représentants de la société civile ont suggéré que la corruption était sans doute considérée par bon nombre d'Estoniens comme un « mal nécessaire » pour faire des affaires dans certains pays.

19. Les examinateurs s'inquiètent de cette minimisation de la pertinence de la Convention et de la sensibilisation qui s'appuie sur la faible importance supposée de la corruption transnationale pour l'Estonie. Les autorités estoniennes ont un rôle indispensable à jouer de sensibilisation à la Convention et à l'infraction de corruption transnationale. Les ministères concernés devraient prendre des mesures pour sensibiliser davantage son personnel à cette infraction. Comme on verra, les autorités ont un autre rôle fondamental qui consiste à encourager les entreprises estoniennes exerçant des activités commerciales ou investissant à l'étranger à se conformer aux normes les plus rigoureuses. Dans le cadre d'une approche dynamique, il faudrait également s'adresser à la société civile et au grand public afin de mieux faire connaître l'infraction de corruption transnationale et la Convention. À cet égard, cette infraction doit être abordée expressément dans les programmes de lutte contre la corruption. Les initiatives qui ciblent de manière générale la « corruption » ne suffisent pas. On peut en effet supposer que la plupart des citoyens estoniens qui rencontrent une référence à la « corruption » dans des publications officielles vont associer le terme uniquement à la corruption nationale, et non transnationale. Après la mission sur place, le ministère de la Justice a remédié en partie à ce problème en introduisant la question de la corruption transnationale dans la stratégie anticorruption de l'Estonie pour 2008-2012.

(b) Initiatives de sensibilisation prises par le secteur privé

(i) Le secteur des entreprises

20. Le secteur privé a déployé très peu d'efforts de sensibilisation à la corruption transnationale ou à la Convention de l'OCDE, ce qui n'est sans doute que le reflet de l'inaction correspondante des autorités estoniennes. Au moment de la mission sur place, la seule mesure prise était l'organisation d'un séminaire avec le soutien, entre autres, de la Chambre de commerce estonienne et britannique et de l'Ambassade de Suède. L'an dernier, trois séminaires supplémentaires sur l'éthique dans l'entreprise n'ont pas spécifiquement traité de la corruption transnationale. La Chambre de Commerce estonienne s'est contentée de faire figurer sur son site Internet un lien vers les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Autre symptôme probable de cette inaction : les examinateurs n'ont rencontré aucune entreprise estonienne ; seules les filiales de trois multinationales étrangères étaient présentes lors de la mission sur place. Les autorités estoniennes expliquent que la grande majorité des entreprises estoniennes sont des petites ou moyennes entreprises qui n'investissent pas à l'étranger et que la plupart des entreprises susceptibles d'être intéressées sont détenues par des investisseurs étrangers. Du point de vue des examinateurs, cependant, certaines entreprises estoniennes exercent bel et bien des activités internationales. Les représentants de la société civile estonienne étaient du même avis.

21. Du fait de cette absence de sensibilisation, les mesures de conformité au sein des entreprises sont, comme on pouvait s'y attendre, rares pour lutter contre la corruption transnationale. La Chambre de commerce a ainsi préparé un modèle de code de conduite qui ne se réfère pas à la corruption transnationale. Les associations professionnelles estoniennes n'ont pas de modèle de programmes de conformité et elles n'encouragent pas l'adoption de codes de conduite préparés par des organismes en dehors d'Estonie. Le modèle de code de gouvernement d'entreprise de la bourse ne traite pas de la corruption. Les filiales estoniennes des multinationales étrangères sont soumises aux codes de conduite de leurs maisons mères. Selon un universitaire estonien, ces codes n'ont pas été mis en œuvre efficacement. Selon les ONG présentes lors de la mission sur place, les entreprises locales ne sont généralement pas dotées de codes déontologiques.

22. Les associations professionnelles estoniennes sont conscientes de la nécessité de faire plus d'efforts de sensibilisation et de prévention. Pendant la mission sur place, elles se sont dites prêtes à développer, en partenariat avec les autorités estoniennes, des activités spécifiques en vue de remédier aux risques de corruption transnationale dans le cadre de la nouvelle stratégie anticorruption pour la période 2008-2012.

(ii) *La société civile et les syndicats*

23. L'absence d'initiatives de sensibilisation à la corruption transnationale s'étend à la société civile estonienne¹⁸. Les ONG (y compris la section locale de Transparency International) ont déclaré aux examinateurs que la société civile estonienne et les médias n'avaient jusqu'à présent pas particulièrement cherché à savoir comment les entreprises estoniennes se comportent à l'étranger. L'accent a surtout été mis sur la lutte contre la corruption nationale. Comme dans le cas d'autres secteurs rencontrés par l'équipe d'examen, elles ont minimisé l'importance, pour les entreprises estoniennes, du problème de la corruption d'agents publics étrangers, même si elles se sont montrées réceptives à l'idée d'une sensibilisation à la corruption transnationale dans leurs programmes et leurs activités.

Commentaire

Pour promouvoir la mise en œuvre efficace de la Convention, les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de prendre des mesures énergiques de sensibilisation à la Convention et à l'infraction de corruption transnationale (a) au sein du secteur public et des organismes publics qui peuvent jouer un rôle dans la détection et le signalement de faits de corruption transnationale, et (b) parmi le grand public. Les examinateurs principaux recommandent par ailleurs à l'Estonie d'agir vigoureusement – en association avec le secteur des entreprises – pour inciter les entreprises estoniennes à renforcer leurs normes d'éthique dans le cadre de la lutte contre la corruption transnationale. Ils préconisent également que l'Estonie prenne des initiatives pour aider le secteur des entreprises à prévenir et à détecter la corruption transnationale, y compris en concevant des outils à cet effet.

2. Signalement, dénonciation et protection des témoins

(a) *Obligation de signalement des infractions*

24. Les agents publics estoniens ont l'obligation de signaler les infractions de corruption. Les agents publics et les fonctionnaires doivent signaler les actes de corruption au responsable de leur organisme, à l'Administration de la police, au Bureau de la sûreté ou au parquet. Le non-signalement est passible d'une amende et/ou de sanctions disciplinaires, y compris un licenciement¹⁹. Du point de vue des examinateurs, l'existence d'une telle obligation de signalement est positive. Cependant, son efficacité est tempérée par l'absence de sensibilisation des agents publics estoniens à l'infraction de corruption transnationale.

25. Les personnes physiques ne sont soumises à aucune obligation correspondante de signaler les faits de corruption transnationale. Ils sont tenus de signaler les infractions du premier degré sauf si l'auteur de l'infraction est une relation. Ils n'ont pas à signaler les infractions du deuxième degré, comme la corruption transnationale²⁰. Il a été confié aux examinateurs lors de la mission sur place que les citoyens

¹⁸ Comme les syndicats n'étaient pas présents lors de la mission sur place, aucune information n'est disponible en ce qui les concerne.

¹⁹ Loi anticorruption, article 23.

²⁰ Sauf en cas de récidive pour les infractions de corruption d'agents publics étrangers, ce qui constitue une infraction du premier degré.

estoniens considèrent le signalement d'infractions comme un acte de « délation » et donc inhabituel. Néanmoins, 96 déclarations de corruption nationale ont été effectuées de 2004 à avril 2008. Les déclarations se font en appelant un service téléphonique spécial ou sur la page Internet anticorruption des pouvoirs publics (www.korruptsioon.ee).

(b) Dénonciation et protection des dénonciateurs

26. L'Estonie n'a pas de lois spécifiques concernant la dénonciation. Pour les agents publics, l'anonymat du dénonciateur est maintenu sauf si la déclaration a été effectuée de mauvaise foi ou si son témoignage est requis devant un tribunal. Les salariés ne peuvent être renvoyés qu'aux motifs énumérés dans la Loi sur le service public (pour les fonctionnaires) et la Loi sur les contrats de travail (pour les salariés du secteur privé et le personnel auxiliaire du secteur public). La Loi sur le service public autorise un agent public lésé qui souhaite faire valoir ses droits à demander sa réintégration ou un dédommagement. Aux termes de la Loi sur les contrats de travail, un dénonciateur peut demander à un tribunal ou à une instance de règlement des différends relatifs aux contrats de travail de réexaminer une décision disciplinaire ou un renvoi²¹. Des responsables estoniens ont signalé que ces dispositions n'avaient jamais été invoquées par un dénonciateur.

27. Les examinateurs principaux estiment que cette législation générale relative aux licenciements risque de ne pas protéger suffisamment des représailles les dénonciateurs dans les secteurs public comme privé. Certains motifs de renvoi sont plutôt vagues et généraux, par exemple le manquement à ses obligations ou la perte de confiance²². Il ne ressort pas clairement de la législation estonienne si la dénonciation pourrait constituer un manquement d'un salarié à son obligation de ne pas divulguer les « secrets commerciaux et de production » de l'employeur²³. Enfin, ces dispositions peuvent ne pas couvrir les représailles en deçà du renvoi, par exemple la mutation à un autre poste, la modification des fonctions, etc.

28. Les autorités estoniennes, conscientes de ces problèmes, ont décidé d'examiner la question dans le cadre de la nouvelle stratégie anticorruption. Elles espèrent que cet examen permettra d'aboutir à un nouveau système de dénonciation, surtout pour le secteur de la santé. Du point de vue des examinateurs, cette évolution est positive, mais une meilleure protection des dénonciateurs ne peut favoriser la détection de faits de corruption transnationale qu'en cas de plus forte sensibilisation à l'infraction. Le public a peu de chance de signaler des faits de corruption transnationale s'il n'est pas sensibilisé au problème.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de renforcer les mesures de protection des dénonciateurs, pour encourager les salariés des secteurs public et privé à signaler les actes de corruption transnationale sans craindre de représailles ou un renvoi.

(c) Protection des témoins

29. La protection des témoins est essentiellement prévue dans la Loi sur la protection des témoins. Dans certaines circonstances, l'Office central de police criminelle peut assurer une protection physique aux témoins et aux membres de leur famille. Le Code de procédure pénale autorise en outre un témoin à

²¹ Loi sur le service public, articles 13 et 135 ; Loi sur les contrats de travail, article 142 ; Loi sur les sanctions disciplinaires à l'encontre des salariés.

²² Loi sur les contrats de travail, articles 86 et 103-104.

²³ Loi sur les contrats de travail, article 50.6).

conserver l'anonymat pendant les procédures pénales dans certains cas²⁴. Ces mesures sont disponibles dans le cadre de poursuites pour faits de corruption transnationale, mais elles n'ont jamais été utilisées dans ces affaires.

3. Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

30. Les organismes de crédit à l'exportation proposent des crédits et des garanties aux entreprises qui se lancent dans des opérations commerciales internationales et peuvent donc jouer un rôle majeur dans la sensibilisation à la Convention et dans la détection de faits de corruption transnationale. L'organisme chargé des crédits bénéficiant d'un soutien public en Estonie est le Fonds de crédit et de garantie à l'exportation (KredEx). Le KredEx propose des garanties des crédits aux exportateurs et aux acheteurs étrangers. Les États-Unis et la Russie sont les deux principales destinations des exportations dans le portefeuille de garanties de KredEx²⁵. Le KredEx propose aussi des produits comme le financement de PME et la garantie des investissements dans des entreprises non estoniennes. Le KredEx n'est ni membre, ni observateur du Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation et ne participe pas aux enquêtes du Groupe de travail sur la corruption et les crédits à l'exportation. Cependant, le KredEx applique volontairement la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public²⁶.

(a) Efforts de sensibilisation

31. Le KredEx a engagé des actions de sensibilisation de ses clients. Les demandeurs doivent signer une déclaration précisant qu'ils, ou que toute personne agissant en leur nom, ne se livreront pas à des actes de corruption. Le non-respect de cette déclaration entraîne l'interruption du soutien et le remboursement par le demandeur des fonds déjà versés par le KredEx. De plus, le KredEx a récemment organisé des séminaires sur l'exportation vers l'Europe orientale²⁷ dans lesquels il souligne les risques de corruption transnationale dans certains pays de la région. Le site Internet du KredEx ne se réfère pas à la corruption transnationale ou à la Convention, mais seulement au texte de la déclaration anticorruption.

32. Pour sensibiliser en interne à la corruption d'agents publics étrangers, le KredEx a donné instruction à son personnel d'expliquer la déclaration anticorruption aux clients et de s'assurer qu'ils signent la déclaration.

(b) Détection de faits de corruption d'agents publics étrangers

33. Pour améliorer la détection de faits de corruption, les représentants du KredEx coopèrent étroitement avec l'importateur et rend presque toujours sur place une visite à l'importateur dans le pays étranger. En dehors de ces mesures, aucune formation spécifique n'a eu lieu sur les moyens de déceler des actes de corruption ou l'approche à adopter avec les clients qui ont recours à des agents étrangers. Les salariés du KredEx n'ont pas été confrontés à des cas de soupçons de corruption transnationale.

34. Pendant la mission sur place, il a été précisé que les salariés du KredEx ne sont pas considérés comme des agents publics et que, de ce fait, ils ne sont pas soumis aux mêmes obligations de signalement

²⁴ Loi sur la protection des témoins ; Code de procédure pénale, article 67.

²⁵ Au 31 décembre 2006, le portefeuille des garanties des crédits à l'exportation de KredEx se composait comme suit : États-Unis (15.38 %), Russie (14.84 %), Royaume-Uni (9.06 %), Allemagne (9.05 %) et Finlande (7.60 %) (KredEx (2006), *Annual Report 2006*, KredEx, Tallinn, p. 16, www.kredex.ee).

²⁶ TD/ECG(2006)24.

²⁷ KredEx Annual Report 2006, www.kredex.ee.

que les fonctionnaires estoniens. Le KredEx est considéré de par la loi comme une entreprise privée. Aussi l'obligation des agents publics de signaler les faits de corruption ne s'applique pas aux salariés du KredEx. Cela étant, deux des cinq administrateurs du KredEx sont des hauts responsables du gouvernement soumis à une obligation de signalement. Malheureusement, on ne sait pas vraiment si le conseil d'administration serait nécessairement informé de tous les cas de soupçons de corruption détectés par les salariés du KredEx. Avant qu'une demande soit approuvée, le salarié du KredEx responsable doit présenter la demande, cet exposé pouvant évoquer entre autres des problèmes liés à la corruption. Mais cet exposé n'est pas toujours effectué devant le conseil, car cela dépend de l'ampleur de la garantie. En somme, il n'est pas certain que KredEx signale systématiquement tous les soupçons de corruption transnationale aux autorités répressives.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de s'assurer que les soupçons de corruption d'agents publics étrangers perçus par les salariés du KredEx sont signalés aux autorités répressives.

4. Aide publique au développement (APD)

35. En Estonie, la Direction de la coopération économique extérieure et du développement du ministère des Affaires étrangères est un autre organisme susceptible d'être en contact avec des personnes physiques ou morales qui pourraient se livrer à des transactions où surviennent des faits de corruption transnationale. Depuis 1998, la Direction gère le programme estonien d'aide publique au développement. L'Estonie, sans être membre du Comité d'aide au développement de l'OCDE, applique cependant volontairement les principes du Comité.

36. En termes financiers, le programme d'aide publique au développement de l'Estonie est relativement réduit, mais il gagne peu à peu en ampleur. Le budget du ministère consacré à l'aide a augmenté, passant de 1.5 million EUR en 2007 à 4 millions EUR en 2008. Un peu moins de la moitié de ce budget est allouée à l'aide bilatérale, le reste étant attribué à l'aide humanitaire, au soutien à des organismes multilatéraux et aux activités de gouvernance publique. L'aide bilatérale s'est orientée essentiellement vers l'Afghanistan, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Par le passé, environ la moitié de l'aide bilatérale a été acheminée à travers des projets. Aucune contribution directe n'est apportée à des projets matériels d'infrastructure, mais des opportunités de marchés publics pourraient se présenter dans le cadre de certains programmes²⁸.

(a) Efforts de sensibilisation

37. Bien que l'aide bilatérale en Estonie soit attribuée à des pays où la corruption est souvent très répandue, les autorités estoniennes chargées de l'APD n'ont pas mené d'actions de sensibilisation à la corruption transnationale avant la mission sur place. Ils n'ont pas sensibilisé le personnel au sein du département chargé de l'APD au ministère des Affaires étrangères (qui se compose de huit personnes) ou de diverses institutions publiques ou privées participant aux efforts d'aide au développement. Les principes et les objectifs fondamentaux du programme d'aide publique au développement exposés dans les « Principes de la coopération estonienne au développement » adoptés par le Parlement ne font pas

²⁸ En 2006, l'Estonie a consacré 0.09 % de son revenu national brut (RNB), soit 175 millions EEK (11.21 millions EUR), à l'APD. Son objectif est d'augmenter cette contribution pour la porter à 0.17 % du RNB d'ici 2011 (site Internet du ministère des Affaires étrangères, www.vm.ee; *The Estonian Government's European Union Policy for 2007-2011*, p. 43, www.riigikantselei.ee/failid/ELPOL_2007_2011_EN.pdf).

référence à la corruption. Le site Internet du programme de l'APD, les formulaires type de demande d'approbation d'un projet ou les rapports type sur les projets n'y font pas référence non plus. De même, aucune mesure n'a été prise pour introduire des clauses anticorruption dans les contrats type publiés par le Département. Le contrat exige seulement que le fournisseur informe l'administration publique des problèmes de mise en œuvre du projet.

38. L'Estonie a pris des initiatives pour améliorer la situation après la mission sur place. Le ministère des Affaires étrangères a préparé une fiche de renseignements sur la corruption dans le cadre de l'APD et l'a diffusée à tout le personnel du ministère. Ce document comporte des définitions sur les termes liés à la corruption, un bref aperçu de la situation en Estonie, des lignes directrices pour les diplomates et une vue d'ensemble de la Convention de l'OCDE. Le ministère l'a aussi affiché sur son intranet. Il a également indiqué qu'il modifierait le contrat type pour les projets financés par l'APD afin d'exiger une déclaration anticorruption comparable à celle utilisée par le KredEx (voir plus haut). Le ministère a l'intention de se référer aux pratiques d'autres pays (par exemple la Suède) lors de la mise à jour du contrat.

(b) Détection et signalement de faits de corruption transnationale

39. Les agents de l'administration publique travaillant dans le cadre de l'APD, comme les autres fonctionnaires, doivent signaler toute infraction pénale aux autorités répressives et aux autorités chargées des poursuites. Toutefois, ce personnel a peu de chance de détecter des actes de corruption transnationale, sachant qu'il est peu sensibilisé à ce type de risque.

40. Tout comme pour les actions générales de sensibilisation, c'est seulement après la mission sur place qu'ont été prises des mesures concernant la détection et le signalement de faits de corruption transnationale dans le contexte de l'APD. La fiche de renseignements mentionnée plus haut donnait instruction à tous les diplomates de signaler les soupçons crédibles de corruption transnationale au parquet et à la direction concernée du ministère des Affaires étrangères. L'Estonie n'a pas formé le personnel du ministère ou les diplomates à la procédure de signalement, mais compte le faire dans un proche avenir.

Commentaire

Les examinateurs recommandent à l'Estonie d'améliorer la sensibilisation à la corruption transnationale au sein du personnel concerné et parmi les partenaires de projets qui participent à l'APD, y compris en proposant des formations. Les examinateurs recommandent également à l'Estonie d'inclure une déclaration anticorruption dans son contrat type pour les projets financés par l'APD.

5. Représentations diplomatiques étrangères

41. Les représentations diplomatiques de l'Estonie à l'étranger peuvent mener des actions de sensibilisation à la corruption transnationale auprès des entreprises et des personnes physiques estoniennes participant à des opérations commerciales internationales. Elles peuvent aussi être une source importante d'informations sur les actes de corruption transnationale commis par des personnes physiques et des entreprises estoniennes à l'étranger.

42. Lors de la mission sur place, un responsable du ministère des Affaires étrangères a indiqué que le personnel de l'ambassade informe les entreprises estoniennes des risques de corruption et leur conseille de ne pas recourir aux pots-de-vin. De l'avis des examinateurs principaux, des mesures spécifiques supplémentaires sont nécessaires. À défaut, le personnel du ministère des Affaires étrangères risque de ne pas être doté des compétences nécessaires pour conseiller les entreprises et les personnes physiques estoniennes des risques de corruption sur les marchés étrangers, ni pour contribuer à la répression des affaires de corruption.

43. Après la mission sur place, l'Estonie a aussi pris des mesures concernant le signalement de faits de corruption transnationale. Comme on l'a vu, les diplomates ont reçu par le biais d'une fiche de renseignements des instructions pour signaler tous les soupçons crédibles de corruption transnationale au parquet et à la direction concernée du ministère. Une formation à la procédure de signalement devrait avoir lieu prochainement.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux représentations diplomatiques de l'Estonie à l'étranger d'améliorer la sensibilisation à la corruption transnationale des entreprises estoniennes et de leurs salariés à l'étranger, y compris en proposant des formations.

6. Administration fiscale

(a) Déductibilité fiscale des pots-de-vin

44. Les autorités fiscales estoniennes peuvent aussi prévenir et détecter les faits de corruption transnationale. Depuis janvier 2004, la Loi estonienne relative à l'impôt sur le revenu interdit expressément de déduire les pots-de-vin et les gratifications de l'impôt sur le revenu. L'interdiction s'applique à l'impôt sur le revenu payable par les personnes physiques et morales résidentes et non résidentes²⁹.

(b) Sensibilisation, formation et détection

45. Les autorités fiscales estoniennes disposent de pouvoirs d'enquêtes assez étendus pour s'assurer de la situation fiscale des contribuables et, par conséquent, du moins en théorie, pour détecter les pots-de-vin et les gratifications. En dehors des infractions fiscales, elles peuvent enquêter sur d'autres infractions (par exemple la corruption) liées à une infraction fiscale. Elles peuvent vérifier et inspecter les livres comptables, les dossiers ou la comptabilité du contribuable. Elles peuvent aussi demander à une institution financière de fournir des renseignements, y compris des données soumises au secret bancaire (article 61 de la Loi fiscale et article 88 de la Loi sur les institutions de crédit). Toutefois, selon les autorités fiscales estoniennes, il n'y a pas de risque que les contribuables tentent de déduire fiscalement le paiement de pots-de-vin. Aucune déduction de ce type n'a été détectée jusqu'à présent. Par conséquent, elles n'ont mené aucune action de sensibilisation à la non-déductibilité auprès du grand public ou des professionnels de la comptabilité, de la vérification comptable et du conseil fiscal. De plus, les autorités fiscales estoniennes peuvent fournir des renseignements aux enquêteurs, procureurs et tribunaux estoniens pour prévenir ou détecter les infractions, ou pour engager des enquêtes ou des poursuites concernant ces infractions. Le secret fiscal ne s'applique pas non plus aux informations fournies à la cellule de renseignements financiers en cas de soupçon de blanchiment de capitaux.

46. L'administration fiscale peut aussi échanger des renseignements avec les autorités étrangères. Si ces renseignements doivent servir dans le cadre de poursuites à titre fiscal, le fondement juridique de l'échange de renseignements à des fins fiscales découle essentiellement de conventions bilatérales. L'Estonie est partie à plus de 30 conventions fiscales, dont beaucoup avec des signataires de la Convention de l'OCDE³⁰. Conformément à l'article 30 de la Loi fiscale, les autorités estoniennes peuvent déroger au secret fiscal si les autorités étrangères demandent des renseignements aux termes d'une convention

²⁹ Loi relative à l'impôt sur le revenu, articles 12(1), 14, 29(3), 34.11), 51(1) et 51(2) ; *Rapport de phase I : Estonie*, paragraphes 178-179.

³⁰ Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

internationale. Avec les États membres de l'UE, les échanges de renseignements peuvent avoir lieu en vertu de la directive européenne concernant l'assistance mutuelle (77/799/CEE, sous sa version modifiée) et du Règlement 2003/1978. Les renseignements destinés à être utilisés dans le cadre de poursuites pénales peuvent être échangés par le biais des conventions d'entraide judiciaire correspondantes, comme la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. En l'absence de convention ou d'accord, un procureur examinera une demande de renseignements fiscaux au cas par cas conformément au Code de procédure pénale. Les autorités estoniennes affirment que, dans ces cas, l'article 30 de la Loi fiscale n'interdit pas la divulgation de renseignements fiscaux confidentiels.

47. Pour préparer leurs inspections, les agents du fisc reçoivent des instructions sur les moyens de repérer les dépenses illégales qui peuvent être associées à des faits de corruption transnationale. Le *Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts*, un manuel pratique complet devant permettre aux contrôleurs des impôts de déceler et d'identifier les pots-de-vin lors de contrôles fiscaux, a été traduit en estonien. Une lettre d'information sur le Manuel a été diffusée parmi les agents du fisc et un nouveau manuel s'inspirant du Manuel OCDE a été publié sur le contrôle fiscal. Le Manuel a aussi servi dans une certaine mesure à former les contrôleurs fiscaux aux moyens de concevoir des plans de vérification. Le Manuel lui-même n'a cependant pas été distribué aux agents de l'administration fiscale. Sur le plan de la formation, un agent des services fiscaux estoniens a participé à un séminaire de l'OCDE en Lituanie destiné à sensibiliser les contrôleurs fiscaux à la corruption. L'Estonie n'a quant à elle pas organisé d'action de formation à la corruption transnationale à l'intention des agents de l'administration fiscale. Selon les autorités estoniennes, du fait de ces efforts de sensibilisation et de formation, les contrôleurs fiscaux ont une « connaissance moyenne » des méthodes pour détecter les pots-de-vin. En 2007, deux cas de soupçons de corruption nationale ont été détectés et transmis à la police pour enquête, ce que les examinateurs principaux ont trouvé encourageant.

48. Après la mission sur place, les autorités estoniennes ont déclaré que le *Manuel OCDE à l'intention des contrôleurs des impôts* était consultable sur l'intranet de l'administration fiscale. De nouvelles lignes directrices sur la détection des faits de corruption ont aussi été préparées et affichées sur l'intranet. Les examinateurs, encouragés par ces évolutions, engagent l'Estonie à former les agents de son administration fiscale à la détection de la corruption en utilisant les nouvelles lignes directrices et le *Manuel*.

(c) Obligation de signalement des faits de corruption transnationale

49. Bien que les agents des services fiscaux soient soumis à l'obligation qu'ont tous les agents publics de signaler des faits de corruption, ils n'ont pas détecté d'irrégularités associées à des faits de corruption transnationale. La détection d'actes de corruption transnationale est indéniablement complexe en soi. Cependant, du point de vue des examinateurs, cette situation s'explique peut-être par le fait que des instructions uniquement générales et une formation limitée à la détection d'actes de corruption ont été conçues pour les contrôleurs fiscaux.

50. Les discussions lors de la mission sur place ont révélé qu'il n'existe pas de procédures systématiques pour détecter la corruption. Aucun effort n'a été mené pour vérifier les commissions versées aux agents étrangers. La principale méthode pour déceler des irrégularités consiste à identifier les contribuables qui utilisent des sociétés fictives connues ou des « négociants fictifs ». De l'avis des examinateurs principaux, il importe que les autorités fiscales estoniennes exploitent pleinement le *Manuel OCDE à l'intention des contrôles des impôts*.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie d'accentuer les efforts pour former les agents de l'administration fiscale à la détection et au signalement d'actes de corruption et les sensibiliser davantage à la corruption transnationale.

7. Comptables et vérificateurs des comptes

(a) Comptabilité et vérification comptable dans le secteur privé

(i) Sensibilisation et formation

51. La sensibilisation à la corruption transnationale et à la Convention des professionnels de la comptabilité et de la vérification des comptes en Estonie paraît faible. Les autorités estoniennes n'ont, semble-t-il, pas déployé d'efforts de sensibilisation auprès de ces professions. Les vérificateurs des comptes ont reçu des instructions et une formation sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, mais pas sur la corruption transnationale ou la Convention. Par conséquent, les vérificateurs présents lors de la mission sur place (y compris un des quatre grands cabinets comptables internationaux) ont admis qu'ils ignoraient les exigences en termes de comptabilité et de vérification comptable de la Convention et de la Recommandation révisée. Les vérificateurs estoniens qui ont rencontré l'équipe d'examen estimaient que la corruption (nationale ou transnationale) ne posait pas de problème pour leur profession. Ils ont eu tendance à minimiser l'importance de la corruption transnationale pour les entreprises estoniennes, une affirmation justifiée, entre autres, par la présence prétendument faible des entreprises estoniennes dans les pays où la corruption est courante. Un vérificateur a ainsi estimé que les entreprises qui accordent des pots-de-vin ne font pas l'objet de vérifications comptables. Certains des vérificateurs présents lors de la mission sur place pensaient que les entreprises estoniennes ne se livrent pas à des actes de corruption. On ne s'étonnera donc pas qu'il n'y ait pas de déclarations de vérificateurs estoniens dévoilant des faits de corruption nationale ou transnationale.

52. Du point de vue des examinateurs, la minimisation de l'importance des exigences de la Convention en matière de comptabilité ou de vérification comptable au nom de la présence prétendument faible des entreprises estoniennes sur les marchés sensibles peut être dangereuse. La comptabilité et la vérification comptable sont indispensables pour lutter contre la corruption transnationale, comme le souligne la référence explicite à ces professions dans la Convention et la Recommandation révisée. Pourtant, l'Estonie n'a déployé aucun effort pour faire participer ses comptables et ses vérificateurs à ce processus. Il est urgent de prendre des mesures correctrices, comme dans d'autres secteurs en Estonie.

(ii) Comptabilité et normes comptables

53. Les exigences en termes de comptabilité et de vérification comptable sont définies essentiellement par la Loi comptable³¹. Parmi les entités comptables figurent les personnes morales immatriculées en Estonie, les entreprises individuelles et les filiales de sociétés étrangères en Estonie³². De manière générale, la Loi requiert des entités comptables qu'elles organisent leurs comptes de manière à assurer « la communication de renseignements actualisés, pertinents, objectifs et comparables sur la

³¹ Le Code du commerce établit des exigences supplémentaires pour les entreprises. D'autres exigences peuvent s'appliquer à certaines entités comptables aux termes d'autres lois, notamment la Loi sur les établissements de crédit, la Loi sur les faillites, la Loi sur les fondations, la Loi sur les associations commerciales, la Loi sur les associations à but non lucratif, la Loi sur les marchés des valeurs mobilières et la législation fiscale.

³² Loi comptable, article 2.

situation financière, les performances économiques et la situation de trésorerie de l'entité comptable ». Toutes les « transactions commerciales » doivent être étayées par des pièces justificatives, de même qu'inscrites et enregistrées dans des grands livres et des journaux comptables. Les « transactions commerciales » recouvrent les transactions ou événements qui modifient les actifs, les passifs ou les fonds propres³³. Ensemble, ces dispositions interdisent les activités mentionnées à l'article 8 de la Convention et au paragraphe V.A.i. de la Recommandation révisée³⁴.

54. Plus spécifiquement, deux ensembles de normes comptables sont utilisés en Estonie. Les normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*) telles qu'adoptées par la Commission européenne sont appliquées aux sociétés cotées et à certaines sociétés du secteur financier. D'autres entreprises peuvent utiliser les normes IFRS ou les Principes comptables généralement admis en Estonie (GAAP estoniens) élaborés par la Commission des normes comptables. Les GAAP estoniens reposent sur les normes IFRS, les directives comptables de l'UE et les lignes directrices publiées par la Commission. Les différences entre les IFRS et les GAAP estoniens n'entrent pas dans le cadre du présent rapport³⁵.

55. Ces normes comptables exigent des entreprises estoniennes qu'elles communiquent dans leurs états financiers l'ensemble de leurs passifs éventuels qui sont significatifs. En particulier, les entreprises sont tenues de divulguer l'ensemble des éléments de passif pouvant résulter d'actes de corruption transnationale, de falsification des comptes ou d'autres pertes qui pourraient découler de la condamnation de l'entreprise ou de ses salariés pour corruption. Cela satisfait aux exigences du paragraphe V.A.ii. de la Recommandation révisée de 1997.

56. Les groupes d'entreprises peuvent être tenus de produire des états financiers consolidés. Une entité comptable doit fournir un état consolidé qui couvre les autres entités dans lesquelles elle détient (a) la majorité des droits de vote ou (b) le droit de nommer ou de révoquer une majorité du conseil de surveillance ou du comité de direction³⁶.

57. Les normes de vérification comptable estoniennes se fondent sur les International Standards on Auditing (ISA). Les vérifications obéissent aux règles prescrites par les Principes d'audit publiés dans le cadre de la réglementation du ministère des Finances. Les Principes exigent que les vérificateurs procèdent conformément aux normes ISA, effectuent les contrôles préalables et exercent la prudence nécessaire, et se conforment aux principes d'intégrité, d'objectivité et d'indépendance. Les Principes étaient censés être abolis en 2008, les normes ISA devant s'appliquer ensuite directement aux vérificateurs estoniens.

³³ Loi comptable, articles 4 et 6.

³⁴ *Rapport de Phase I : Estonie*, paragraphes 140-141.

³⁵ Les Principes comptables généralement acceptés (GAAP) estoniens sont essentiellement un résumé simplifié des normes IFRS, avec moins d'exigences et de communication. Ils sont destinés à être utilisés par les petites et moyennes entreprises (PME). Parmi les normes IAS (*International Accounting Standards*) qui ne sont pas reprises dans les normes GAAP estoniennes figurent l'IAS 19 (avantages sociaux des salariés), l'IAS 26 (comptabilité et rapports financiers des régimes de retraite), l'IAS 29 (hyperinflation) et l'IAS 31 (co-entreprises) : Loi comptable, articles 3 et 17 ; Banque mondiale (2004), *ROSC Estonie – Accounting and Auditing* [rapport sur l'observation des normes et codes en Estonie – comptabilité et audit], Banque mondiale, Washington D.C., paragraphe 33 ; Larson et Street (2004), « Convergence with IFRS in an Expanding Europe: Progress and Obstacles Identified by Large Accounting Firms' Survey », *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, vol. 13, n°2, 2004, pp. 89-119 sous le point 5.3 ; Haldma (2005), « Harmonization of Estonien Accounting System with the European Framework », Université de Tartu ; International Federation of Accountants (2006) « SMO 7: Comparison with IASB Pronouncements ».

³⁶ Loi comptable, articles 27-31.

(iii) Vérification externe

58. Une part relativement importante des entités en Estonie sont tenues de se soumettre à une vérification externe. Une entreprise doit faire l'objet d'une vérification externe si ses fonds propres sont supérieurs à 400 000 EEK (25 600 EUR) ou si elle répond à deux des trois critères suivants : (1) un chiffre d'affaires ou des recettes de 10 millions EEK (640 000 EUR) ; (2) un bilan total de 5 millions EEK (320 000 EUR) ; et (3) au moins 10 salariés. Pour les groupes d'entreprises, les critères sont appliqués à l'ensemble du groupe. Les entreprises individuelles et les sociétés de personnes n'ont pas à faire l'objet d'une vérification³⁷. En 2004, les entreprises ont présenté 51 450 « rapports d'activité », dont 11 240 ont été soumis à une vérification externe (21.85 %). Selon le Conseil des vérificateurs des comptes, cela couvre 80 % à 90 % du total des chiffres d'affaires, des salariés et des actifs des entreprises estoniennes. Du point de vue des examinateurs, ces exigences de vérification externe devraient être conformes au paragraphe V.B.i de la Recommandation révisée.

(iv) Obligation de signaler les faits de corruption transnationale

59. Les vérificateurs estoniens ne sont pas tenus de révéler à proprement parler les infractions dans le rapport annuel ; il leur suffit de préciser les « grandes carences de la comptabilité et du contrôle interne »³⁸. Les vérificateurs rencontrés lors de la mission sur place ont ajouté que le rapport annuel ne devait signaler que les « divergences importantes ». Il n'y a donc pas d'obligation de signaler les petites opérations de corruption non enregistrées qui n'affectent pas l'évaluation de l'entreprise. De même, l'existence d'une caisse noire établie à des fins de corruption ne doit être révélée que si elle a un impact sur la situation financière de l'entité faisant l'objet de la vérification. Autrement dit, les vérificateurs des comptes ne sont pas tenus de divulguer dans le rapport annuel toutes les infractions, mais seulement celles qui ont des conséquences financières importantes pour l'entité vérifiée³⁹.

60. Quant au signalement de faits de corruption transnationale aux autorités compétentes, les vérificateurs estoniens n'ont pas à le faire. Au cours de la Phase 1, les autorités estoniennes ont précisé que les vérificateurs peuvent signaler des faits de corruption transnationale aux autorités répressives mais n'y sont pas tenus. Lors de la mission sur place, les vérificateurs avaient un autre point de vue. Un vérificateur est tenu de divulguer des informations concernant un soupçon d'opération de blanchiment de capitaux, ou lorsqu'un tribunal, les autorités répressives, le Bureau de contrôle des comptes de l'État ou le Conseil des vérificateurs des comptes l'y contraignent. Autrement, l'obligation de confidentialité à laquelle est astreint un vérificateur empêche toute divulgation spontanée de soupçons de corruption aux autorités répressives⁴⁰. De plus, cette obligation s'applique même si la direction et les actionnaires de l'entité soumise à la vérification ne réagissent pas à une infraction divulguée dans le rapport annuel.

61. Pour conclure, les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie d'imposer aux vérificateurs de faire part des indications d'un éventuel acte illégal de corruption à la direction et aux

³⁷ Code du commerce, article 190 ; Loi comptable, article 14(3) ; *Enterprise Estonia, Tallinn Investment Guide*, p. 27.

³⁸ Principes d'audit, article 15(2).

³⁹ Les autorités estoniennes avaient une position légèrement différente lors de la Phase 1. À l'époque, elles avaient déclaré que les vérificateurs devaient signaler les indications d'actes illicites dans le rapport annuel de l'entité vérifiée. Le fondement légal de cette exigence n'était pas clair (*Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphes 145-146).

⁴⁰ Loi sur les experts-comptables agréés, article 38 ; Principes d'audit, Règlement 50 du 15 juin 2000 du ministère des Finances, article 5 ; Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, article 5(1)6) ; *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphes 145-146.

organes de surveillance de la société. Ils recommandent également à l'Estonie d'envisager de demander aux vérificateurs de signaler ces indications aux autorités compétentes. Les vérificateurs sont pour l'heure uniquement tenus de divulguer dans le rapport annuel les soupçons de corruption qui ont des conséquences financières importantes. La norme de communication que représente la Recommandation révisée n'est pas présentée comme telle. De plus, une divulgation dans le rapport annuel pourrait n'avoir aucun sens dans certains cas. La direction et les actionnaires d'une entreprise ne sont pas contraints d'informer les autorités répressives des faits de corruption divulgués dans un rapport annuel⁴¹. S'ils choisissent de ne pas en informer les autorités, les allégations de corruption ne seront probablement jamais révélées au grand jour, car il est interdit à un vérificateur d'effectuer spontanément une déclaration auprès des autorités répressives.

Commentaire

Conscients du rôle majeur que peuvent jouer les vérificateurs et les comptables dans la détection d'actes de corruption transnationale, les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de prendre des mesures pour mieux sensibiliser les comptables et vérificateurs à la corruption transnationale et à la Convention. Ils préconisent également que l'Estonie demande aux vérificateurs de faire part des indications d'un acte éventuel de corruption illégal à la direction et aux organes de surveillance de l'entreprise et envisage de demander aux vérificateurs de signaler de telles indications aux autorités compétentes.

(b) Comptabilité et vérification comptable dans le secteur public

62. Le Bureau de contrôle des comptes de l'État (BCCE) est le vérificateur du secteur public en Estonie. Dirigé par le Contrôleur général, le BCCE est une instance publique indépendante instituée par la Constitution. Dans le cadre de ses contrôles, il examine, entre autres, les états financiers des entités vérifiées et la légalité des activités de ces entités. Les résultats des contrôles sont transmis au Parlement. En plus des organismes publics, il peut vérifier des entreprises qui ont emprunté des fonds publics ou sur lesquelles l'État exerce une influence dominante⁴². Dans la pratique, cependant, cette tâche est effectuée par des vérificateurs du secteur privé.

63. Les vérificateurs au sein du BCCE sont tenus de signaler les infractions, y compris la corruption transnationale. Les textes législatifs et les règlements internes exigent des vérificateurs qu'ils rendent compte des infractions au responsable de l'équipe de contrôle, qui lui-même signale le problème aux autorités répressives.

8. Blanchiment de capitaux

(a) Déclaration des opérations suspectes

64. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme de 2007 (LPBCFT) régit le système de déclaration concernant le blanchiment de capitaux en Estonie. Selon ce système, une déclaration doit être effectuée en cas de soupçons d'opérations de blanchiment de capitaux et de certaines transactions en liquide dépassant 500 000 EEK (32 000 EUR). Cette obligation de déclaration s'applique à une grande diversité d'entités, dont les intermédiaires financiers et des entreprises ou des professionnels en dehors du secteur financier. Les opérations et les comptes suspects peuvent être gelés. La

⁴¹ Selon les autorités estoniennes, une telle divulgation par la direction ou les actionnaires équivaudrait à une auto-incrimination.

⁴² Constitution estonienne, articles 132-138 ; Loi sur le Bureau de contrôle des comptes de l'État, articles 6, 7, 15 et 51.

LPBCFT requiert également des entités qu'elles procèdent à l'identification des clients et aux vérifications préalables nécessaires les concernant⁴³.

65. La LPBCFT traite spécifiquement des personnes politiquement exposées (PPE), un sujet étroitement lié à la corruption et aux pots-de-vin⁴⁴. Aux termes de la Loi, les PPE couvrent les hauts responsables des gouvernements étrangers, des organisations internationales et de l'UE. Des mesures spéciales sont requises pour établir une relation d'affaires ou engager une transaction avec une PPE. Parmi ces mesures figurent des vérifications préalables renforcées pour vérifier l'identité d'un client, l'authenticité de ses justificatifs et l'origine des fonds⁴⁵. Les deux banques qui étaient présentes lors de la mission sur place ont déclaré qu'elles ont accès à une base de données sur les PPE.

66. Les déclarations d'opérations suspectes (DOS) sont transmises à la Cellule de renseignements financiers (CRF), une instance indépendante au sein de l'Office central de police criminelle. La CRF est chargée d'analyser les DOS et de les transmettre si nécessaire aux autorités répressives. Pour les aider dans cette tâche, la LPBCFT habilite la CRF à obtenir des informations (y compris des informations sous le secret bancaire) auprès des entités déclarantes, d'autres organismes publics et de tiers. La CRF échange aussi des informations avec ses homologues étrangers et a reçu une centaine de demandes de l'étranger chaque année⁴⁶. Pour faciliter la coopération et l'échange de renseignements, 19 protocoles d'accord sont en place avec d'autres CRF. Un nouveau programme de recouvrement des actifs a commencé en 2008.

67. La CRF dispose de statistiques détaillées sur le nombre de DOS. Ces statistiques comportent la source des DOS, le nombre de DOS transmises aux autorités répressives et les suites données aux DOS : enquêtes, poursuites ou condamnations. Depuis 2000, il y a eu une condamnation pour blanchiment de capitaux en lien avec une infraction sous-jacente de corruption nationale .

68. Pour mener à bien sa mission, la CRF est composée d'une équipe de 24 personnes, dont cinq analystes, six superviseurs des entités déclarantes et quatre spécialistes du recouvrement d'actifs. Selon la CRF, il faut une journée de travail pour traiter une DOS, puis le responsable du service d'études de la CRF décide de procéder ou non à une analyse en profondeur. L'analyse prend généralement un mois mais, dans certains cas, elle peut durer jusqu'à un an. La CRF dispose également de ressources techniques (comme des bases de données et des logiciels).

(b) Typologies, lignes directrices et retour d'informations

69. La CRF a publié des lignes directrices sur les indicateurs de suspicion et l'interprétation de la législation. Les lignes directrices ont été mises à jour, une ayant été publiée en 2007 et une autre en 2008 pour accompagner l'entrée en vigueur de la nouvelle LPBCFT. Les lignes directrices sur les soupçons de

⁴³ LPBCFT, articles 3, 10, 32 et 60.

⁴⁴ Les personnes politiquement exposées (PPE) sont des individus qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, par exemple les chefs d'État ou de gouvernement, les politiciens de premier plan, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats ou les militaires de haut rang, les dirigeants d'une entreprise publique ou les responsables de parti politique. Pour plus de précisions, on se reportera au Glossaire du document *Les Quarante recommandations (2003)*, Groupe d'action financière, Paris.

⁴⁵ LPBCFT, articles 19-21.

⁴⁶ Voir également LPBCFT, articles 36-46 ; *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 135.

transactions comportent des typologies mais ne traitent pas de la corruption (nationale ou transnationale) ou des PPE⁴⁷.

70. La CRF est aussi tenue d'informer les entités déclarantes de l'utilisation des informations communiquées⁴⁸. Tous les ans, la CRF indique à chaque entité les déclarations qui ont été transmises aux autorités répressives et les suites qui leur ont été données : enquêtes, poursuites ou condamnations. Les deux banques présentes lors de la mission sur place étaient satisfaites du retour d'informations de la CRF.

71. Il est aussi demandé à la CRF de former les procureurs, les autorités répressives et le personnel des institutions déclarantes⁴⁹. Plus de 30 sessions de formation sont proposées chaque année et environ 2 000 personnes ont participé à ces formations en 2006-2007. La principale banque estonienne présente lors de la mission sur place a déclaré avoir reçu une très bonne formation de la part de la CRF. Cependant, l'autre banque estonienne, plus petite, a informé les examinateurs principaux que son personnel n'avait pas reçu de formation adéquate, sans approfondir son propos.

(c) Sanctions pour non-déclaration d'opérations suspectes et autres manquements

72. La responsabilité de la mise en œuvre du système de déclarations des opérations suspectes est partagée entre la CRF et l'Autorité de surveillance financière (ASF). L'ASF est une instance indépendante, autonome, qui exerce ses activités dans les locaux de la Banque d'Estonie, la banque centrale. Elle est chargée du contrôle de conformité au système mis en place par la LPBCFT, autrement dit du contrôle de la plupart des établissements de crédit et institutions financières. La CRF exerce la même fonction vis-à-vis des entreprises et des professions en dehors du secteur financier, ainsi que vis-à-vis des institutions financières qui ne sont pas contrôlées par l'ASF⁵⁰. Pour mettre en œuvre la LPBCFT, la CRF a réalisé 203 inspections sur place en 2007. De même, l'ASF a effectué des inspections sur place de toutes les banques au moins une fois tous les deux ans, même si ces inspections portent aussi sur des aspects sans lien avec le blanchiment de capitaux.

73. Les violations de la LPBCFT sont passibles d'amendes⁵¹. Des infractions pénales existent également pour manquement à l'obligation d'effectuer des vérifications préalables concernant les clients et non-déclaration d'opérations suspectes, ces deux manquements étant passibles d'une sanction pécuniaire⁵². Les sanctions administratives et pénales peuvent être appliquées à l'encontre de personnes physiques comme de personnes morales. Dans la pratique, aucune sanction pénale n'a été appliquée jusqu'à présent, mais certaines sanctions administratives ont été imposées pendant la période 2004-2007.

⁴⁷ Les lignes directrices de la CRF prévalent sur celles publiées par la Banque d'Estonie et l'Association bancaire estonienne. Voir également LPBCFT, article 39 ; et MONEYVAL (2004), *Deuxième rapport d'évaluation mutuelle sur l'Estonie - Résumé*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, paragraphe 15.

⁴⁸ LPBCFT, article 37(1)2).

⁴⁹ LPBCFT, article 37(1)7).

⁵⁰ LPBCFT, articles 37(1)4) et 47.

⁵¹ LPBCFT, articles 57-64.

⁵² Code pénal, articles 395 et 396.

C. ENQUÊTES, POURSUITES ET SANCTIONS EN CAS DE CORRUPTION TRANSNATIONALE ET INFRACTIONS CONNEXES

1. Enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale

74. En Estonie, le procureur joue un rôle central dans les enquêtes et les poursuites en matière de corruption transnationale. C'est lui qui donne les instructions à la police sur la conduite des enquêtes. Le procureur doit aussi appliquer le principe des poursuites obligatoires et porter une affaire devant les tribunaux, sous réserve de certaines exceptions spécifiées.

(a) *Le ministère public*

75. Contrairement à bon nombre d'autres pays d'Europe continentale, le ministère public en Estonie a été institué par la loi, et non par la constitution. Les procureurs n'ont pas non plus le statut de magistrats. La Loi relative au ministère public établit la tutelle du ministère de la Justice sur le ministère public. Le ministère public se compose de quatre parquets régionaux qui couvrent tout le pays et du parquet national. Les parquets régionaux et le parquet national sont dirigés par les Procureurs principaux et le Procureur général respectivement.

76. Les parquets ont une certaine spécialisation dans les affaires de corruption. Dans le parquet régional du nord (qui inclut Tallinn), deux procureurs et un procureur adjoint sont spécialisés dans les affaires de corruption à plein temps. Dans le parquet régional de Viru, un procureur expérimenté est spécialisé dans les affaires de corruption à plein temps et un autre procureur s'en occupe à temps partiel. Dans les deux autres parquets régionaux et au parquet national, les affaires de corruption sont aussi attribuées à des procureurs expérimentés dans ce genre de dossiers, même s'ils traitent aussi d'autres types d'infractions. Les procureurs spécialisés dans les cas de corruption sont moins nombreux qu'à l'époque de la Phase 1 car le nombre d'affaires de corruption s'est révélé moins important qu'attendu. Les procureurs estoniens ont informé les examinateurs que les ressources humaines dont disposaient les parquets étaient suffisantes⁵³.

(b) *Services de police intervenant dans les affaires de corruption transnationale*

77. Comme on l'a vu, bien que le procureur joue un rôle central dans les enquêtes pénales, il incombe à la police de réaliser les enquêtes. Deux instances d'enquête se chargent des affaires de corruption transnationale : l'Administration de la police, la principale instance de police en Estonie, et le Bureau de la sûreté. Tous deux dépendent du ministère de l'Intérieur.

78. Le Bureau de la sûreté est une instance policière ayant compétence à l'échelle de tout le pays. Il est le premier en charge des enquêtes concernant entre autres la corruption de hauts responsables estoniens⁵⁴, y compris les faits de corruption transnationale commis par ces hauts responsables (voir plus loin). Le Bureau de la sûreté est doté d'un département de la corruption dont les effectifs n'ont pas été divulgués.

⁵³ Les autorités estoniennes ont indiqué que 99 infractions de corruption avaient été enregistrées durant les neuf premiers mois de 2007. Toutefois, selon les procureurs estoniens, ces statistiques ne sont pas le meilleur indicateur de la charge de travail, car elles incluent les affaires latentes, à savoir des informations provenant de sources anonymes ne permettant pas l'intervention d'un procureur.

⁵⁴ Loi anticorruption, article 26⁸(3) ; site Internet du Bureau de la sûreté, www.kapo.ee ; voir aussi la Loi sur les autorités chargées de la sécurité.

79. L'Administration de la police se compose d'instances policières nationales et régionales. Il existe deux instances à l'échelon national, dont une est l'Office central de police criminelle (l'Office central), principale entité se chargeant des affaires de corruption transnationale. En dehors de la réalisation d'enquêtes, l'Office central est responsable de la coopération internationale dans le domaine policier, y compris en ce qui concerne l'échange de renseignements. Elle est en rapport avec INTERPOL, EUROPOL et Schengen, ainsi qu'avec des agents de liaison en Finlande, en Russie. L'Office central est aussi chargé des opérations de surveillance, des enquêtes préliminaires et de la prévention du blanchiment de capitaux⁵⁵. En plus des agents se spécialisant dans la criminalité financière et économique à la Direction de la criminalité économique, l'Office central peut s'appuyer sur un analyste spécialisé dans la corruption.

80. Au niveau régional, les procureurs peuvent compter sur l'aide des quatre préfetures de police régionales de l'Administration de la police, chacune couvrant une zone géographique spécifique. Les préfetures ont pour mission, entre autres, les enquêtes préliminaires dans le cadre d'affaires pénales, sauf si une tâche a été spécifiquement assignée à une autre instance chargée des enquêtes⁵⁶. La préfecture du Nord (qui couvre Tallinn) compte cinq enquêteurs spécialisés. Dans les trois autres préfetures, les Divisions de la criminalité économique enquêtent sur les affaires de corruption. Au total, l'Estonie a moins d'agents spécialisés dans la corruption aujourd'hui qu'au moment de la Phase 1⁵⁷, ce qui s'explique surtout par la difficulté à remplir les postes vacants malgré les récentes augmentations de salaires. Il n'empêche que, pendant la mission sur place, les autorités estoniennes ont déclaré que les ressources humaines étaient, de manière générale, insuffisantes sauf, éventuellement, au niveau local.

(c) Sensibilisation et formation des procureurs, de la police et du pouvoir judiciaire en matière de corruption transnationale

81. Jusqu'à présent, la formation à l'intention des procureurs n'a pas traité spécifiquement de la corruption transnationale. Les nouvelles recrues suivent un programme de formation qui se concentre davantage sur les connaissances pratiques. La Convention a été toutefois mentionnée à l'occasion d'un cours sur les conventions internationales⁵⁸. L'absence de formation des procureurs sur la responsabilité des personnes morales est aussi notable. Selon un rapport de 2004, les procureurs estoniens n'ont pas bénéficié d'une formation suffisante sur les normes de responsabilité pénale des personnes morales et sur les problèmes de corruption en lien avec les personnes morales⁵⁹. Au moment de la mission sur place, aucune formation de ce type n'avait eu lieu.

⁵⁵ Loi sur la Police, articles 11¹; site Internet de la Police estonienne, www.pol.ee.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Pendant la Phase 1, l'Estonie comptait 29 policiers spécialisés dans la corruption (neuf à l'Office central de police criminelle et cinq dans chacune des quatre préfetures). Il a été envisagé de mettre en œuvre une proposition parlementaire visant à créer des services anticorruption dotés d'au moins 50 enquêteurs et procureurs spécialisés (*Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 107). Ces projets ne se sont pas matérialisés.

⁵⁸ Les autorités estoniennes ont déclaré que leurs procureurs suivent trois sessions de formation internes chaque année et qu'ils assistent régulièrement à des tables rondes au parquet pour échanger leurs expériences. Ces dernières années, une formation complémentaire a été fournie par le US Federal Bureau of Investigation (2000), le ministère de la Justice (2004), les autorités lettones (2004), le projet EU/PHARE (2004), la Finlande (2005) et les États-Unis (2007).

⁵⁹ GRECO (2004), *Deuxième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur l'Estonie*, GRECO, Strasbourg, paragraphe 73; GRECO (2006), *Rapport de conformité du deuxième cycle sur l'Estonie*, GRECO, Strasbourg, paragraphes 61-62.

82. La formation de la police s'est surtout concentrée sur la corruption nationale. Les responsables estoniens de la fonction publique ont précisé que, pour les membres des services de police, la formation aux problèmes de corruption est d'ordre général (et ne portait pas spécifiquement sur la corruption transnationale). Sur la période 2005-2008, 186 d'entre eux ont participé à 10 sessions de formation concernant des thèmes comme la corruption publique, la corruption au sein des collectivités locales, la prévention de la corruption, etc. La corruption transnationale n'a pas été couverte. Le Conseiller résident finlandais dans le cadre d'un jumelage entre l'Estonie et la Finlande a ajouté que la formation de la police sur les questions de corruption a été limitée et surtout ponctuelle. La plupart des enquêteurs ont par ailleurs peu d'expérience de ce type d'infraction. En 2008, un projet s'inscrivant dans ce jumelage devrait, espère-t-il, remédier à cette situation⁶⁰.

83. Enfin, la formation et la sensibilisation du personnel de l'appareil judiciaire à la corruption transnationale pourraient aussi être améliorées. Lors de la mission sur place, les représentants de l'appareil judiciaire estonien ont indiqué qu'ils avaient reçu une formation sur des sujets comme la responsabilité des personnes morales, l'entraide judiciaire, la confiscation et le blanchiment de capitaux. La corruption transnationale n'a en revanche pas été abordée.

84. Du point de vue des examinateurs, les autorités estoniennes devraient proposer aux procureurs, à la police et aux instances judiciaires une formation adéquate sur l'infraction de corruption transnationale et sur la responsabilité pénale des personnes morales. Le faible nombre des affaires de corruption transnationale ne peut justifier l'absence d'une telle formation, car les carences en matière de sensibilisation et de compétences peuvent justement être à l'origine de ce phénomène. De même, la formation à la corruption nationale ne peut totalement se substituer à celle concernant la corruption transnationale, qui fait intervenir des principes juridiques et un mode opératoire différents, notamment le recours à des intermédiaires étrangers et à des sociétés fictives. Une formation plus approfondie à la corruption transnationale et à la Convention contribuerait en outre à remédier au manque de sensibilisation signalé plus haut. Quant à la formation de la police, la situation devait s'améliorer avec la mise en œuvre en 2008 du projet dans le cadre du jumelage avec la Finlande. La nouvelle stratégie anticorruption pour 2008-2012 envisage également une formation dans ce domaine.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de (a) sensibiliser davantage à la corruption transnationale et à la Convention les procureurs, les autorités répressives et l'appareil judiciaire et (b) de former les procureurs, les membres des forces de police et les juges nouveaux et en poste à l'infraction de corruption transnationale et aux enquêtes concernant les personnes morales (en particulier dans les affaires de corruption).

(d) Répartition des compétences et coordination

85. La répartition des compétences pour les affaires de corruption transnationale dépend largement de la complexité de l'affaire et des mesures d'enquêtes nécessaires. Au niveau du procureur, le parquet national est en charge des dossiers complexes et sensibles impliquant des hauts fonctionnaires et/ou des personnalités politiques de haut rang (étrangers ou estoniens), ou des affaires qui requièrent une importante coopération internationale. Le parquet national s'occupe par conséquent de la plupart des cas de corruption transnationale. Les autres cas relèvent du parquet de la région où l'infraction s'est produite.

86. Au niveau de la police, le Bureau de la sûreté est responsable uniquement des cas de corruption transnationale où les auteurs de l'infraction sont des hauts fonctionnaires estoniens. Sinon, l'Office central

⁶⁰ Voir aussi la Loi sur la police, article 11⁵.

de police criminelle s'occupe des affaires qui ont une dimension internationale significative. La plupart des cas de corruption transnationale entrent sans doute dans cette catégorie. Il est concevable que les préfetures de police mènent les enquêtes les plus simples en matière de corruption transnationale, par exemple concernant des actes de corruption commis en Estonie par un agent public étranger subalterne. Un décret établit la répartition des compétences entre le Bureau de la sûreté et l'Administration de la police. Au sein de l'Administration de la police, la répartition des compétences repose sur un accord verbal, le procureur en charge de l'affaire prenant la décision définitive⁶¹.

87. Des mécanismes supplémentaires facilitent la coordination entre les instances répressives. Des accords écrits existent concernant l'échange de renseignements entre le Bureau de la sûreté et l'Administration de la police⁶², et entre l'Administration de la police et les autorités fiscales. Toutes les instances répressives peuvent accéder à la base de données centrale sur les affaires en cours. Cela permet à un procureur de vérifier si un accusé est impliqué dans d'autres affaires. Un contact individuel est aussi fréquemment établi entre les agents des différentes instances répressives. Les procureurs et les représentants de la police ou des services des impôts rencontrés lors de la mission sur place, ont signalé que la coordination entre les diverses instances répressives se déroulait harmonieusement. Le Conseiller résident dans le cadre du jumelage avec la Finlande, qui a interviewé presque tous les fonctionnaires de police travaillant sur des affaires de corruption, n'a pas constaté de problèmes concernant l'échange de renseignements entre les instances répressives.

(e) Ouverture et réalisation des enquêtes

88. Selon les responsables estoniens, les procureurs et la police peuvent engager des poursuites pénales conformément au Code de procédure pénale. Dans les affaires de corruption transnationale, cependant, la police s'en référera probablement au ministère public avant d'engager des procédures.

89. Le procureur joue aussi un rôle pivot dans les enquêtes et les poursuites pénales. Il donne des instructions aux instances chargées des enquêtes – généralement la police – pour la conduite d'une enquête et s'assure de sa légalité et de son efficacité. De nombreuses étapes de l'enquête (par exemple les perquisitions et la confiscation) nécessitent un ordre exprès du procureur, tandis que d'autres peuvent exiger une décision de justice. Si le procureur estime que suffisamment de preuves ont été réunies, il déclare la clôture des enquêtes préliminaires. Le procureur décide ensuite s'il faut déposer ou non une déclaration exposant les chefs d'accusation (assimilable à un acte d'accusation) et traduire le suspect en justice (articles 213-227 du Code de procédure pénale).

90. Compte tenu du principe des poursuites obligatoires, l'Estonie n'a pas de réelle politique en matière de poursuites qui définisse les priorités en fonction des différentes infractions. Des tentatives de publier ce type de document ont eu lieu par le passé⁶³. Mais, comme on l'a vu, des priorités ont été en quelque sorte mentionnées officieusement, y compris en matière de corruption et de criminalité

⁶¹ Voir aussi le CPP, article 212.

⁶² Règlement gouvernemental n°193 (19 juillet 2007).

⁶³ Compte tenu de la capacité limitée des services chargés des poursuites en Estonie à la fin des années 90 du XX^e, le ministère de la Justice, le ministère public et le ministère de l'Intérieur ont élaboré en 2000 un document intitulé « Approuver les principaux objectifs de la lutte contre la criminalité jusqu'en 2003 ». L'objectif de ce document était de répartir économiquement les ressources en matière de procédures pénales, afin de renforcer l'efficacité des procédures. Or le parquet et la police n'ont pas appliqué le document dans la pratique. Le personnel des deux instances a eu le sentiment que privilégier une action pénale concernant certaines infractions était contraire à la loi (Eurojustice (2004), *Country Report: Estonia*, chapitre I, www.eurojustice.org/member_states/estonia/country_report/2769/).

économique. En témoigne la création au sein du parquet national d'une direction spécialisée dans les crimes économiques complexes et la désignation de procureurs spécialisés dans les affaires de corruption.

(f) Clôture des procédures par le procureur

91. Les instances chargées des enquêtes et les procureurs sont tenus d'engager des poursuites pénales lorsqu'ils sont confrontés à des faits en rapport avec une infraction pénale. À la fin d'une enquête, le procureur dépose généralement un acte d'accusation si suffisamment de preuves existent. Toutefois, dans d'autres circonstances, il peut clore la procédure (Code de procédure pénale, article 6). Les dispositions pour clore un dossier s'appliquent de la même manière aux personnes physiques et aux personnes morales. Dans une même affaire, les procédures peuvent aussi être interrompues à l'encontre de certains accusés mais pas d'autres.

92. Pendant la Phase 1, le Groupe de travail craignait que les poursuites en cas de corruption transnationale en Estonie puissent être interrompues pour les raisons énumérées dans l'article 5 et le commentaire 27 de la Convention⁶⁴. Le Groupe de travail a donc décidé d'assurer un suivi de cet aspect durant la Phase 2. Les commentaires du Groupe de travail portaient essentiellement sur deux motifs de clôture, à savoir (1) les infractions commises à l'étranger et (2) l'absence d'intérêt général et une culpabilité négligeable⁶⁵. Durant la Phase 2, les examinateurs ont signalé deux motifs supplémentaires susceptibles d'être pertinents, à savoir la clôture de fait de la coopération des auteurs de l'infraction et du fait d'une transaction judiciaire.

(i) Infractions commises à l'étranger

93. Le Code de procédure pénale autorise un procureur à clore des poursuites si (a) l'infraction a été commise dans un État étranger, mais a eu des conséquences en Estonie, et si les poursuites peuvent avoir de graves conséquences pour l'Estonie ou sont contraires à tout autre intérêt général (article 204(2)) ; (b) l'infraction a été commise en dehors du territoire estonien (article 204(1)(1)) ; ou (c) un complice a commis l'infraction en Estonie mais l'infraction a eu des conséquences ailleurs (article 204(1)(3)). Les articles 204(1)(1) et 204(1)(3) ont été invoqués dans quatre cas où sont intervenus des actes de violence physique, de vol et de fraude⁶⁶, mais les autorités estoniennes n'ont pas su expliquer les raisons précises de la clôture de ces affaires. L'article 204(2) n'a jamais été utilisé.

94. Il semblerait que les poursuites en cas de corruption transnationale puissent être interrompues aux termes de ces articles pour des considérations inappropriées. Ces dispositions s'appliqueront probablement à de nombreux cas de corruption transnationale étant donné la nature transnationale de l'infraction. Cependant, les articles en soi n'interdisent pas expressément la prise en considération des facteurs énumérés dans l'article 5 et le commentaire 27 de la Convention. Les lignes directrices, les commentaires ou les travaux ne vont pas non plus dans ce sens. Selon les autorités estoniennes, le fait que la Convention de l'OCDE prévale sur la législation estonienne – et donc l'article 204 du Code de procédure pénale –

⁶⁴ Selon l'article 5 de la Convention, les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger ne doivent pas être « influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause. » Le commentaire 27 ajoute « qu'afin de protéger l'indépendance des poursuites, l'opportunité de celles-ci doit s'apprécier sur la base de motifs professionnels, sans être indûment influencée par des préoccupations de nature politique ».

⁶⁵ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphes 198-200.

⁶⁶ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 117.

devrait atténuer le risque de considérations inappropriées⁶⁷. Pourtant, du point de vue des examinateurs, compte tenu du manque de sensibilisation à la Convention en Estonie, rien ne permet de garantir que l'article 5 et le commentaire 27 serait pris en compte dans la pratique.

95. L'article 204(2), qui se réfère expressément aux conséquences des poursuites et à tout autre intérêt général, suscite tout particulièrement des inquiétudes. Il pourrait être interprété comme appelant à prendre en compte l'intérêt économique national, l'impact potentiel sur les relations avec un autre État, l'identité des personnes physiques ou morales concernées, et d'autres préoccupations de nature politique. Lors de la mission sur place, un procureur estonien a admis avec franchise que l'expression « autre intérêt général » a un sens large. Le concept pourrait permettre de clore une affaire de corruption transnationale parce qu'elle concerne un gros contrat et une entreprise estonienne de premier plan. Du point de vue des examinateurs, cela enfreindrait la Convention. Après la mission sur place, les autorités estoniennes ont réitéré que la Convention prime sur la législation estonienne. Par conséquent, les affaires de corruption transnationale ne pouvaient pas être closes en invoquant l'intérêt général ou en fonction d'autres considérations qui sont interdites par la Convention. Toutefois, en l'absence d'informations complémentaires (par exemple de jurisprudence) corroborant cette position, les examinateurs restent préoccupés.

96. Le problème est exacerbé par le relatif manque de supervision et d'obligation de rendre des comptes concernant l'application de l'article 204. Le parquet n'a pas produit de lignes directrices sur les facteurs qui pourraient être pris en compte. Une décision de clore une affaire n'exige pas l'approbation d'un tribunal ou d'un procureur de plus haut rang. Les motifs pour clore une affaire ne sont pas non plus nécessairement enregistrés par écrit ou rendus publics, contrairement à ce qui se fait dans certains pays. Les autorités estoniennes n'ont donc pas pu expliquer aux examinateurs sur quelles bases quatre affaires antérieures ont été closes en s'appuyant sur l'article 204. Dans les dossiers de corruption transnationale, le gouvernement étranger employant l'agent public corrompu peut faire appel de la décision de clore les poursuites auprès du parquet estonien⁶⁸. Toutefois, l'importance de cette dernière possibilité est peut être exagérée. Dans de nombreux dossiers de corruption transnationale, le gouvernement étranger ne cherche pas à ce que les parties coupables soient traduites en justice, sans parler de faire appel de la décision de clore des poursuites. Dans l'ensemble, l'absence de supervision et d'obligation de rendre des comptes satisfaisantes augmente la probabilité que l'article 204 puisse être appliqué de façon contraire à la Convention.

97. La situation pourrait s'améliorer dans un proche avenir. Après la mission sur place, l'Estonie a préparé une modification à apporter au Code de procédure pénale pour interdire la clôture de poursuites « en invoquant des intérêts économiques nationaux, des intérêts de politique étrangère ou d'autres raisons... si une telle décision est contraire à un traité international qui lie l'Estonie ». Le Parlement examinait cette proposition de modification à l'époque où ce rapport a été écrit. Les examinateurs estiment cette évolution positive. Néanmoins, il faudrait évaluer l'application de la nouvelle disposition dans la pratique et les efforts de sensibilisation à cette disposition.

⁶⁷ Comme on l'a vu, les conventions internationales ratifiées par l'Estonie (comme la Convention de l'OCDE) prévalent sur la législation nationale (voir la section sur les Systèmes politique et juridique p. 8).

⁶⁸ Selon les autorités estoniennes, une décision de clore des poursuites (aux termes de cette disposition ou de toute autre du CPC) peut faire l'objet d'un appel par une « victime » de l'infraction. Dans les cas de corruption, l'institution qui a employé l'agent public corrompu est une « victime », mais un concurrent qui a perdu un appel d'offre pour un contrat ne l'est pas.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de prendre des mesures pour s'assurer que la clôture de poursuites pour faits de corruption transnationale aux termes de l'article 204 du Code de procédure pénale soit conforme à l'article 5 et au commentaire 27 de la Convention.

(ii) *Absence d'intérêt général et culpabilité négligeable*

98. Aux termes de l'article 202 du Code de procédure pénale, un procureur peut clore des poursuites pour une infraction du deuxième degré (par exemple, la corruption transnationale) si (a) la culpabilité de l'auteur de l'infraction est négligeable ; (b) l'auteur de l'infraction a réparé ou commencé à réparer les dommages, ou il a payé ou accepté de payer les dépenses liées aux poursuites ; et (c) il n'y a pas d'intérêt général à continuer les poursuites. La clôture peut être assujettie au paiement d'une amende et/ou à l'exécution de services pour la collectivité. La clôture doit aussi être approuvée par un tribunal. Dans les affaires de corruption transnationale, le gouvernement de l'agent public corrompu peut faire appel d'une décision de clore les poursuites.

99. Selon les autorités estoniennes, le ministère public a publié des lignes directrices interdisant aux procureurs de clore des affaires de corruption transnationale aux termes de l'article 202. Les lignes directrices prévoient que les poursuites engagées pour chaque infraction commise dans l'exercice d'une fonction sont réputées l'être dans l'intérêt général si l'auteur de l'infraction occupe une position de confiance, tire parti de l'infraction ou est un agent public mentionné dans la Loi anticorruption. Du point de vue des examinateurs, les lignes directrices ne traitent pas de façon concluante de la clôture des affaires de corruption transnationale. Tout d'abord, de par la formulation des lignes directrices, l'auteur de l'infraction est un agent public, et non une personne donnant un pot-de-vin. Cela a d'autant plus d'importance que le fait d'accepter un pot-de-vin est considéré comme une infraction plus grave que le fait d'en donner, selon les responsables estoniens⁶⁹. Par conséquent, même si des poursuites engagées contre un agent public sont dans l'intérêt général, il se peut que ce ne soit pas le cas de poursuites à l'encontre de la personne qui a octroyé le pot-de-vin. Ensuite, les lignes directrices ne couvrent pas expressément la corruption transnationale (par opposition à nationale). De nombreux agents publics énumérés dans la Loi anticorruption sont aussi clairement des agents publics estoniens – et non étrangers. Cette conclusion est renforcée par l'accent mis par les pouvoirs publics estoniens sur la corruption nationale et par la prise en compte insuffisante de la corruption transnationale dans la politique et les efforts de lutte contre la corruption. On peut donc se demander s'il n'y a pas plus de chances que les poursuites se fassent dans l'intérêt général dans les cas de corruption nationale, que dans les cas de corruption transnationale. Aussi les examinateurs estiment-ils qu'il serait prudent de suivre l'application de l'article 202 aux affaires de corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent au Groupe de travail de suivre l'application de l'article 202 dans les affaires de corruption transnationale à mesure que la pratique se développe.

⁶⁹ Ainsi, le fait d'accepter un pot-de-vin donne lieu généralement à des condamnations plus lourdes que le fait d'en donner. Voir la section Sanctions pénales effectives imposées dans la pratique, p. 55.

(iii) Contrevenants coopérants

100. Aux termes de l'article 205 du Code de procédure pénale, un procureur peut clore des poursuites si (a) l'auteur de l'infraction a considérablement facilité l'établissement des faits liés à une infraction importante du point de vue de l'intérêt général des poursuites et si (b) sans l'aide de l'auteur de l'infraction, il aurait été particulièrement compliqué, voire impossible de détecter l'infraction ou de collecter des preuves. Des poursuites peuvent être recommandées si l'auteur de l'infraction arrête de coopérer ou récidive dans un délai de trois ans. La décision de clore les poursuites n'exige pas l'approbation d'un tribunal ou d'un supérieur et le Code ne prévoit pas de possibilité de réexamen. Il n'existe pas de lignes directrices sur l'application de cette disposition.

101. Il importe de savoir si l'article 205 peut être utilisé pour clore des poursuites à l'encontre d'un corrupteur estonien qui coopère avec les autorités étrangères dans le cadre de poursuites d'un agent public corrompu. En l'absence de lignes directrices sur l'application de la disposition, une certaine confusion existe à ce propos. Les autorités estoniennes ont tout d'abord affirmé que ce n'était pas le cas, car elles n'auraient pas intérêt à poursuivre un agent étranger. Or, lors de la mission sur place, les autorités estoniennes ont déclaré que cette disposition pouvait s'appliquer à des « affaires internationales ». Du point de vue des examinateurs principaux, la formulation de la disposition a effectivement un sens suffisamment large pour s'appliquer à un corrupteur estonien qui coopère avec des autorités étrangères.

102. Le Groupe de travail a souligné dans d'autres évaluations de Phase 2, que les dispositions de cette nature doivent être appliquées judicieusement. Cette mesure peut aider à résoudre des cas de corruption transnationale, surtout ceux où sont impliqués les dirigeants d'organisations criminelles. Parallèlement, des concepts comme « faciliter considérablement l'établissement des faits » et « détection ou collecte de preuves compliquée » sont vagues. Il n'existe pas de lignes directrices, de commentaires ou de travaux préparatoires qui pourraient aider à les interpréter. L'absence d'examen juridictionnel ou interne soulève en outre des questions de responsabilité et de transparence. Les autorités estoniennes soutiennent que la Convention lie légalement leurs procureurs et leur interdit par conséquent de prendre en compte les facteurs énumérés dans l'article 5 et le commentaire 27 de la Convention. Du point de vue des examinateurs, cet argument est affaibli par le manque général de sensibilisation à la Convention (et donc à l'article 5 et au commentaire 27). Les autorités estoniennes doivent donc envisager de prendre des mesures pour s'assurer du respect de ces dispositions de la Convention.

(iv) Transaction judiciaire

103. Aux termes de la loi estonienne, l'accusé et le procureur peuvent aussi s'engager dans une transaction judiciaire dans les affaires de corruption transnationale. La transaction judiciaire a été introduite dans le Code de procédure pénale estonien pour accélérer la procédure et réduire la charge de travail déjà lourde des tribunaux. Elle a été utilisée assez fréquemment ces dernières années. Lors de la mission sur place, un représentant du système judiciaire estonien a estimé que jusqu'à 90 % de l'ensemble des poursuites pénales dans certaines régions se résolvent par la transaction judiciaire. Il ressort d'un rapport qu'en 2002, jusqu'à 50 % de l'ensemble des affaires pénales se terminaient par une transaction judiciaire, ce chiffre allant jusqu'à 80 % dans certaines régions⁷⁰. Des statistiques plus récentes fournies par l'Estonie montrent qu'en 2007, 33 % de l'ensemble des affaires pénales ont été résolues par une transaction judiciaire, ce chiffre atteignant 57 % dans le sud. Pour les infractions commises dans l'exercice d'une fonction (comme la corruption), 75 % des affaires se sont terminées par des transactions judiciaires.

⁷⁰ Eurojustice (2004), *Country Report: Estonie*, Chap. II, www.eurojustice.org/member_states/estonia/countryreport/2770.

104. La transaction judiciaire suscite les mêmes inquiétudes comparables que la clôture des poursuites à l'encontre d'auteurs d'infraction coopérants. Dans le cadre de ce processus ont lieu entre l'auteur de l'infraction et le procureur des transactions qui peuvent porter, entre autres, sur les faits en cause, l'évaluation juridique de l'infraction pénale, la nature et l'étendue des dommages, le type et la sévérité de la sanction et les biens faisant l'objet d'une confiscation. Le Code de procédure pénale ne précise pas comment les procureurs doivent mener les transactions judiciaires, notamment les facteurs à prendre en compte ou l'ampleur de la réduction appliquée à la condamnation. La Cour suprême a énuméré plusieurs facteurs qui sont principalement en rapport avec la situation personnelle de l'accusé. Le ministère public a publié des lignes directrices sur la transaction judiciaire qui ne portent que sur des affaires de stupéfiants. Selon les procureurs estoniens, dans la pratique, les procureurs intervenant dans des affaires de corruption prendront probablement en compte la taille du marché, de l'entreprise et du pot-de-vin. Le procureur conserve néanmoins en définitive un pouvoir discrétionnaire étendu pour décider si une transaction judiciaire peut ou non avoir lieu et de la réduction à appliquer aux sanctions. En somme, le fonctionnement de la transaction judiciaire n'est pas vraiment soumis à un contrôle. Étant donné que, de surcroît, cette pratique est répandue, il serait sans doute utile de prendre des mesures pour faire respecter l'article 5 et le commentaire 27 de la Convention.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de prendre des mesures pour s'assurer que l'octroi de l'immunité aux auteurs d'infraction coopérants et la transaction judiciaire n'empêchent pas la répression efficace de l'infraction de corruption transnationale. Ils recommandent également au Groupe de travail de contrôler l'application de la transaction judiciaire et l'octroi de l'immunité aux auteurs d'infraction coopérants dans les affaires de corruption transnationale.

(g) Indépendance des procureurs

105. Des facteurs politiques et économiques extérieurs peuvent aussi avoir des conséquences sur les affaires de corruption transnationale si un procureur n'est pas suffisamment protégé des pressions et influences extérieures. La législation estonienne prévoit spécifiquement l'indépendance des procureurs. Selon l'article 2(2) de la Loi sur le ministère public, « les procureurs seront indépendants dans l'exercice de leurs obligations et agiront uniquement conformément à la loi et selon leur conscience ». Une disposition semblable figure dans l'article 30(2) du Code de procédure pénale. Toutefois, on notera que la Constitution garantit l'indépendance des institutions comme les tribunaux ou le Bureau de contrôle des comptes de l'État, mais pas celle du procureur.

106. Malgré ces dispositions légales, l'exécutif conserve une certaine influence sur le parquet. Le gouvernement nomme le Procureur général sur proposition du ministre de la Justice et après avoir consulté la Commission des Affaires juridiques du Parlement⁷¹. Le ministre de la Justice détermine le nombre de procureurs dans chaque parquet⁷². Il dispose également du contrôle budgétaire⁷³. De plus, il a une mission de surveillance du ministère public, même si la Loi sur le ministère public exclut expressément ce rôle de surveillance pour les enquêtes préliminaires dans le cadre de procédures pénales⁷⁴. Au stade du procès, les

⁷¹ Loi sur le ministère public, article 16.

⁷² Loi sur le ministère public, article 5¹.

⁷³ Lors de la mission sur place, les procureurs ont déclaré que les ressources budgétaires et les salaires avaient été satisfaisants ces dernières années.

⁷⁴ Loi sur le ministère public, article 9(1).

procureurs doivent s'appuyer sur la disposition générale prévoyant l'indépendance des procureurs (Code de procédure pénale, article 30(2)du) pour résister à toute ingérence ministérielle.

107. Il existe d'autres situations où l'indépendance des procureurs pourrait être limitée. Les procureurs expérimentés peuvent contrôler leurs subordonnés dans le cadre de poursuites spécifiques⁷⁵. Un procureur de plus haut rang peut « révoquer une décision, un ordre ou une demande d'un procureur qui est contraire à la loi ou injustifiée »⁷⁶. De plus, le Procureur général ou un Procureur principal peut, « pour de bonnes raisons », remplacer un procureur subalterne en charge de poursuites pénales par un autre procureur⁷⁷. La décision de substitution est ferme et définitive. Il n'y a pas de lignes directrices ou de commentaires pour aider à interpréter les concepts plutôt vagues et étendus de « décision, ordre ou demande injustifié » et « pour de bonnes raisons ».

108. Les examinateurs sont préoccupés dans la mesure où ce dispositif législatif a été récemment mis en pratique. En 2004, le Procureur général a exercé son pouvoir de substitution pour s'occuper de poursuites, et les clore, à l'encontre d'un ancien ministre des Finances, prétendument parce qu'il n'y avait pas matière à engager des poursuites⁷⁸. Les participants à la mission sur place ont fait référence à une autre affaire dans laquelle le Procureur général a refusé de faire appel de l'acquittement d'un autre ministre. Les responsables estoniens ont souligné que le Procureur général qui a pris ces décisions n'est plus en poste, mais cela ne suffit pas à dissiper les inquiétudes des examinateurs.

109. Du point de vue des examinateurs, l'Estonie devrait déployer plus d'efforts pour s'assurer de l'indépendance des procureurs, compte tenu du contexte historique récent, de la formulation plutôt générale de la législation et du manque de protection de la fonction de procureur qu'apporte la Constitution. En dehors d'un renforcement de la législation, l'Estonie devrait envisager de donner des instructions supplémentaires concernant le contrôle exercé sur les procureurs. Elle pourrait aussi, pour améliorer la transparence et la responsabilité, exiger que les raisons du remplacement d'un procureur ou de l'annulation de la décision d'un procureur soient consignées par écrit et que le public puisse les consulter.

Commentaire

Les examinateurs principaux craignent que les décisions de remplacer des procureurs dans des affaires de corruption transnationale puissent être influencées par les facteurs précisés dans l'article 5 et le commentaire 27 de la Convention. Ils recommandent donc à l'Estonie de prendre des mesures pour s'assurer de l'indépendance des procureurs dans les affaires de corruption transnationale. Ils recommandent également que le Groupe de travail assure un suivi à mesure que la pratique se développe.

⁷⁵ Ces prérogatives viennent s'ajouter au pouvoir général de surveillance du PG et des procureurs principaux sur le parquet national et les parquets régionaux respectivement (Loi sur le ministère public, articles 4¹(2), 9(2) ; Code de procédure pénale, article 213(5)).

⁷⁶ Code de procédure pénale, article 213(6).

⁷⁷ Loi sur le ministère public, article 10.

⁷⁸ Eurojustice (2004), *Country Report: Estonie*, chapitre II, www.eurojustice.org/member_states/estonia/country_report/2770.

(h) Techniques d'enquête et secret bancaire**(i) Perquisition et saisie, y compris des informations bancaires**

110. La perquisition et la saisie avant procès sont régies par plusieurs dispositions dans le Code de procédure pénale. L'article 91 autorise la saisie de preuves ou d'un objet susceptible d'être confisqué sur ordre du procureur ou décision de justice. Aux termes de l'article 142, les biens peuvent aussi être confisqués sur une injonction d'un tribunal demandée par un procureur pour obtenir des poursuites au civil, une confiscation ou une amende. Des dispositions supplémentaires peuvent s'appliquer à la saisie de certains éléments, comme des échanges postaux ou télégraphiques aux termes de l'article 89. La police, un procureur ou un tribunal peut demander à une institution financière de fournir des informations qui sont soumises au secret bancaire⁷⁹. Lors de la mission sur place, les enquêteurs estoniens ont fait état de la bonne coopération des institutions financières à cet égard.

(ii) Techniques spéciales d'enquête

111. En plus des mesures évoquées précédemment, des techniques plus sophistiquées peuvent être utilisées pour réunir des preuves dans les affaires de corruption transnationale. Le Code de procédure pénale permet plusieurs mesures spéciales d'enquête comme la surveillance, l'examen du courrier, l'interception des appels téléphoniques et des messages électroniques, les opérations d'infiltration de la police et l'entrée furtive dans un bâtiment ou un domicile. Sauf situation d'urgence, ces techniques ne peuvent être utilisées qu'avec l'autorisation préalable d'un procureur et, dans certains cas, d'un juge.

112. Les techniques spéciales d'enquête ne peuvent être utilisées pour toutes les enquêtes concernant des affaires de corruption transnationale. Elles ne sont disponibles que pour les enquêtes relatives à des infractions punies d'une peine de prison maximale d'au moins trois ans⁸⁰. Les infractions consistant à *octroyer un pot-de-vin* et à *octroyer une gratification*, qui couvrent la plupart des actes de corruption transnationale, correspondent à cette condition. Toutefois, ces techniques spéciales ne sont pas admises pour les infractions consistant à *organiser un pot-de-vin* ou à *organiser une gratification*. Aux termes de la loi estonienne, quand un corrupteur principal corrompt un agent public en passant par un intermédiaire, l'*intermédiaire* est coupable de l'organisation du pot-de-vin (tandis que le corrupteur principal est coupable de l'octroi du pot-de-vin)⁸¹. L'impossibilité de recourir à des techniques spéciales d'enquête pour les infractions consistant à organiser les pots-de-vin et les gratifications risque de constituer un sérieux handicap pour les enquêtes sur les intermédiaires.

⁷⁹ Loi sur les institutions de crédit, article 88.

⁸⁰ Les techniques spéciales d'enquête ne sont disponibles que pour les enquêtes concernant des infractions du premier degré, ainsi que les infractions du deuxième degré assorties d'une peine de prison maximale d'au moins trois ans (Code de procédure pénale, articles 110-122). Une infraction est du premier degré quand elle est assortie d'une sanction maximale d'au moins cinq ans de prison ou à une sanction pécuniaire (Code pénal, article 4). D'après la traduction en anglais de l'article 110 du Code de procédure pénale fournie par l'Estonie, les techniques spéciales sont admises pour les infractions « du deuxième degré pour lesquelles la sanction prescrite est d'au moins trois ans de prison ». Cela voudrait dire, littéralement, que des techniques spéciales ne peuvent être utilisées que pour des infractions du deuxième degré auxquelles est appliquée une sanction minimale de trois ans d'emprisonnement. Toutefois, les autorités estoniennes ont expliqué que la traduction correcte devrait être que les techniques spéciales sont admises pour les infractions du deuxième degré pour lesquelles la peine de prison maximale est d'au moins trois ans.

⁸¹ Pour un examen des différences entre octroyer et organiser un pot-de-vin ou une gratification, voir l'article C.2 L'infraction de corruption d'agents publics étrangers, p. 38.

113. Dans un proche avenir, la jurisprudence pourrait en partie éliminer ce problème. Peut-être des techniques spéciales sont-elles envisageables concernant un intermédiaire si l'enquête dans son ensemble englobe également le principal corrupteur. (Le corrupteur principal commet l'infraction consistant à octroyer un pot-de-vin ou une gratification, ce qui autorise le recours à des techniques spéciales.) La Cour suprême estonienne examinait précisément cet argument au moment où le présent rapport a été rédigé. Cela étant, même si la décision est favorable, il est probable que le recours à des techniques spéciales concernant un intermédiaire, quand les autorités estoniennes n'enquêtent *pas* à propos du corrupteur principal, reste impossible. Une telle situation pourrait se produire si un homme d'affaires qui n'est pas estonien fait appel à un intermédiaire estonien pour corrompre un agent public qui n'est pas estonien. Compte tenu de ces incertitudes, les examinateurs pensent que l'Estonie devrait modifier sa législation afin que des techniques spéciales soient clairement disponibles pour toutes les affaires de corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux accueillent favorablement la diversité des techniques spéciales disponibles pour enquêter sur les infractions consistant à octroyer un pot-de-vin et à octroyer une gratification. Ils recommandent à l'Estonie de modifier sa législation afin d'admettre le recours aux techniques spéciales d'enquête disponibles pour toutes les affaires de corruption transnationale si nécessaire.

(i) *Entraide judiciaire et extradition*

114. Le chapitre 19 du Code de procédure pénale régit l'extradition et l'entraide judiciaire en Estonie. Les dispositions du Code s'appliquent sous réserve d'un traité international applicable ou de principes généralement admis de droit international.

115. L'Estonie a conclu des accords d'extradition et d'entraide judiciaire avec la plupart de ses principaux partenaires en matière d'échanges et d'investissement. Pour l'extradition, l'Estonie est partie à la Convention européenne d'extradition (y compris ses deux Protocoles additionnels), à la Convention de l'OCDE (qui propose une base juridique pour l'extradition en cas de corruption transnationale), à un traité multilatéral avec la Lituanie et la Lettonie et à un traité bilatéral avec les États-Unis. L'Estonie peut aussi s'appuyer sur le mandat d'arrêt européen. Pour l'entraide judiciaire, l'Estonie est partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (y compris ses deux Protocoles additionnels), à un traité multilatéral avec la Lituanie et la Lettonie et à des traités bilatéraux avec les États-Unis, la Pologne, la Fédération du Russie et l'Ukraine. Des demandes de saisie et de confiscation d'avoirs peuvent être effectuées aux termes de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. De plus, l'Estonie peut accorder une extradition et une entraide judiciaire en l'absence de convention. Les autorités estoniennes ont précisé que les demandes peuvent être formulées en estonien ou en anglais. Les demandes urgentes peuvent aussi être rédigées en finnois ou en allemand⁸².

116. L'Estonie refusera l'extradition et l'entraide judiciaire lorsqu'une demande menace sa « sécurité, l'ordre public et d'autres intérêts fondamentaux » (Code de procédure pénale article 436(1)1)). Ces motifs n'ont apparemment jamais été invoqués pour rejeter une demande. Selon les responsables estoniens, cette disposition ne serait pas utilisée pour refuser une demande dans une affaire concernant des marchés sensibles ou des politiciens étrangers de premier plan et occupant de hautes fonctions car la Convention prévaut sur le Code de procédure pénale⁸³. Cela étant, du point de vue des examinateurs, compte tenu du

⁸² Voir aussi le Code de procédure pénale, articles 458(3) et 460(2)2).

⁸³ Voir article C.1(f)(i) Clôture des procédures par le procureur – Infractions commises à l'étranger, p. 30.

manque de sensibilisation à la Convention en Estonie, rien ne garantit que l'article 436(1)1) serait appliqué sans tenir compte des facteurs énumérés dans l'article 5 de la Convention.

117. En dehors de la question des intérêts essentiels, les examinateurs n'ont pas identifié de problèmes majeurs concernant les dispositions légales, la procédure ou la qualité et l'opportunité des réponses aux demandes d'entraide judiciaire et d'extradition provenant de l'étranger. Il ressort des statistiques que l'Estonie est assez active dans le domaine de la coopération internationale. De 2001 à 2006, les demandes entrantes et sortantes d'entraide judiciaire se sont établies en moyenne annuelle à 283 et 186 respectivement, et 21 et 28 demandes entrantes et sortantes d'extradition respectivement. Il faut en moyenne trois mois pour traiter une demande. L'Estonie n'a rejeté aucune demande, même si dans certains cas elle a dû solliciter des informations complémentaires de l'État requérant. Pour les demandes sortantes, l'Estonie a eu des difficultés à obtenir une extradition et une entraide judiciaire d'un pays voisin n'appartenant pas à l'UE avec lequel elle a des relations commerciales et d'investissement importantes. Les autorités estoniennes ont déclaré que les problèmes sont particulièrement aigus quand le suspect dans une affaire est un ressortissant de ce pays, auquel cas l'Estonie ne bénéficie d'aucune coopération.

118. L'Estonie est invitée à faire preuve de plus de dynamisme en fournissant spontanément des informations sur les affaires de corruption transnationale à d'autres Parties à la Convention. Dans une affaire en 2007, l'Estonie a engagé des poursuites à l'encontre d'un salarié d'une filiale estonienne d'une entreprise finlandaise pour l'octroi d'un pot-de-vin à un agent public estonien. Les autorités estoniennes se sont aperçu que les preuves étaient insuffisantes pour montrer que la filiale finlandaise avait corrompu l'agent public. En conséquence, elles n'ont pas signalé les allégations à leurs homologues finlandais. Du point de vue des examinateurs, les autorités estoniennes auraient sans doute mieux fait de communiquer ces informations. D'autres Parties à la Convention ont intérêt à poursuivre le corrupteur. Elles peuvent décider d'engager des poursuites même si l'Estonie ne le fait pas, car elles peuvent détenir des preuves supplémentaires ou différentes normes en termes de responsabilité (par exemple manque de contrôle par négligence). La fourniture spontanée d'informations pourrait par conséquent contribuer à la mise en œuvre globale de la Convention. De plus, les autorités estoniennes ont confirmé qu'aucun obstacle légal général ne les empêche de transmettre des informations aux autorités étrangères dans ces circonstances.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont d'avis que l'Estonie est dotée, de manière générale, d'un système développé et réactif pour traiter les demandes d'extradition et d'entraide judiciaire. Cependant, ils recommandent à l'Estonie de transmettre dès que possible les informations dans les affaires de corruption transnationale aux autorités compétentes des États étrangers chaque fois que ces informations pourraient concerner une enquête dans cet État. Ils recommandent également au Groupe de travail de contrôler si l'Estonie prend en compte les facteurs énumérés dans l'article 5 et le commentaire 27 de la Convention lorsqu'elle refuse une extradition ou une entraide judiciaire.

2. L'infraction de corruption transnationale

119. Pendant la Phase 1, le Groupe de travail a constaté un certain nombre de carences concernant les infractions de corruption transnationale en Estonie. Depuis, l'Estonie n'a pas procédé à des modifications législatives importantes. En conséquence, la plupart des carences identifiées par le Groupe de travail persistent.

(a) Vue d'ensemble des infractions de corruption transnationale en Estonie

120. La corruption transnationale est couverte par deux infractions dans le Code pénal. L'infraction qui consiste à octroyer une *gratification* (article 297) concerne le paiement d'un agent public pour qu'il commette un acte ou une omission *licite*. Le paiement en échange d'un acte ou d'une omission *illicite* est couvert par l'infraction qui consiste à octroyer un *pot-de-vin* (article 298). Lorsqu'on n'exerce pas son pouvoir de décision de façon impartiale, il s'agit d'un acte illicite aux termes de la jurisprudence estonienne.

121. D'autres articles du Code pénal fournissent des éléments supplémentaires sur les infractions⁸⁴. L'article 288 définit un *agent public étranger*. Les articles 293 et 294 ajoutent que les gratifications et les pots-de-vin peuvent inclure *des biens ou autres avantages*. Les infractions concernent les paiements effectués en échange d'actes ou d'omissions déjà réalisés et d'actes et d'omissions dont on peut raisonnablement penser qu'ils vont être accomplis. L'agent corrompu doit aussi « tirer profit de son mandat ».

122. L'interprétation de l'infraction estonienne de corruption transnationale peut s'inspirer de la Convention de l'OCDE et de la jurisprudence estonienne sur la corruption nationale. Les travaux préparatoires sur les infractions consistant à octroyer un pot-de-vin et à octroyer une gratification ont pris en compte les commentaires de la Convention. Les commentaires sont donc une source primaire de droit pour l'interprétation de la législation⁸⁵. De même, les versions nationale et transnationale des infractions partagent de nombreux éléments. Les décisions de justice et les commentaires universitaires sur les infractions estoniennes de corruption nationale peuvent aussi être utiles dans les affaires de corruption transnationale.

(b) Définition non autonome de l'infraction de corruption transnationale

123. La Convention de l'OCDE exige des Parties qu'elles promulguent des définitions « autonomes » de la corruption transnationale⁸⁶. Autrement dit, l'infraction de corruption transnationale d'une Partie ne doit pas exiger la preuve du droit étranger, par exemple le droit du pays de l'agent public corrompu. Une définition autonome est souhaitable pour au moins deux raisons. Tout d'abord, les carences du droit d'un pays étranger n'entraîneraient pas de carences de l'infraction de corruption transnationale d'une Partie. Ensuite, la preuve du droit étranger pourrait s'avérer difficile, surtout si le pays étranger n'est pas coopératif.

124. Durant la Phase 1, le Groupe de travail a constaté que l'infraction estonienne de corruption transnationale n'était pas autonome à trois égards. Premièrement, aux termes de l'article 288 du Code pénal, une personne est un agent public étranger dès lors qu'elle serait considérée comme un agent public estonien si elle travaillait pour un organisme équivalent en Estonie. S'il n'y a pas d'organisme équivalent en Estonie, la personne n'est un agent public étranger que si elle exerce des fonctions publiques en vertu du droit du pays étranger⁸⁷. Deuxièmement, pour que la responsabilité soit engagée, l'agent public corrompu

⁸⁴ Pour les infractions consistant à accepter un pot-de-vin et à accepter une gratification sont définis des éléments supplémentaires fondés sur le concept d'« infractions correspondantes ». Pour un examen de ce concept, voir le *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 7.

⁸⁵ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 4.

⁸⁶ Voir l'article 1(1) et le commentaire 3 de la Convention. Ce principe général fait l'objet d'exceptions, notamment l'utilisation comme moyen de défense du fait que la corruption soit permise ou requise par une loi du pays étranger (commentaire 8).

⁸⁷ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphes 22 et 185.

doit avoir tiré profit de son mandat public pour se livrer à l'acte ou l'omission requis par le corrupteur. La preuve de cet élément nécessite un examen des textes, directives et descriptions de poste énonçant ses droits et obligations rédigés à l'étranger⁸⁸. Troisièmement, comme on l'a vu, pour établir l'existence d'une infraction liée à l'octroi d'un pot-de-vin ou d'une gratification, il faut déterminer si l'acte ou l'omission commis par l'agent public corrompu était autorisé ou interdit. La légalité est déterminée en fonction du droit étranger⁸⁹. L'Estonie a répondu à ces préoccupations en soulignant que la preuve du droit étranger peut être obtenue par divers moyens, par exemple l'entraide judiciaire ou les dépositions de témoins⁹⁰.

125. Le Groupe de travail a toutefois exprimé ses inquiétudes dans le Rapport de Phase 1 et invité l'Estonie à envisager de remédier à ce problème en modifiant la législation⁹¹. L'Estonie ne l'a pas fait. Lors de la mission sur place, les responsables estoniens ont indiqué que la définition non autonome ne posait pas de problème. Aucune difficulté n'est survenue car il n'y a pas eu véritablement de cas de corruption transnationale en Estonie. Du point de vue des examinateurs, cependant, l'absence d'affaires de ce type ne peut justifier une infraction de corruption transnationale qui ne répond manifestement pas aux exigences de la Convention.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de modifier son Code pénal pour définir une infraction autonome de corruption transnationale qui se conforme entièrement aux exigences de la Convention.

(c) Définition d'un agent public étranger

126. Le Rapport de Phase 1 exprimait des inquiétudes à propos de plusieurs aspects de la définition d'un agent public étranger dans le Code pénal estonien. Le Code définit un agent public étranger comme une personne : (i) qui détient un mandat soit dans un organe de l'administration centrale ou locale, soit dans une personne morale de droit public (article 288(1)). Ce critère est celui que l'on a appelé lors de la Phase 1 le critère de « mandat » ; (ii) à laquelle des fonctions administratives, de contrôle ou de direction, d'organisation de mouvements d'actifs ou de représentation de l'autorité de l'État ont été attribuées (article 288(1)). Ce critère est celui que l'on a appelé pendant la Phase 1 le critère de « fonction » ; et (iii) exerçant ses fonctions dans un État étranger ou dans une organisation internationale (article 288(3))⁹². La personne en question doit répondre aux trois critères.

(i) Le critère du « mandat » – Références croisées avec d'autres législations

127. La première inquiétude évoquée dans le Rapport de Phase 1 concernait les références croisées à une autre législation. L'interprétation du critère du « mandat » exige d'examiner plusieurs lois en dehors du Code pénal. Par exemple, pour déterminer les organes de l'administration centrale ou locale couverts par le Code pénal, il faut consulter la Loi sur le service public⁹³. La Loi anticorruption est utilisée pour

⁸⁸ *Ibid.* paragraphes 37 et 189.

⁸⁹ *Ibid.* paragraphes 42 et 189.

⁹⁰ *Ibid.* paragraphe 190.

⁹¹ *Ibid.* paragraphes 190-1.

⁹² *Ibid.* paragraphes 24-25 et 30. L'Estonie a modifié la définition des « agents publics » après la Phase 1. La définition a été essentiellement élargie pour inclure certaines personnes du secteur privé. Les modifications n'ont par conséquent pas de répercussions sur les problèmes examinés dans le présent rapport.

⁹³ *Ibid.* paragraphe 26.

interpréter les termes de « fonction » et de « mandat »⁹⁴. De plus, le Code pénal et la Loi anticorruption comportent des définitions différentes et distinctes d'un « agent public ». Les législateurs, les magistrats et les administrateurs des entreprises publiques sont considérés comme des agents publics en vertu du Code pénal et de la Loi anticorruption, même s'ils ne sont expressément mentionnés que dans cette dernière⁹⁵.

128. La signification d'un « organe » de l'administration centrale ou locale dans le Code pénal nécessite aussi des références externes. Un « organe » de l'administration centrale ou locale se réfère à une « autorité administrative » décrite dans l'article 8(1) de la Loi sur la procédure administrative. Un « organe » au sens du Code pénal signifie par conséquent « tout organisme, instance ou agent public habilité à remplir des fonctions administratives publiques par un texte de loi, un règlement ou contrat de droit public ». Le concept est censé inclure les personnes en dehors des organismes publics officiels qui se voient accorder des fonctions publiques (par exemple, par l'attribution d'un marché). La définition d'un « organe » est donc fonctionnelle par nature⁹⁶.

129. Cette approche de l'interprétation du critère de « fonction » soulève deux problèmes. Premièrement, le Groupe de travail a constaté pendant la Phase 1 que la dépendance vis-à-vis de références croisées à d'autres lois peut s'avérer trop complexe dans les affaires de corruption transnationale. Le Groupe a donc jugé bon d'approfondir question durant la Phase 2⁹⁷. Deuxièmement, les examinateurs estiment que les références croisées peuvent entraîner des incertitudes et des incohérences. Par exemple, un « organe » d'une administration centrale ou locale signifie une « autorité administrative », elle-même définie pour inclure des « organes » accomplissant des fonctions publiques. La définition est donc circulaire. De même, la définition d'un « agent public » dans la Loi anticorruption s'applique au Code pénal, même si le Code a sa propre définition et ne se réfère pas à la Loi anticorruption. De plus, la définition d'un « organe » d'après la Loi sur la procédure administrative est de nature fonctionnelle. Cela entraîne des recouvrements entre les critères de « mandat » et de « fonction » dans la définition d'un « agent public » dans le Code pénal. Les autorités estoniennes affirment, cependant, que le concept d'un « organe » n'a pas soulevé de sérieuses difficultés dans la pratique.

130. La question des références croisées n'est toujours pas résolue car l'Estonie n'a pas modifié ces dispositions depuis la Phase 1. Les responsables estoniens présents lors de mission sur place ne pensent pas qu'il s'agit là d'un problème car les infractions de corruption dans de nombreux autres pays suivent une approche semblable. Le Groupe de travail est d'un autre avis, soulignant que les nombreuses références croisées pourraient avoir un impact sur la mise en œuvre et la visibilité de l'infraction de corruption transnationale, et que par conséquent le problème mérite un suivi et une évaluation plus approfondis⁹⁸.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent au Groupe de travail de procéder à un suivi de l'impact des références croisées entre l'infraction de corruption transnationale et d'autres lois estoniennes, sur la mise en œuvre et la visibilité de l'infraction.

⁹⁴ *Ibid.* paragraphe 25.

⁹⁵ *Ibid.* paragraphe 27.

⁹⁶ *Ibid.* paragraphe 27.

⁹⁷ *Ibid.* paragraphes 24 et 186.

⁹⁸ *Bilan à mi-parcours des rapports au titre de la Phase 2*, paragraphes 15 et 562.

(ii) Le critère de « fonction »

131. Les examinateurs principaux estiment que les inquiétudes exprimées par le Groupe de travail pendant la Phase 1 à propos du critère de « fonction » ont été levées. La définition du Code pénal estonien d'un agent public couvre seulement les personnes ayant des « fonctions administratives, de contrôle ou de direction, d'organisation de mouvements d'actifs ou de représentation de l'autorité de l'État ». Compte tenu de cette formulation, le Groupe de travail craignait que la définition ne couvre que les agents publics d'un certain rang⁹⁹. Durant la Phase 2, l'Estonie s'est référée à la jurisprudence concernant la corruption d'agents publics subalternes, comme les agents de la circulation. Un autre cas couvrirait la corruption d'agents publics qui préparent les conditions d'appels d'offres mais n'ont pas le pouvoir de décider de l'offre à accepter¹⁰⁰.

132. Les examinateurs principaux s'inquiètent, cependant, de savoir si le Code pénal couvre la corruption des législateurs. Le critère de « fonction » n'inclut pas expressément les fonctions législatives¹⁰¹. Un procureur estonien présent lors de la mission sur place a déclaré que les législateurs étaient couverts car ils exercent des fonctions de direction, mais les examinateurs n'ont pas trouvé l'argument convaincant. Une représentante de l'appareil judiciaire estonien a ajouté que, pour elle, la définition actuelle des agents publics ne couvrirait pas les législateurs. Il n'y a pas de jurisprudence concernant des cas de corruption de législateurs (nationaux ou étrangers) aux termes du Code pénal. Pour ces raisons, les examinateurs principaux concluent que la définition d'un agent public par l'Estonie ne couvre pas les législateurs étrangers.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de modifier l'article 288(1) du Code pénal pour qu'il couvre expressément la corruption d'agents publics étrangers qui exercent des fonctions législatives.

(iii) Exercer des fonctions dans un État étranger ou dans une organisation internationale

133. Les infractions consistant à octroyer des pots-de-vin et des gratifications s'appliquent aux agents publics étrangers du fait de l'article 288(3). Cette disposition prévoit que la définition d'agent public « s'étend également aux agents publics exerçant leurs fonctions *dans* des États étrangers ou dans des organisations internationales ». Littéralement, la disposition ne couvre pas la corruption d'agents publics non estoniens qui sont en Estonie (et par conséquent ne sont pas dans un État étranger). Les responsables estoniens présents lors de la mission sur place ont clarifié la question, précisant que la traduction correcte devrait être les « agents publics exerçant leurs fonctions *pour* des États étrangers ».

(d) Tiers bénéficiaires

134. La jurisprudence a levé les doutes soulevés pendant la Phase 1 quant à la couverture des tiers bénéficiaires par l'infraction estonienne de corruption transnationale. La Convention de l'OCDE couvre le fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer un pot-de-vin à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers (article 1(1)). La formulation de l'infraction estonienne de corruption transnationale n'a pas les

⁹⁹ Rapport de Phase 1 : Estonie, paragraphes 30-32 et 186.

¹⁰⁰ Décision 3-1-1-68-05 de la Cour suprême estonienne.

¹⁰¹ Le critère de « mandat » couvre les législateurs par référence croisée à la Loi anticorruption (voir la section précédente). Cependant, les critères de « mandat » et de « fonction » vont de pair. Autrement dit, les législateurs ne sont des agents publics étrangers que s'ils sont couverts par les deux critères.

mêmes conséquences¹⁰². Les autorités estoniennes ont fourni des éléments de jurisprudence qui montrent que l'infraction s'applique aux faits de corruption qui profitent aux membres de la famille d'un agent public. Une condamnation est possible s'il existe un lien entre l'agent public et le bénéficiaire. Ce lien peut être établi même si le bénéficiaire est un organisme caritatif, un parti politique ou une personne morale.

(e) *Acte ou omission d'un agent public dans l'exécution de fonctions officielles*

135. La Convention de l'OCDE couvre les pots-de-vin octroyés à un agent public pour qu'il agisse ou s'abstienne d'agir « dans l'exécution de fonctions officielles » (article 1(1)). Cela comprend toute utilisation qui est faite de la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent (article 1(4)). Cette définition couvre une personne qui corrompt un haut fonctionnaire d'un gouvernement afin que celui-ci use de sa fonction – même en outrepassant sa compétence – pour qu'un autre agent public attribue un marché au corrupteur (commentaire 19).

136. Durant la Phase 1, le Groupe de travail a conclu que l'infraction estonienne de corruption transnationale était à cet égard plus étroite que celle prévue par la Convention. L'infraction ne couvrirait pas un agent public qui use de sa fonction, même en outrepassant sa compétence, comme dans l'exemple décrit dans l'article 1(4) et le commentaire 19. À l'époque de la Phase 1, le Parlement estonien examinait un projet de loi pour pénaliser le trafic d'influence, ce qui pourrait combler semble-t-il cette lacune¹⁰³.

137. L'infraction de trafic d'influence est entrée en vigueur en 2006. Selon l'article 298¹ du Code pénal :

298¹. (1) Une personne qui consent à une promesse de biens ou autres avantages ou qui accepte des biens ou autres avantages en échange de l'utilisation illicite de son influence effective ou présumée dans le but de parvenir à une situation où un *agent public exerçant des fonctions d'administration publique* commet un acte ou une omission dans l'intérêt de la personne remettant les biens ou octroyant l'avantage, ou d'un tiers sera passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans. [les italiques sont de nous]

138. Cette disposition ne correspond pas totalement aux exigences de la Convention. La nouvelle infraction couvre effectivement l'exemple décrit dans le commentaire 19, à savoir la corruption d'un agent public étranger pour influencer *un autre agent public* afin qu'il accorde un marché au corrupteur. Cependant, le Groupe de travail a souligné lors d'un autre examen de Phase 2 que la Convention a un champ d'application plus large. L'article 1 couvre également la corruption d'un agent public étranger pour qu'il agisse même en dehors de ses compétences et influence *une personne physique ou morale* pour attribuer un marché au corrupteur. Apparemment, l'infraction estonienne de trafic d'influence ne couvre pas cette situation car la personne qui est influencée doit être « un agent public exerçant des fonctions d'administration publique ». Un procureur estonien présent lors de la mission sur place a confirmé que c'était bien le cas. Cela entraîne une lacune importante, car les agents publics de nombreux pays exercent une influence considérable sur les entreprises privées et les personnes physiques estoniennes pourraient corrompre ces agents publics en toute impunité.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de s'assurer qu'elle couvre tous les actes d'un agent public dans l'exécution de ses fonctions officielles, y compris toute utilisation

¹⁰² Rapport de Phase 1 : Estonie, paragraphes 33 et 188.

¹⁰³ *Ibid.* paragraphes 40-41.

qui est faite de la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent.

(f) Corruption par le biais d'intermédiaires – L'infraction liée à l'organisation d'un pot-de-vin ou d'une gratification

139. Aux termes de la loi estonienne, d'autres infractions existent en plus de l'octroi de pots-de-vin et de gratifications : l'organisation de pots-de-vin et de gratifications (Code pénal, articles 295 et 296). Pendant la Phase 1, les autorités estoniennes ont déclaré que si une personne corrompt un agent public par le biais d'un intermédiaire, l'intermédiaire est coupable de l'organisation d'un pot-de-vin. Dans la pratique, l'infraction n'avait jamais servi jusque là¹⁰⁴. Mais en théorie, si un homme d'affaires estonien utilisait un intermédiaire estonien pour corrompre un agent public étranger, cet intermédiaire serait coupable de l'organisation d'un pot-de-vin ou d'une gratification.

140. La jurisprudence depuis la Phase 1 a quelque peu confirmé la position de l'Estonie. Dans une décision de justice 2-1/88/2005, un fonctionnaire des impôts a sollicité un pot-de-vin d'un homme d'affaires. L'amie de l'agent public a servi d'intermédiaire pour l'agent public, négociant en son nom et recevant la somme d'argent correspondant au pot-de-vin. L'agent public a été en définitive condamné pour tentative de percevoir un pot-de-vin, tandis que son amie a été jugée coupable de tentative d'organiser un pot-de-vin¹⁰⁵.

(g) Propositions de modification de l'infraction de corruption transnationale

141. Après la mission sur place, l'Estonie a préparé un projet de loi pour modifier l'infraction de corruption transnationale dans le Code pénal. S'il était adopté, la définition des agents publics étrangers n'imposerait plus de références croisées avec d'autres lois et engloberait les agents publics étrangers qui exercent des fonctions législatives. Les tiers bénéficiaires seraient aussi expressément couverts. Le Parlement examinait le projet de loi à l'époque où le présent rapport a été préparé. Les examinateurs accueillent favorablement cette évolution. Cependant, ils soulignent que l'application dans la pratique des lois modifiées nécessiterait une nouvelle évaluation.

3. Responsabilité des personnes morales

142. L'article 14 du Code pénal prévoit la responsabilité des personnes morales pour les infractions pénales, y compris la corruption transnationale. Une personne morale est tenue responsable d'un acte commis par un de ses organes ou dirigeants dans l'intérêt de la personne morale. Les poursuites à l'encontre d'une personne morale n'excluent pas les poursuites à l'encontre de la personne physique qui a commis l'infraction. Cette disposition soulève trois problèmes : premièrement, qui, par ses actes, peut engager la responsabilité de la personne morale, autrement dit quelle est la signification de « organes ou dirigeants » ? Deuxièmement, quels types d'actes peuvent engager la responsabilité de la personne morale, autrement dit quelle est la nature de l'acte requise ? Troisièmement, que signifie « dans l'intérêt de la personne morale » ?

143. Durant la Phase 1, le Groupe de travail a identifié un certain nombre de lacunes dans le système estonien destiné à imposer une responsabilité pénale aux personnes morales. Parmi elles figurent la doctrine de l'identification de la responsabilité de la personne morale, l'exigence qu'un organe ou un

¹⁰⁴ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 46.

¹⁰⁵ Les autorités estoniennes ont déclaré que les accusés ont été condamnés pour tentative plutôt que pour les infractions à part entière car le pot-de-vin avait été en définitive remis par des policiers infiltrés. En vertu du droit estonien, cela équivaut à une tentative et non à l'infraction à part entière.

dirigeant ait connaissance de l'acte spécifique de corruption, l'exclusion d'une conduite négligente et la nécessité qu'un organe ou un dirigeant agisse dans l'intérêt de la personne morale. Les autorités estoniennes ont convenu que « ces aspects soulèvent des problèmes en Estonie et ont informé le Groupe de travail que le ministère estonien de la Justice peut proposer des modifications au Parlement, sur la base d'une analyse approfondie de ces aspects. » Le Groupe de travail a accueilli favorablement le point de vue de l'Estonie et encouragé l'Estonie à modifier sa législation¹⁰⁶.

144. Comme on le verra, l'Estonie n'avait pris aucune mesure à l'époque de la mission sur place pour répondre aux inquiétudes du Groupe de travail. Lors de la mission sur place, les autorités estoniennes ont déclaré qu'une étude envisagée pour 2007 avait été reportée afin d'accorder la priorité à des tâches plus importantes. La responsabilité des personnes morales passait pour moins importante en raison du manque de pratique dans ce domaine. Une étude sur la responsabilité des personnes morales est désormais envisagée pour les années à venir, mais aucun calendrier précis n'a été fourni. En attendant, toutes les carences repérées durant la Phase 1 subsistent.

(a) Ceux dont les actes peuvent engager la responsabilité – La signification de « organes ou dirigeants »

145. Pendant la Phase 1, le Groupe de travail craignait que le type de personnes physiques dont les actes peuvent engager la responsabilité de l'entreprise en Estonie soit trop restreint. La responsabilité d'une personne morale n'est engagée que si un acte est commis par un de ses « organes ou dirigeants ». Cela exige un examen distinct de ce qui correspond à un « organe » et à un « dirigeant ».

146. L'« organe » d'une personne morale est défini assez étroitement. Les organes d'une personne morale sont essentiellement l'assemblée générale et le directoire¹⁰⁷. Des lois spécifiques peuvent mentionner des organes supplémentaires, l'exemple le plus courant étant le conseil de surveillance¹⁰⁸. Il ressort du Rapport de Phase 1 que les organes supplémentaires des sociétés comme les comités d'audit n'entrent pas en ligne de compte.

147. La définition d'un « dirigeant » est plus souple. Selon le Rapport de Phase 1, le concept couvre des personnes qui disposent « d'un pouvoir d'instruction ou de décision qui l'identifie à la personne morale et à son activité ». Les tribunaux estoniens ont considéré que cela inclut les cadres dirigeants qui prennent « des décisions autonomes dans des domaines spécifiques et... dirigent la personne morale ». Cependant, le concept n'inclut pas une personne qui exerce « un pouvoir de contrôle sur la personne morale mais qui ne travaille pas pour elle », comme un actionnaire majoritaire¹⁰⁹.

148. Durant la Phase 2, les autorités estoniennes ont défini un peu différemment la notion de « dirigeant ». Un dirigeant est une personne habilitée à prendre des décisions définitives qui lient la personne morale. Cela se détermine au cas par cas. Mais, de manière générale, les directeurs régionaux de sociétés seraient considérés comme des « dirigeants », contrairement aux ingénieurs ou aux représentants commerciaux. La jurisprudence défend un point de vue encore plus restrictif. Dans toutes les affaires où des personnes morales ont été condamnées pour corruption, c'est un membre du directoire qui avait commis l'infraction.

¹⁰⁶ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphes 194-195.

¹⁰⁷ L'article 31 de la Loi sur le Code civil.

¹⁰⁸ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 59.

¹⁰⁹ *Ibid.* paragraphe 60.

149. En outre, il est nécessaire au moins d'*identifier* (mais pas de condamner) une personne physique constituant un des « organes ou dirigeants » qui est responsable de l'infraction. À défaut, la responsabilité de la personne morale ne peut être engagée. La seule exception est lorsque l'organe en question décide de commettre l'infraction au moyen d'un vote secret, ce qui rend impossible de déterminer qui a voté en faveur de la décision. Les autorités estoniennes ont ajouté que les enquêteurs peuvent facilement établir l'identité des membres du directoire et du conseil de surveillance en consultant les registres de la société¹¹⁰.

150. Le concept à la base d'un « organe ou dirigeant » est essentiellement la doctrine de l'identification de la responsabilité d'une personne morale qui a été commentée par le Groupe de travail à d'autres occasions¹¹¹. Conformément à cette théorie, la personne morale n'est responsable que pour les actes ou l'intention d'une ou plusieurs des personnes physiques qui composent « l'âme dirigeante » de la société. Or la responsabilité risque de n'être engagée que pour des actes commis par les dirigeants au sommet de la hiérarchie, comme les membres du directoire. Un tel système est donc inacceptable pour les grandes entreprises dotées de sites décentralisés et internationaux. Il pose aussi un problème dans la mesure où la décision de corrompre peut être souvent prise au niveau inférieur de la hiérarchie dans les grandes entreprises. De plus, la théorie requiert d'imputer l'intention coupable à une seule personne physique. Elle ne reconnaît pas l'intention criminelle de la personne morale en combinant la connaissance ou l'intention de différentes personnes. Cela rend la responsabilité encore moins probable, car les grandes entreprises multinationales ont généralement des structures et des organes de décision complexes et distribués¹¹².

151. Après la mission sur place, l'Estonie a rédigé un projet de loi pour modifier les dispositions du Code pénal relatives à la responsabilité des personnes morales. La modification proposée imposerait la responsabilité pénale aux personnes morales pour des actes commis par « un organe, le membre d'un organe, un dirigeant ou un représentant compétent » de la personne morale. En ce qui concerne les autres modifications législatives examinées plus haut, le Parlement estonien examinait le projet de loi au moment où a été rédigé ce rapport. Du point de vue des examinateurs, si les modifications étaient adoptées, l'application dans la pratique des nouvelles dispositions devrait faire l'objet d'une nouvelle évaluation. C'est d'autant plus nécessaire que le terme de « représentant compétent », n'est pas défini dans la jurisprudence estonienne. Les autorités estoniennes ont aussi indiqué qu'il n'y aurait pas d'autres modifications apportées à la responsabilité pénale des personnes morales avant que l'étude précédemment évoquée ne soit terminée dans les années à venir.

(b) Les actes susceptibles d'engager la responsabilité

152. Durant la Phase 1, le Groupe de travail craignait que seule la conduite *intentionnelle* d'un organe ou d'un dirigeant puisse engager la responsabilité d'une personne morale. Comme dans le cas de presque tous les pays, le droit pénal estonien ne sanctionne que la délinquance *intentionnelle*. Dans le contexte des personnes morales, la culpabilité n'existe que lorsque la conduite d'un organe ou d'un dirigeant de la personne morale est intentionnelle. Par conséquent, la responsabilité est clairement engagée quand un organe ou un dirigeant corrompt directement un agent public étranger. De plus, un organe ou un dirigeant qui donne l'ordre à un subordonné de corrompre un agent public étranger ou l'y autorise est l'auteur d'une

¹¹⁰ *Ibid.* paragraphes 61 et 65.

¹¹¹ Pour un examen plus approfondi de cette question, voir le *Bilan à mi-parcours des rapports au titre de la Phase 2*, paragraphes 136-144.

¹¹² La doctrine de la connaissance collective impute à une entreprise la somme des connaissances de tout ou partie de ses salariés afin d'établir l'intention coupable nécessaire de l'entreprise. La doctrine empêche les entreprises d'échapper à leur responsabilité en compartimentant et en divisant les fonctions des salariés : Fisher (2004), « Corporate Criminal Liability », 41 Am. Crim. L. Rev. 377.

infraction principale ou un instigateur « selon l'intensité de sa participation »¹¹³. La personne morale sera sans doute responsable, mais aucune jurisprudence n'existe pour l'heure qui permette de corroborer cette affirmation.

153. Les autorités estoniennes ont également déclaré lors de la mission sur place que, si un dirigeant dit à un subordonné de « faire ce qu'il faut pour obtenir un marché », la responsabilité n'est engagée que si le dirigeant « prévoit que des circonstances pourraient constituer les éléments nécessaires d'une infraction et accepte tacitement que ces circonstances puissent se produire ». Il n'est pas non plus certain que la responsabilité puisse être engagée si un organe ou un dirigeant n'empêche pas, en connaissance de cause, une personne de se livrer à un acte de corruption. En somme, il faut qu'une preuve existe de la connaissance, par l'organe ou le dirigeant, de cet acte spécifique de corruption.

154. Les autorités estoniennes ont en outre déclaré qu'une conduite négligente d'un organe ou d'un dirigeant ne suffit pas à engager la responsabilité. Une personne morale n'est donc pas responsable si des faits de corruption se sont produits parce que la direction, par négligence, n'a pas supervisé correctement ses subordonnés. Le Groupe de travail a fait remarquer durant la Phase 1 que cela posait un problème¹¹⁴. Le projet de loi modifiant le Code pénal décrit plus haut ne traite pas de cette question.

(c) *Un acte commis « dans l'intérêt de la personne morale »*

155. La troisième exigence pour engager la responsabilité est que le dirigeant ou l'organe d'une personne morale doit commettre un acte « dans l'intérêt de la personne morale ». Selon les autorités estoniennes au moment de la Phase 1, cela signifie que l'auteur de l'infraction doit la commettre en ayant à l'esprit l'intérêt de la personne morale. Cela ne signifie pas, toutefois, que la personne morale doit avoir effectivement bénéficié de cet acte. Pas plus que l'acte ne doit être « étroitement lié » au domaine d'activités de la personne morale¹¹⁵.

156. Une telle exigence peut entraîner une lacune, comme l'a souligné le Groupe de travail dans d'autres évaluations de Phase 2. Une société appartenant à un conglomérat pourrait corrompre un agent public étranger pour le compte d'une autre entreprise du conglomérat. Aucune des deux entreprises ne serait sanctionnée car l'acte et son avantage ne pourraient être attribués à la même personne morale¹¹⁶. Les autorités estoniennes ont confirmé que ce serait le cas en Estonie. La simple appartenance au même conglomérat n'est pas suffisante ; l'acte d'un organe ou d'un dirigeant doit profiter à la personne morale à laquelle il est affilié. Il n'y a pas de jurisprudence en Estonie sur ce point. Le projet de loi modifiant le Code pénal décrit plus haut ne traite pas de cette question.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de modifier son Code pénal pour étendre les critères de la responsabilité des personnes morales afin de rendre plus probables et efficaces les poursuites à l'encontre de personnes morales qui commettent des faits de corruption transnationale.

¹¹³ Réponses de l'Estonie au Questionnaire de la Phase 2.

¹¹⁴ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphes 61 et 192-195.

¹¹⁵ *Ibid.* paragraphe 57.

¹¹⁶ Voir OCDE (2006), *Bilan à mi-parcours des rapports au titre de la Phase 2*, paragraphes 146-148.

4. Compétence

(a) *Compétence territoriale*

157. Selon le Code pénal estonien, un acte est réputé avoir été commis à l'endroit où la personne a agi ; là où il a été demandé légalement à la personne d'agir ; là où la conséquence constituant un élément nécessaire de l'infraction s'est produite ; ou bien là où la personne s'attendait à ce que la conséquence se produise. Un appel téléphonique ou un courriel provenant d'Estonie dans lequel est offert ou promis un pot-de-vin suffit à établir la compétence territoriale¹¹⁷.

(b) *Compétence fondée sur la nationalité*

158. L'Estonie requiert la double incrimination pour exercer la compétence fondée sur la nationalité à l'encontre de personnes physiques, autrement dit le comportement de l'auteur de l'infraction doit constituer une infraction pénale dans le pays où cette infraction a eu lieu (Code pénal, paragraphe 7(1)). La compétence fondée sur la nationalité ne peut donc pas être évoquée si un ressortissant estonien corrompt un agent public dans un pays étranger A alors qu'il est dans un pays étranger B, et que la corruption transnationale n'est pas une infraction dans le pays B. Cela a amené le Groupe de travail à exprimé certaines inquiétudes durant la Phase 1 et à décider que ce problème devait être examiné horizontalement au cours de la Phase 2¹¹⁸.

159. De plus, l'Estonie ne peut exercer la compétence fondée sur la nationalité à l'encontre de personnes morales. Cette compétence ne s'applique qu'à des citoyens estoniens et par conséquent qu'à des personnes physiques (Code pénal, paragraphe 7(1)). Aussi a-t-il été souligné lors de la Phase 1 qu'une personne morale ne peut être sanctionnée pour des faits de corruption transnationale commis à l'étranger que si un organe ou un dirigeant estonien de la personne morale a commis l'infraction. Cela ouvre une faille importante, car les sociétés estoniennes peuvent recourir à des personnes physiques non estoniennes pour corrompre des agents publics étrangers en toute impunité. Les autorités estoniennes admettent ce problème et déclarent qu'elles examineront la question et soumettront probablement des modifications législatives au Parlement¹¹⁹.

160. Le projet de loi modifiant le Code pénal qui est examiné par le Parlement traite de ces aspects. S'il est adopté, il éliminerait l'exigence de la double incrimination pour la compétence fondée sur la nationalité concernant les personnes physiques et instaurerait une compétence fondée sur la nationalité concernant les personnes morales. Cependant, les nouvelles dispositions ne s'appliqueraient qu'à la corruption transnationale et non aux autres infractions. Les examinateurs accueillent favorablement ces changements, mais soulignent une fois encore la nécessité d'évaluer l'application de ces dispositions dans la pratique après leur entrée en vigueur.

(c) *Compétence universelle*

161. Selon les autorités estoniennes, la question se pose de savoir si elles peuvent exercer la compétence universelle pour engager des poursuites pour faits de corruption transnationale. L'article 8 du Code pénal prévoit la compétence en matière de poursuites concernant un acte punissable du fait d'une convention internationale contraignante, indépendamment du lieu où l'acte s'est produit. Durant la Phase 1, les autorités estoniennes ont suggéré que cette disposition pouvait s'appliquer aux cas de

¹¹⁷ *Rapport de Phase 1: Estonie*, paragraphe 90-91.

¹¹⁸ *Ibid.* paragraphes 93, 97 et 196.

¹¹⁹ *Ibid.* paragraphes 95 et 193-194.

corruption transnationale¹²⁰. Pendant la Phase 2, certains responsables estoniens ont déclaré que cette éventualité était peu probable. En l'absence de jurisprudence pertinente, rien ne permet de s'assurer que la compétence universelle puisse s'appliquer à des cas de corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie d'établir la compétence fondée sur la nationalité aux fins de poursuites à l'encontre de personnes morales pour corruption transnationale. Ils recommandent également au Groupe de travail de contrôler l'impact de (a) l'absence de compétence fondée sur la nationalité aux fins de poursuites à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale, et de (b) l'exigence de double incrimination sur la compétence fondée sur la nationalité aux fins de poursuites à l'encontre des personnes physiques pour corruption transnationale.

5. Prescription

162. Certaines dispositions concernant le délai de prescription pour des faits de corruption transnationale ont été modifiées depuis la Phase 1. Le délai de prescription n'a pas changé. Pour l'octroi ou l'organisation d'un pot-de-vin ou d'une gratification, il reste de cinq ans à compter de la commission de l'infraction jusqu'à la date de condamnation et de dix ans pour les infractions aggravées. Aux termes des nouvelles dispositions, le délai peut être interrompu par l'exécution de certains actes de procédure ou si un accusé disparaît. Quand le délai est interrompu, il reprend depuis le début, autrement dit cinq années supplémentaires en cas de corruption transnationale (Code pénal, article 81). Le délai de prescription « définitif » ne peut excéder 15 ans.

163. Toutefois, le délai de prescription n'est pas interrompu ou suspendu quand une demande d'entraide judiciaire est en cours. La législation énumère les actes de procédure qui interrompent le délai de prescription, comme l'application d'une mesure préventive, les poursuites à l'encontre de l'accusé et l'ajournement d'une audience du fait de la non-comparution de l'accusé. La demande d'entraide judiciaire auprès d'un pays étranger ne figure pas dans la liste. Un représentant de l'administration publique présent lors de la mission sur place a confirmé qu'une demande d'entraide judiciaire ne pouvait interrompre le délai de prescription.

164. Les autorités estoniennes n'ont pas pu fournir de statistiques sur les cas prescrits en vertu de la loi. Elles ont volontiers reconnu qu'il pouvait y avoir des cas de corruption nationale pour lesquels le délai de prescription avait expiré. Les statistiques pour 2002-2006 ont indiqué que la durée moyenne des enquêtes en matière de corruption nationale (jusqu'à ce qu'une affaire soit portée devant les tribunaux ou classée) était de 133 jours pour les cas où intervient un acte de corruption et 185 jours pour ceux où se sont produits plusieurs actes. Un responsable de l'administration publique présent lors de la mission sur place a ajouté que le délai de prescription ne pose généralement pas de problème pour les cas de corruption, car elles donnent lieu à l'utilisation de techniques spéciales d'enquête. Les affaires sont donc jugées quand elles sont encore récentes.

165. Malgré ces informations, les examinateurs principaux restent quelque peu préoccupés du fait que les demandes d'entraide judiciaire n'entraînent pas d'interruption ou de suspension du délai de prescription. Les statistiques sur la durée des enquêtes concernant des cas de corruption nationale tendent à montrer que le délai de prescription ne pose généralement pas de problèmes pour ces affaires. Toutefois, les enquêtes sur la corruption transnationale sont souvent plus complexes. Elles nécessitent en outre souvent une entraide judiciaire de la part de pays étrangers et prennent donc beaucoup plus de temps. La

¹²⁰ Rapport de Phase 1 : Estonie, paragraphe 41.

situation est exacerbée par la lenteur de certains partenaires en matière d'échanges et d'investissement de l'Estonie à fournir leur aide, comme on l'a souligné plus haut¹²¹. Le Groupe de travail s'est exprimé sur un problème de ce type dans au moins un autre rapport de Phase 2.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de chercher à déterminer si la durée de prescription pour la corruption transnationale accorde suffisamment de temps pour les enquêtes et les poursuites concernant cette infraction, surtout compte tenu du fait que le dépôt d'une demande d'entraide judiciaire n'entraîne ni l'interruption, ni la suspension du délai de prescription. Ils recommandent également au Groupe de travail de contrôler cette question à mesure que la pratique se développe.

6. L'infraction de blanchiment de capitaux

(a) Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux

166. Une nouvelle définition du blanchiment de capitaux, qui modifie le champ d'application des infractions sous-jacentes concernées, est entrée en vigueur en Estonie en 2008¹²². L'infraction couvre désormais expressément le blanchiment des produits issus d'activités criminelles qui se déroulent en dehors de l'Estonie. Les responsables estoniens présents lors de la mission sur place ont précisé que la double incrimination est nécessaire, autrement dit l'activité sous-jacente doit être une infraction là où elle s'est produite. Un autre responsable a cependant déclaré le contraire après la mission sur place. Par ailleurs, cette modification a aussi entraîné le remplacement du terme « infraction pénale » par « activité criminelle » dans la définition du blanchiment de capitaux. Selon les autorités estoniennes, le but était de supprimer l'obligation de prouver dans le cadre des poursuites que les capitaux blanchis provenaient d'une infraction spécifique. Les autorités estoniennes pensent notamment qu'il suffit désormais de prouver que les actifs blanchis découlent de manière générale de la corruption, et non plus qu'il s'agit de produits issus d'un acte de corruption spécifique. Les responsables estoniens ont aussi précisé qu'il faut une preuve au-delà de tout doute raisonnable de l'activité criminelle ayant généré les produits, mais qu'une condamnation pour l'activité sous-jacente n'est pas nécessaire en soi.

167. En ce qui concerne les types d'activités qui correspondent au blanchiment, les autorités estoniennes ont précisé que l'autoblanchiment est une infraction et que sept condamnations avaient eu lieu pour autoblanchiment lors de la mission sur place. Le blanchiment de capitaux par négligence n'est pas une infraction mais une loi a été élaborée pour changer cette situation. Quant à la définition de produits, les autorités estoniennes ont initialement déclaré que l'infraction ne couvre pas le blanchiment des instruments de l'infraction, par exemple un pot-de-vin¹²³. Les autorités estoniennes ont adopté l'avis contraire après la mission sur place, bien qu'aucune jurisprudence ne conforte cet avis. Elles ont aussi affirmé que la nouvelle définition du blanchiment de capitaux couvre le blanchiment des produits indirects (à savoir les produits des produits de l'infraction).

¹²¹ Voir article C.1(i) Entraide judiciaire et extradition, p. 37.

¹²² Voir annexe 3 pour le texte de la Loi sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme 2007, article 4.

¹²³ *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 126.

Commentaire

Les examinateurs recommandent à l'Estonie de prendre des mesures pour (a) préciser si l'infraction de blanchiment de capitaux couvre le blanchiment d'un pot-de-vin et pour (b) s'assurer que la corruption transnationale est toujours une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux, indépendamment du lieu où s'est produit l'acte de corruption.

(b) Sanctions applicables au blanchiment de capitaux

168. Le blanchiment de capitaux est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum. La sanction peut être alourdie de deux à dix ans en présence de certaines circonstances aggravantes. Les personnes morales peuvent se voir imposer une amende allant jusqu'à 250 millions EEK (16 millions EUR) et/ou être dissoutes. Les biens blanchis peuvent aussi être confisqués (Code pénal, article 394).

(c) Répression de l'infraction de blanchiment de capitaux

169. Les affaires de blanchiment de capitaux sont traitées par les procureurs dans chaque parquet régional qui se spécialisent dans ce type de poursuites. De plus, chaque parquet est doté de spécialistes de la criminalité économique et financière qui peuvent apporter leur aide. Si une affaire porte à la fois sur des faits de corruption et de blanchiment de capitaux, le procureur initialement en charge de l'affaire s'occupera des poursuites concernant les deux infractions. Le procureur choisit et supervise l'instance policière appropriée pour mener l'enquête. Les mesures de coordination et de répartition des compétences décrites plus haut s'appliquent également en l'occurrence¹²⁴.

170. Les statistiques estoniennes sur la répression de l'infraction de blanchiment de capitaux ne sont pas toujours cohérentes, même s'il s'en dégage quelques tendances générales. Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur de 2004 à septembre 2007, il y a eu 26 enquêtes, mais une seule condamnation pour blanchiment de capitaux, l'auteur de l'infraction étant sanctionné par 2 ans d'emprisonnement et l'interdiction pendant 5 ans d'exercer certaines activités. La confiscation a été ordonnée dans trois autres affaires de blanchiment de capitaux, mais la base de la confiscation n'était pas claire. Les statistiques de la Cellule de renseignements financiers montrent que 77 enquêtes pour blanchiment de capitaux ont été ouvertes de 2003 à septembre 2007 et que quatre condamnations ont été prononcées. Aucune information n'est disponible sur les sanctions imposées. Les statistiques fournies après la mission sur place indiquent que 29 poursuites pour blanchiment de capitaux ont été engagées sur la période 2003-2007 à la suite de déclarations d'opérations suspectes. Selon le parquet, 51 infractions de blanchiment de capitaux et un cas de poursuites ont été enregistrés pour la période 2003-2006. Aucune indication n'a été donnée sur le nombre de condamnations ou sur les sanctions imposées. Selon un responsable présent lors de la mission sur place, sept condamnations ont été prononcées pour autoblanchiment.

171. Les statistiques disponibles, bien qu'incohérentes, donnent à penser que le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux a été plutôt faible jusqu'à présent. Les examinateurs principaux estiment donc judicieux que l'Estonie vérifie les raisons de cet état de fait. Pour pouvoir analyser plus en détail l'infraction de blanchiment de capitaux, il faudra que l'Estonie tienne de meilleures statistiques qui comportent des données sur le nombre d'enquêtes, de poursuites et de sanctions (y compris la confiscation). Des statistiques sur le nombre d'affaires dans lesquelles la corruption est l'infraction sous-jacente seraient aussi utiles.

¹²⁴ Voir article C.1(d) sous Ouverture et réalisation des enquêtes, Répartition des compétences et coordination, p. 29

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de tenir des statistiques plus cohérentes sur la répression de l'infraction de blanchiment de capitaux. Ils recommandent aussi à l'Estonie d'examiner pourquoi le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux est faible, et au Groupe de travail de procéder à un suivi de cette question à mesure que la pratique se développe.

7. L'infraction de falsification des comptes

(a) Champ d'application de l'infraction de falsification des comptes

172. Selon les autorités estoniennes, les conduites comme celles qu'interdit l'article 8 de la Convention pourraient être sanctionnées aux termes de deux dispositions du Code pénal. Des accusations pourraient être portées tout d'abord en vertu de l'article 381¹(1), selon lequel « le manquement en connaissance de cause aux exigences de tenue de comptes, ou la destruction, la dissimulation ou la détérioration en connaissance de cause et illégales de documents comptables, ou la non-transmission d'informations, ou la communication d'informations inexacts dans les documents comptables, dès lors que la possibilité d'obtenir une vue d'ensemble de la situation financière de l'entité comptable s'en trouve sensiblement réduite, est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an ». Il n'existe pas de jurisprudence permettant d'interpréter le concept de « réduire sensiblement » une vue d'ensemble de la situation financière d'une entité comptable. Selon les autorités estoniennes, le concept pourrait être utilisé pour exclure de la responsabilité des erreurs de tenue de comptes insignifiantes.

173. Des accusations pourraient aussi être portées aux termes de l'article 381, qui prévoit que certaines personnes (par exemple un fondateur, un membre du directoire, etc.) qui « ne fournissent pas des informations essentielles ou fournissent des informations inexacts relatives à la situation financière de l'entreprise ou à d'autres circonstances vérifiables la concernant, aux fondateurs, actionnaires, membres, vérificateur des comptes ou à une personne qui effectue une vérification spéciale de la société, seront passibles d'une sanction pécuniaire ou d'une peine de prison pouvant atteindre un an ».

174. Du point de vue des examinateurs, ces deux infractions ne répondent pas pleinement aux exigences de la Convention. L'article 381¹ ne couvre que les activités décrites à l'article 8(1) de la Convention si ces activités « réduisent sensiblement » la possibilité d'obtenir une vue d'ensemble de la situation financière de l'entité comptable. La Convention ne contient pas de telle réserve. L'infraction estonienne est donc proche de celles d'autres pays qui ne sanctionnent que les manquements importants aux normes comptables et qui ont été critiquées par le Groupe de travail. En ce qui concerne l'article 381, l'infraction est relativement restreinte. Elle ne peut être commise que par des personnes spécifiques (un fondateur, un membre du directoire, etc.) et ne concerne que des informations fournies à certaines personnes (par exemple des vérificateurs des comptes). En tant que telle, elle ne sera qu'un complément à l'article 381¹, dont le champ d'application est plus large. Mais surtout, l'article 381 ne remédie pas à la carence évoquée précédemment de l'article 381¹.

175. En théorie, les personnes morales en Estonie pourraient être sanctionnées pour des infractions aux termes des articles 381 et 381¹. Toutefois, on retrouve ici aussi les restrictions générales de la responsabilité des personnes morales examinées plus haut¹²⁵.

¹²⁵ Voir article C.3 sur la Responsabilité des personnes morales, pp. 44-47.

(b) Sanctions applicables à la falsification des comptes

176. Les sanctions maximales pour falsification des comptes sont relativement légères. Les infractions aux termes des articles 381 et 381¹ sont passibles d'une peine de prison d'un an et/ou d'une amende pouvant atteindre jusqu'à 500 fois le revenu imposable quotidien moyen de l'auteur de l'infraction. Selon les autorités estoniennes, un tribunal peut aussi confisquer tous les produits dérivés de la falsification des comptes. Les examinateurs gardent à l'esprit que l'économie estonienne est la plus petite parmi les 37 Parties à la Convention¹²⁶. Il n'empêche que les sanctions maximales disponibles sont faibles tant en termes absolus que relatifs, par rapport aux pays qui ont suscité les critiques du Groupe de travail.

177. Les examinateurs principaux ne sont pas non plus en mesure d'évaluer la pertinence des sanctions pour falsification des comptes dans la pratique car aucune condamnation n'a été prononcée aux termes des articles 381 et 381¹¹²⁷.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de (a) modifier le Code pénal de façon que les infractions de falsification des comptes couvrent toutes les activités décrites dans l'article 8(1) de la Convention, (b) prendre des mesures pour s'assurer que les sanctions pour falsification des comptes sont efficaces, proportionnées et dissuasives et (c) tenir des statistiques détaillées sur les sanctions pour falsification des comptes.

8. Sanctions pour corruption transnationale**(a) Sanctions pénales****(i) Sanctions applicables aux personnes physiques**

178. Les examinateurs estiment que les sanctions maximales prévues par le Code pénal à l'encontre des personnes physiques pour l'octroi d'un pot-de-vin ou d'une gratification sont satisfaisantes. L'octroi d'une gratification est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans et/ou d'une amende égale à 500 fois le revenu imposable quotidien moyen de l'auteur de l'infraction. Les auteurs d'infractions récidivistes encourent jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. L'octroi d'un pot-de-vin est passible d'une peine de prison de un à cinq ans, et de deux à dix ans pour les récidivistes. Si l'auteur d'une infraction enfreint des obligations officielles ou tire profit de sa situation professionnelle ou sa position officielle, le tribunal peut lui interdire d'exercer certaines activités professionnelles pendant trois ans maximum.

179. Cependant, les sanctions pour l'organisation d'un pot-de-vin ou d'une gratification (autrement dit pour agir en tant qu'intermédiaire) sont bien plus faibles. L'organisation d'un pot-de-vin ou d'une gratification est passible d'une peine de prison de pas plus d'un an. La condamnation maximale est de trois ans en cas d'infraction commise avec circonstances aggravantes (par exemple, en cas de récidive ou d'exploitation d'une position officielle). Les responsables estoniens pensent que les sanctions maximales sont satisfaisantes car, dans la plupart des cas, l'auteur de l'infraction ne fait que transmettre le pot-de-vin

¹²⁶ Voir article A.2(a) sur le Système économique en Estonie, p. 7.

¹²⁷ L'Estonie n'a fourni des statistiques que sur le nombre de poursuites engagées et portées devant un tribunal. En 2006, des poursuites ont été engagées dans cinq affaires aux termes de l'article 381, une a été portée devant un tribunal et trois ont été closes (dont une conformément au principe d'opportunité). Aucune poursuite n'a été engagée aux termes de l'article 381¹ en 2006. En 2007, des poursuites ont été engagées dans quatre affaires aux termes de l'article 381 et dans une aux termes de l'article 381¹. Aucune affaire n'a été portée devant un tribunal en 2007 aux termes de l'un ou l'autre article.

ou la gratification à un agent public. Avec tout leur respect, les examinateurs pensent néanmoins que les sanctions prévues pour l'organisation d'un pot-de-vin ou d'une gratification ne sont sans doute pas convenables. Il se peut que l'infraction couvre souvent des intermédiaires qui n'ont eu d'autre rôle que de transmettre un pot-de-vin, mais elle peut aussi concerner des intermédiaires dont la participation est plus importante. D'ailleurs, les tribunaux estoniens ont condamné un intermédiaire aux termes de cette disposition pour avoir négocié et accepté pour le compte d'un agent public une somme d'argent remise à des fins de corruption. De même, les intermédiaires dans les affaires de corruption transnationale reçoivent souvent des rétributions financières importantes pour leur rôle dans l'infraction. En pareil cas, une condamnation maximale à un an de prison ne serait ni efficace, ni proportionnée ni dissuasive.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de prendre des mesures afin de s'assurer que les sanctions pour l'organisation d'un pot-de-vin et l'organisation d'une gratification sont efficaces, proportionnées et dissuasives.

(ii) Sanctions applicables aux personnes morales

180. En vertu du Code pénal, les personnes morales qui se livrent à des faits de corruption transnationale encourent une amende pouvant atteindre 250 millions EEK (16 millions EUR). Cela devrait répondre aux exigences de la Convention, compte tenu de la taille de l'économie estonienne et des sanctions maximales disponibles chez les autres Parties à la Convention. Un casier judiciaire garde une trace de toutes les condamnations des personnes morales (et physiques).

(iii) Confiscation

181. Les Parties à la Convention de l'OCDE doivent être en mesure de saisir et de confisquer le pot-de-vin et les produits de la corruption transnationale, ou les avoirs dont la valeur correspond aux produits. Sinon, elles doivent être en mesure d'imposer des sanctions pécuniaires d'un effet comparable¹²⁸.

182. Le Code pénal estonien permet la confiscation du pot-de-vin et des produits de la corruption transnationale. La confiscation d'un pot-de-vin est une mesure discrétionnaire¹²⁹. La confiscation des produits de la corruption est obligatoire, mais un tribunal peut s'y opposer si une telle mesure paraît « déraisonnablement lourde » ou si la valeur des avoirs est disproportionnellement petite par rapport au coût de confiscation¹³⁰. Selon les autorités estoniennes, les produits indirects (à savoir les produits des produits) peuvent aussi être confisqués. La confiscation d'un pot-de-vin et des produits de la corruption n'est possible qu'en cas de condamnation. Le bien qui doit faire l'objet de la confiscation doit appartenir à l'auteur de l'infraction au moment du jugement. Un bien appartenant à un tiers ne peut être confisqué que s'il a été acquis aux termes d'un don, à un prix très nettement inférieur à sa valeur de marché, ou en sachant que le but du transfert était d'échapper à la confiscation. Un pot-de-vin peut aussi être confisqué à un tiers qui a « contribué à l'utilisation des objets ou de leur substance pour la commission ou la préparation de l'infraction ».

183. Le Code pénal autorise également des sanctions pécuniaires qui correspondent à la valeur des produits de la corruption. Si les avoirs qui font l'objet de la confiscation ont été « transférés, consommés

¹²⁸ Convention, article 3(3).

¹²⁹ Code pénal, articles 83(1) et 83(2) ; *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 82.

¹³⁰ Code pénal, article 83¹ ; *Rapport de Phase 1 : Estonie*, paragraphe 82.

ou si leur confiscation est impossible ou déraisonnable pour une autre raison », le tribunal peut alors ordonner le paiement d'un montant équivalant à la valeur des avoirs (Code pénal, article 84).

184. En 2007, l'Estonie a mis en œuvre de nouvelles dispositions de « confiscation prolongée »¹³¹. Un tribunal peut confisquer les avoirs de l'auteur d'une infraction qui a été condamné à une peine de prison d'au moins trois ans et s'il y a une présomption réfutable que les avoirs ont été acquis au moyen d'une infraction pénale. La présomption peut naître de la nature de l'infraction, du revenu de l'auteur de l'infraction, de sa situation financière et de ses conditions de vie. La confiscation est également disponible concernant des biens appartenant à un tiers qui a acquis ces biens aux termes d'un don, à un prix nettement inférieur à sa valeur de marché, ou avec l'intention d'échapper à la confiscation.

185. L'Estonie a cherché à promouvoir l'utilisation de la confiscation. Le gouvernement a récemment adopté une nouvelle approche du « suivi des produits de la criminalité ». À cette fin, il a proposé une formation aux enquêteurs et aux procureurs à l'occasion d'un séminaire sur la fraude et d'autres devraient avoir lieu en 2008. La confiscation a fréquemment fait l'objet de débats, selon les déclarations des autorités estoniennes lors de la mission sur place.

(iv) *Sanctions pénales effectives imposées dans la pratique*

186. Les autorités estoniennes n'ont pas pu fournir de statistiques détaillées sur les sanctions imposées pour les cas de corruption nationale antérieurs à la mission sur place. Elles ont reconnu que le système de statistiques sur les affaires pénales n'avait pas bien fonctionné. Des projets d'amélioration sont en cours. Après la mission sur place, l'Estonie a fourni des données sur les poursuites en matière de corruption nationale pour 2007.

187. Les informations provenant d'autres sources suggèrent cependant que, même si les sanctions maximales prévues par le Code pénal pour l'octroi de pots-de-vin et de gratifications paraissent suffisantes, les sanctions effectivement imposées ne le sont pas. Les sanctions imposées à l'encontre de personnes physiques pour corruption nationale sont bien plus légères que le maximum prévu. Les agents publics qui acceptent des pots-de-vin ou des gratifications échappent souvent à la prison¹³². Les responsables estoniens ont ajouté que l'octroi d'un pot-de-vin passe pour moins grave que l'acceptation d'un pot-de-vin et bénéficie donc de condamnations encore plus légères. Certaines condamnations pour l'octroi d'une gratification donnent lieu à une amende. La prison n'est imposée que dans les cas les plus graves portant sur de grosses sommes d'argent. Les pouvoirs publics ont recherché d'autres solutions que l'emprisonnement car ils considèrent que l'Estonie a une population carcérale relativement élevée par habitant.

188. Même quand des peines de prison sont appliquées pour des faits de corruption nationale, elles le sont souvent avec sursis et ne sont donc pas suivies d'un emprisonnement ferme. Le Code pénal autorise à

¹³¹ Code pénal, article 83².

¹³² En 1999, un inspecteur des douanes a été condamné à deux ans de prison avec sursis et à une amende de 1 250 EEK pour avoir accepté un pot-de-vin de près de 30 000 EEK. En 2000, un ancien secrétaire général du ministère des Finances et un ancien secrétaire général adjoint ont été condamnés à un an avec sursis et à une amende de 24 000 EEK. En 2006, l'ancien responsable de service informatique de la Chancellerie d'État a accepté un pot-de-vin d'une société privée et a été condamné à 2.5 ans de prison avec sursis, une période de probation de 18 mois et la confiscation du pot-de-vin. En mai 2006, un consultant dans la construction a été condamné à 16 mois de prison pour avoir accepté un pot-de-vin dans le cadre d'un appel d'offres. En juin 2006, 15 agents des douanes ont été jugés coupables d'avoir accepté des pots-de-vin. Leurs condamnations sont allées de 3 mois de prison à 2 à 3 ans de probation (*Nations in Transit 2001*, p. 181; U.S. Department of State (2006), *Country Reports on Human Rights Practices: Estonie*).

remplacer l'emprisonnement effectif par une probation (surveillée ou non). Le Code et la jurisprudence ne donnent que des lignes directrices générales sur les cas où les peines de prison peuvent être assorties d'un sursis, par exemple quand les circonstances de l'infraction et la situation de l'auteur de l'infraction le justifient¹³³. Dans la pratique, les affaires de corruption nationale aboutissent fréquemment à des peines de prison avec sursis¹³⁴. Le représentant de l'appareil judiciaire estonien lors de la mission sur place a exprimé son inquiétude concernant l'utilisation excessive de peines avec sursis dans les affaires de corruption. Ce point de vue a été confirmé par les statistiques fournies après la mission sur place. Sur les 61 condamnations pour corruption nationale en 2007, seulement deux se sont soldées par des peines de prison ferme. Dans 50 affaires, les peines de prison étaient avec sursis. Les neuf autres condamnations étaient des amendes allant de 2 000 EEK à 80 000 EEK (128 EUR à 5 120 EUR)¹³⁵.

189. On ne sait pas non plus vraiment si la confiscation est convenablement appliquée dans les affaires de corruption. L'Estonie ne tient pas de statistiques détaillées sur la confiscation¹³⁶ mais espère remédier à cette situation. La confiscation a été demandée dans au moins certaines des affaires de corruption mentionnées plus haut¹³⁷. On notera également que la confiscation des produits de la corruption (mais pas du pot-de-vin) est obligatoire et relève du pouvoir judiciaire discrétionnaire résiduel. Comme on l'a noté, la confiscation a été récemment privilégiée dans les affaires de criminalité économique. Cela étant, en l'absence de statistiques plus détaillées, les examinateurs ne peuvent évaluer le succès de cette politique dans les cas de corruption.

190. Pour les personnes morales, des statistiques détaillées n'étaient pas non plus disponibles, même si le projet statistique mentionné précédemment pourrait améliorer la situation. Certaines informations ponctuelles étaient cependant disponibles. Les responsables présents lors de la mission sur place ont précisé que les poursuites se sont concentrées dans la région septentrionale (qui comprend Tallinn). La plupart concernaient des infractions fiscales, mais au moins deux portaient sur des actes de corruption. Dans un cas, une société de construction s'est vu imposer une amende de 120 000 EEK (7 680 EUR) pour avoir donné un poste de télévision comme pot-de-vin à un agent public afin d'obtenir un marché de 10 millions EEK (640 000 EUR). Le téléviseur a été également confisqué. Dans le deuxième cas, une autre société de construction a eu une amende de 170 000 EEK (10 880 EUR) pour avoir offert la rénovation gratuite du domicile d'un agent public en échange d'un marché de 15 millions EEK (960 000 EUR). Dans les deux cas, les condamnations ont été plus faibles car elles ont été prononcées à l'issue de transactions judiciaires. Les procureurs présents lors de la mission sur place n'étaient pas sûrs que les marchés obtenus par les corrupteurs avaient été annulés, ou que les produits de la corruption avaient été confisqués au corrupteur.

191. Les examinateurs principaux ne sont pas certains que les sanctions à l'encontre des personnes morales dans ces affaires soient satisfaisantes. Les amendes paraissent faibles par rapport à la valeur des marchés. Plus préoccupant encore, les marchés entachés de corruption ne semblent pas avoir été annulés après la condamnation, pas plus que les produits de la corruption (par exemple les revenus ou les profits

¹³³ Voir, par exemple les Décisions 3-1-1-99-06 et 3-1-1-59-07 ; voir aussi le Code pénal, articles 73-74.

¹³⁴ Voir les affaires mentionnées dans la note 132.

¹³⁵ Les responsables estoniens ont aussi signalé après la mission sur place que, durant la période 2004-2007, 28 personnes purgeaient des peines de 1 à 41 mois pour faits de corruption. Dans une autre affaire après la mission sur place, un juge a été condamné à 3.5 ans de prison pour avoir accepté un pot-de-vin de 1.1 million EEK (70 400 EUR).

¹³⁶ Le même problème s'est posé pendant le Deuxième cycle d'évaluation du GRECO (GRECO (2004), *Deuxième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur l'Estonie*, GRECO, Strasbourg, paragraphe 17).

¹³⁷ Voir les affaires mentionnées dans la note 132.

découlant du marché) confisqués. Les examinateurs notent cependant que la pratique dans ce domaine a été limitée.

192. En somme, les examinateurs ne peuvent conclure que les sanctions effectives en matière de corruption en Estonie répondent aux normes de la Convention ; certains signes indiquent que ce pourrait ne pas être le cas. Ils reconnaissent que les informations fondées sur les cas de corruption nationale ne reflètent pas nécessairement les sanctions applicables aux affaires de corruption transnationale. Par exemple, la majorité des infractions de corruption nationale concerne sans doute des faits de corruption mineurs commis par des agents publics subalternes¹³⁸. Les autorités estoniennes n'ont pas pu fournir non plus de statistiques détaillées, par exemple sur la durée des peines de prison, le montant des amendes, le montant et la fréquence des confiscations et la valeur des pots-de-vin et de l'avantage pour le corrupteur. Néanmoins, les statistiques limitées fournies par l'Estonie et les informations provenant d'autres sources suggèrent que les sanctions peuvent ne pas être efficaces, proportionnées et dissuasives. De même, le recours fréquent aux condamnations avec sursis et aux amendes dans les cas de corruption nationale peut porter à croire que des condamnations semblables seraient appliquées à la corruption transnationale. Les amendes relativement faibles à l'encontre des personnes morales, conjuguées à l'absence de confiscation des produits de la corruption, suscitent les mêmes inquiétudes.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de tenir des statistiques détaillées sur les sanctions (y compris la confiscation) imposées à l'encontre des personnes physiques et morales pour falsification de comptes, blanchiment de capitaux, corruption nationale et corruption transnationale. Ils recommandent aussi au Groupe de travail de procéder à un suivi des sanctions appliquées en Estonie pour la corruption transnationale à mesure que la pratique se développe.

(b) Sanctions administratives

(i) Marchés publics

193. La Loi sur les marchés publics (LMP) régit les procédures d'attribution des marchés publics en Estonie. Aux termes de cette Loi, les autorités chargées de la passation des marchés publics dans chaque ministère d'État ou instance publique appliquent leurs propres procédures, conformément aux règles et procédures exposées dans la LMP. Le Bureau des marchés publics s'occupe pour sa part de vérifier que les marchés publics sont conformes à la législation applicable¹³⁹.

194. L'Estonie peut imposer une interdiction de participer à un marché public à des fins de sanction administrative pour corruption transnationale. Une interdiction peut être appliquée si un fournisseur, son représentant ou son sous-traitant s'est livré à du blanchiment de capitaux ou a commis une infraction dans l'exercice de ses fonctions, notamment la corruption transnationale. Un fournisseur est tenu de déclarer par écrit qu'il n'a pas fait l'objet de ce type de condamnation. En cas de doute, l'autorité chargée de la passation des marchés publics peut demander une attestation auprès des autorités pénales compétentes ou examiner le casier judiciaire. Un soumissionnaire peut aussi être exclu pour fausse déclaration dans sa soumission¹⁴⁰. Les responsables estoniens ont ajouté que, pour les fournisseurs qui sont des personnes morales, la personne morale et ses dirigeants doivent déclarer par écrit qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une

¹³⁸ Voir le *Bilan à mi-parcours des rapports au titre de la Phase 2*, paragraphes 216-217.

¹³⁹ Loi sur les marchés publics, articles 104 et 107.

¹⁴⁰ Loi sur les marchés publics, article 38.

condamnation. Les fournisseurs étrangers peuvent être tenus de fournir la déclaration écrite sous serment. Aucune interdiction n'a été imposée pour corruption depuis janvier 2008.

(ii) *Aide publique au développement (APD)*

195. Les autorités estoniennes présentes lors de la mission sur place ont déclaré que, si des faits de corruption transnationale se produisent dans le cadre d'un projet financé par l'APD, l'Estonie annulera le soutien apporté au projet et cherchera à récupérer les fonds versés auprès du fournisseur. Cependant, le contrat type utilisé par le ministère des Affaires étrangères ne contient pas de clause à cet effet. Les autorités estoniennes ont aussi précisé qu'il serait interdit aux fournisseurs ayant été condamnés pour corruption transnationale de participer à des projets financés par l'APD. Mais, comme on l'a vu, le ministère des Affaires étrangères n'a pas de politique de lutte contre la corruption. Par conséquent, aucune règle n'a été clairement établie afin d'exclure les fournisseurs condamnés pour corruption transnationale. La formulation par écrit d'une politique pourrait favoriser la transparence et la cohérence, et améliorer la sensibilisation à la corruption transnationale au sein du personnel et chez les fournisseurs.

196. Comme on l'a noté, le ministère prépare des modifications de son contrat type pour les projets financés par l'APD. Une des modifications imposerait l'annulation du contrat en cas de corruption. Les fournisseurs seraient en outre tenus de déclarer qu'ils n'ont pas fait l'objet de condamnations antérieures pour corruption transnationale. Des lignes directrices seront préparées pour le personnel chargé de l'APD sur les moyens de vérifier si un fournisseur a fait l'objet d'une condamnation antérieure.

(iii) *Crédits à l'exportation bénéficiant d'une aide publique*

197. KredEx peut aussi refuser d'accorder une aide à des fins de sanction pour corruption transnationale. Aux termes de ses Lignes directrices pour les garanties d'investissement, KredEx est dégagé de sa responsabilité si le détenteur d'une garantie (un investisseur estonien) corrompt un agent public étranger. Comme on l'a vu, tous les candidats à une aide doivent signer une Déclaration anticorruption. La Déclaration mentionne que, si le candidat ou son représentant se livre à des faits de corruption, le candidat perd le droit d'être dédommagé aux termes de la garantie et doit rembourser KredEx de toute somme reçue.

198. Comme dans le cas de l'APD, il ressort moins clairement si les candidats qui ont été condamnés pour corruption transnationale se verraient refuser des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. KredEx a indiqué qu'il refuserait d'accorder son soutien si un candidat avait été condamné par un tribunal. Cependant, aucune politique écrite ne semble exister à cet effet, pas plus que le site Internet de KredEx ne fournit des informations dans ce sens.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Estonie de définir par écrit des politiques officielles pour refuser des contrats d'APD et une aide sous forme de crédit à l'exportation aux personnes physiques et morales qui ont fait l'objet d'une condamnation pour corruption transnationale.

D. RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI

Sur la base de ses conclusions concernant la mise en œuvre par l'Estonie de la Convention et de la Recommandation révisée, le Groupe de travail (1) formule les recommandations suivantes à l'intention de l'Estonie sous la Partie I ; et (2) assurera le suivi des problèmes mentionnés dans la Partie II une fois que la pratique sera suffisamment développée.

I. Recommandations

Recommandations pour prévenir et détecter la corruption transnationale

1. En ce qui concerne la sensibilisation du secteur public, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de prendre des mesures pour

(a) améliorer la sensibilisation à la Convention et à la corruption transnationale des représentations diplomatiques à l'étranger, des instances répressives, des parquets, de l'appareil judiciaire, ainsi que des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Finances (y compris les agents du fisc), de l'Économie et des Communications, et

(b) proposer une formation au personnel de ces organismes sur des questions pertinentes si nécessaire (Recommandation révisée I).

2. En ce qui concerne les mesures dans le secteur privé, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

(a) améliorer la sensibilisation à la Convention et à la corruption transnationale du grand public de manière générale, et plus spécifiquement du secteur des entreprises et des professionnels de la comptabilité et de la vérification comptable (Recommandation révisée I).

(b) prendre des mesures pour aider les entreprises à prévenir et détecter la corruption transnationale, y compris en se dotant d'outils à cet effet (Recommandation révisée I).

3. En ce qui concerne la protection des dénonciateurs, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de renforcer les mesures de protection des dénonciateurs, pour encourager les salariés des secteurs public et privé à signaler les actes de corruption transnationale sans craindre de représailles ou un renvoi (Recommandation révisée I).

4. En ce qui concerne le signalement de faits de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

(a) s'assurer que les soupçons de corruption transnationale perçus par les salariés de KredEx sont signalés aux autorités répressives (Recommandation révisée I).

(b) demander aux vérificateurs des comptes de signaler les indications d'un acte illicite éventuel de corruption aux organes de direction et de surveillance de l'entreprise et envisager de demander aux vérificateurs des comptes de signaler ces indications aux autorités compétentes (Recommandation révisée V.B.iii et iv).

5. En ce qui concerne l'aide publique au développement (APD), le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

- (a) améliorer la sensibilisation à la corruption transnationale du personnel concerné et des partenaires de projets qui participent à l'APD, y compris en proposant des formations (Recommandation révisée I).
- (b) inclure une déclaration anticorruption dans son contrat type pour les projets financés par l'APD (Recommandation révisée I).

6. En ce qui concerne la fiscalité, le Groupe de travail recommande à l'Estonie d'accentuer les efforts pour former les agents de l'administration fiscale à la détection et au signalement d'actes de corruption et les sensibiliser davantage à la corruption transnationale (Recommandation révisée I).

Recommandations pour des enquêtes et des poursuites efficaces dans les affaires de corruption transnationale et infractions connexes

7. En ce qui concerne les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

- (a) former les procureurs, les membres des forces de police et les juges nouveaux et en poste à l'infraction de corruption transnationale et aux enquêtes concernant les personnes morales (en particulier dans les affaires de corruption) (Convention, article 5 ; Recommandation révisée I).
- (b) prendre des mesures pour s'assurer (i) de l'indépendance des procureurs dans les affaires de corruption transnationale, (ii) que la clôture des poursuites pour faits de corruption transnationale aux termes de l'article 204 du Code de procédure pénale soit conforme à l'article 5 et au commentaire 27 de la Convention, et (iii) que la transaction judiciaire et l'octroi de l'immunité aux auteurs d'infraction coopérants n'empêchent pas la répression efficace de l'infraction de corruption transnationale (Convention, article 5).
- (c) modifier sa législation afin d'autoriser le recours à des techniques spéciales d'enquête pour toutes les affaires de corruption transnationale si nécessaire (Convention, article 5 ; Recommandation révisée I).
- (d) transmettre dès que possible les informations dans les cas de corruption transnationale aux autorités compétentes dans les États étrangers chaque fois que ces informations pourraient être pertinentes pour une enquête dans cet État (Convention, article 9(1) ; Recommandation révisée VII.i).

8. En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

- (a) modifier son Code pénal pour définir une infraction autonome de corruption transnationale qui se conforme entièrement aux exigences de la Convention (Convention, article 1).
- (b) modifier son Code pénal pour couvrir expressément la corruption transnationale qui exercent des fonctions législatives (Convention, article 1).

c) s'assurer qu'elle couvre tous les actes d'un agent public dans l'exécution de ses fonctions officielles, y compris toute utilisation qui est faite de la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent. (Convention, article 1).

9. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

(a) modifier son Code pénal pour étendre les critères de responsabilité des personnes morales afin de rendre plus probables et efficaces les poursuites à l'encontre de personnes morales qui commettent des faits de corruption transnationale (Convention, articles 2 et 3(2)).

(b) établir la compétence fondée sur la nationalité aux fins des poursuites à l'encontre de personnes morales pour corruption transnationale (Convention, articles 2, 3(2) et 4(2)).

10. En ce qui concerne le délai de prescription pour les poursuites en cas de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de chercher à déterminer si le délai de prescription accorde suffisamment de temps pour les enquêtes et les poursuites concernant cette infraction, surtout compte tenu du fait que le dépôt d'une demande d'entraide judiciaire n'entraîne ni l'interruption, ni la suspension du délai de prescription (Convention, article 6).

11. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

(a) examiner pourquoi le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux est faible ;
et

(b) préciser si l'infraction de blanchiment de capitaux couvre le blanchiment d'un pot-de-vin et si l'infraction sous-jacente doit être une infraction là où elle s'est produite (Convention, article 7).

12. En ce qui concerne la falsification des comptes, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de (a) modifier le Code pénal pour que les infractions de falsification des comptes couvrent toutes les activités décrites dans l'article 8(1) de la Convention, et de (b) prendre des mesures pour s'assurer que les sanctions pour falsification des comptes soient efficaces, proportionnées et dissuasives (Convention, Article 8).

13. En ce qui concerne les sanctions pour corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

(a) prendre des mesures pour s'assurer que les sanctions pour l'organisation d'un pot-de-vin et l'organisation d'une gratification soient efficaces, proportionnées et dissuasives (Convention, article 3).

(b) formuler par écrit des politiques officielles pour refuser des contrats d'APD et des aides sous forme de crédit à l'exportation aux personnes physiques et morales qui ont fait l'objet d'une condamnation pour corruption transnationale (Convention, article 3(4) ; Recommandation révisée VI).

14. En ce qui concerne les statistiques, le Groupe de travail recommande à l'Estonie de :

(a) de tenir des statistiques plus cohérentes sur les enquêtes, les poursuites, les condamnations et les sanctions en rapport avec l'infraction de blanchiment de capitaux, y compris l'identification des infractions sous-jacentes en cas de blanchiment de capitaux (Convention, articles 7 et 8).

(b) tenir des statistiques sur les sanctions (y compris la confiscation) imposées à l'encontre de personnes physiques et morales pour falsification de comptes, blanchiment de capitaux, corruption nationale et corruption transnationale (Convention, article 3).

II. Suivi par le Groupe de travail

15. Le Groupe de travail se chargera du suivi des questions suivantes à mesure que la pratique se développe :

(a) La clôture des poursuites aux termes de l'article 202 du Code de procédure pénale, la transaction judiciaire et l'octroi de l'immunité aux auteurs d'infraction coopérants (Convention, article 5).

(b) L'indépendance des procureurs dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 5).

(c) La prise en compte ou non par l'Estonie des facteurs énumérés dans l'article 5 et le commentaire 27 de la Convention quand elle refuse une extradition ou une entraide judiciaire (Convention, article 5).

(d) L'impact des références croisées entre l'infraction de corruption transnationale et d'autres lois estoniennes sur la répression et la visibilité de l'infraction (Convention, article 1 ; Recommandation révisée I).

(e) L'exigence d'une double incrimination pour la compétence fondée sur la nationalité aux fins de poursuites des personnes physiques pour corruption transnationale, et l'absence de la compétence fondée sur la nationalité aux fins de poursuites des personnes morales pour corruption transnationale (Convention, article 4(2)).

(f) Le délai de prescription pour les enquêtes et les poursuites en cas de corruption transnationale (Convention, article 6).

(g) Le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux (Convention, article 7).

(h) La corruption transnationale est toujours une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux, indépendamment du lieu où s'est produit l'acte de corruption (Convention, article 7).

(i) Les sanctions à l'encontre de personnes physiques et morales pour corruption transnationale (Convention, article 3).

ANNEXE 1. LISTE DES PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE

Ministères d'État et organes publics *Commission des normes comptables du ministère des Finances*

- Banque d'Estonie
- Administration estonienne des impôts et des douanes
- Cellule de renseignements financiers de l'Office central de police criminelle
- Autorité de surveillance financière
- Ministère de l'Économie et des Communications
- Ministère des Finances
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Justice
- Bureau de contrôle des comptes de l'État
- Parquet régional du nord
- Administration de la police
- Bureau des marchés publics
- Parquet national
- Bureau de la sûreté

Organismes financés par l'État

- Entreprise Estonia
- Fonds estonien de crédit et de garantie à l'exportation (KredEx)

Pouvoir judiciaire

- Un juge d'un tribunal de district

Législateurs

- Un membre du Parlement (Riigikogu)

Secteur privé

Entreprises privées *IBM Estonie*

- Rautakesko AS
- Rimbaltie AS

Associations professionnelles *Association estonienne des petites et moyennes entreprises (EVEA)*

- Chambre de commerce et de l'industrie estonienne (ECII)
- Confédération estonienne des employeurs (ETTK)
- OMX / Bourse de Tallinn / dépositaire central de titres estonien

Institutions financières *Hansabank*

- Nordea Pank

Profession juridique Association estonienne du Barreau

- Association des avocats d'affaires estoniens (EEJÜ)

Profession comptable et d'audit AAB Audiitorteenused OÜ

- Conseil estonien des vérificateurs des comptes
- KPMG AS
- Rödl & Partner OÜ
- Vallaste ja Partnerid OÜ

Société civile Estonian Business School

- Institut Jaan Tonisson
- Fondation Open Estonia
- Transparency International Estonia (Corruption-Free Estonia)

Autres participants Conseiller résident dans le cadre d'un jumelage et expert, Projet anticorruption estonien-finlandais

ANNEXE 2. LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

EE	Enterprise Estonia
EEK	Couronne estonienne
UE	Union européenne
EUR	Euro
IDE	Investissement direct étranger
CRF	Cellule de renseignements financiers
ASF	Autorité de surveillance financière
GAAP	Generally Accepted Accounting Standards (normes comptables généralement acceptées)
PIB	Produit intérieur brut
IFRS	International Financial Report Standards
ISA	International Standards on Auditing
KredEx	Fonds estonien de crédit et de garantie à l'exportation
LPBCFT	Loi de 2007 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme
BCCE	Bureau de contrôle des comptes de l'État
ONG	Organisation non gouvernementale
APD	Aide publique au développement
PPE	personne exposée politiquement
LMP	Loi sur les marchés publics
DOS	Déclaration d'opérations suspectes

ANNEXE 3. EXTRAITS DE LA LÉGISLATION

Remarque : une traduction en anglais d'une bonne partie de la législation estonienne peut être consultée à l'adresse Internet www.legaltext.ee/indexen.htm.

Code pénal

Article 14. Responsabilité des personnes morales

- (1) Dans les cas prévus par la loi, une personne morale est responsable des actes commis pour son compte par un de ses organes ou dirigeants.
- (2) Les poursuites contre une personne morale n'excluent pas les poursuites contre la personne physique qui a commis l'infraction.
- (3) Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas à l'État, aux collectivités locales ou aux personnes morales de droit public.

Article 83. Confiscation de l'objet utilisé pour commettre l'infraction et de l'objet direct de la commission d'une infraction

- (1) Un tribunal peut demander la confiscation de l'objet utilisé pour commettre une infraction intentionnelle s'il appartient à l'auteur de l'infraction au prononcé du jugement ou de la décision.
- (2) Dans les cas prescrits par la loi, un tribunal peut confisquer les matériaux et instruments qui constituaient l'objet direct de la commission d'une infraction intentionnelle, ou les matériaux ou instruments utilisés pour préparer l'infraction s'il appartient à l'auteur de l'infraction au prononcé du jugement et sa confiscation n'est pas obligatoire en vertu de la loi.
- (3) À titre d'exception, un tribunal peut confisquer les matériaux ou instruments précisés dans les alinéas (1) et (2) du présent article s'ils appartiennent à un tiers au prononcé du jugement ou de la décision et si cette personne :
 - 1) a, de manière à tout le moins imprudente, aidé à l'utilisation des matériaux ou instruments lors de la préparation ou de la commission de l'infraction,
 - 2) a acquis les matériaux ou instruments, en totalité ou pour une bonne part, pour le compte de l'auteur de l'infraction, aux termes d'un don ou de toute autre manière pour un prix nettement inférieur au prix normal du marché, ou
 - 3) savait que les matériaux ou instruments ont été transférés à la personne pour éviter leur confiscation.
- (4) En l'absence de l'autorisation nécessaire pour posséder des matériaux ou instruments, lesdits matériaux ou instruments seront confisqués.
- (5) Dans les cas prévus à l'alinéa (4) du présent article, un dispositif, matériau ou instrument peut être confisqué si la personne a commis au moins un acte illicite.
- (6) Dans les cas prévus aux alinéas (1), (2) et (4) du présent article, l'objet utilisé pour commettre un délit ou les matériaux ou instruments qui constituent l'objet direct d'un délit peuvent être confisqués par l'instance extrajudiciaire prescrite par la loi.

(13.12.2006 entrée en vigueur le 01.02.2007 - RT I 2007, 2, 7)

Article 83¹. Confiscation des actifs acquis au moyen de l'infraction

- (1) Un tribunal confisquera les actifs acquis au moyen de l'objet d'une infraction si ceux-ci appartiennent à l'auteur de l'infraction au prononcé du jugement ou de la décision.

(2) Exceptionnellement, un tribunal confisquera les actifs ou matériaux précisés à l'alinéa (1) du présent article s'ils appartiennent à un tiers au prononcé du jugement ou de la décision, et si :

- 1) ceux-ci ont été acquis, en totalité ou pour une bonne part, pour le compte de l'auteur de l'infraction, aux termes d'un don ou de toute autre manière pour un prix nettement inférieur au prix normal du marché, ou
- 2) le tiers savait que les actifs ont été transférés à la personne pour éviter leur confiscation.

(3) Le tribunal peut décider ne pas confisquer, en totalité ou en partie, les biens acquis au moyen de l'infraction si, compte tenu des circonstances de l'infraction ou de la situation de la personne, la confiscation serait déraisonnablement lourde ou si la valeur des actifs est disproportionnellement petite par rapport au coût du stockage, du transfert ou de la destruction des biens. Le tribunal peut, pour satisfaire une action au civil, déduire du montant des biens ou des avoirs devant faire l'objet d'une confiscation le montant de l'objet de l'action.

(13.12.2006 entrée en vigueur le 01.02.2007 - RT I 2007, 2, 7)

Article 83². Confiscation prolongée des actifs acquis au moyen d'une infraction pénale

(1) Si un tribunal condamne une personne pour une infraction pénale et impose une peine de prison d'une durée supérieure à trois ans ou une peine de réclusion à perpétuité, le tribunal confisquera, dans les cas prévus par le présent Code, tout ou partie de l'ensemble des actifs de l'auteur de l'infraction pénale si ces actifs appartiennent à l'auteur de l'infraction au prononcé du jugement et si la nature de l'infraction pénale, les revenus officiels ou la différence entre la situation financière et les conditions de vie de la personne, ou un autre fait donnent à penser que la personne a acquis les actifs à la faveur de la commission de l'infraction pénale. La confiscation n'est pas appliquée aux actifs à propos desquels la personne certifie qu'ils n'ont pas été acquis à l'aide de fonds obtenus illégalement.

(2) Exceptionnellement, un tribunal peut confisquer les actifs d'un tiers en s'appuyant sur, et dans les limites prévues par, l'alinéa (1) du présent article s'ils appartiennent au tiers au prononcé du jugement ou de la décision, et si :

- 1) ils ont été acquis, en totalité ou pour une bonne part, pour le compte de l'auteur de l'infraction, aux termes d'un don ou de toute autre manière pour un prix nettement inférieur au prix normal du marché, ou
- 2) le tiers savait que les actifs ont été transférés à la personne pour éviter leur confiscation.

(3) Les actifs d'un tiers qui ont été acquis plus de cinq ans avant la commission d'une infraction pénale ne peuvent être confisqués.

(4) En cas de confiscation prolongée des actifs acquis au moyen d'une infraction pénale, le tribunal prendra en compte les dispositions de l'alinéa 83¹ (3) du présent Code.

(13.12.2006 entrée en vigueur le 01.02.2007 - RT I 2007, 2, 7)

Article 84. Substitution de la confiscation

Si les actifs acquis au moyen d'une infraction ont été transférés, consommés ou si leur confiscation est impossible ou déraisonnable pour une autre raison, le tribunal peut alors ordonner le paiement d'un montant équivalant à la valeur des actifs devant faire l'objet de la confiscation.

(13.12.2006 entrée en vigueur le 01.02.2007 - RT I 2007, 2, 7)

Article 288. Définition d'agent public

(1) Aux fins de la Partie spéciale du Code pénal, on entendra par « agent public » une personne qui détient un mandat soit dans un organe ou une instance de l'administration centrale ou locale, soit dans une personne morale de droit public, et à laquelle des fonctions administratives, de contrôle ou de direction, d'organisation de mouvements d'actifs ou de représentation de l'autorité de l'État ont été attribuées.

(2) Au regard des infractions pénales précisées dans les articles 293–298 du présent Code, un « agent public » est aussi une personne qui dirige une personne morale de droit privé ou agit pour le compte de cette personne ou agit pour le compte d'une autre personne physique, sous réserve que cette personne ait l'autorité et les obligations précisées à l'alinéa (1) du présent article et que l'infraction pénale ait été commise pendant l'activité économique de la personne physique ou morale correspondante.

(3) La définition d'un agent public figurant aux alinéas (1) et (2) du présent article s'étend également aux agents publics exerçant leurs fonctions dans des États étrangers ou dans des organisations internationales.

(24.01.2007 entrée en vigueur le 15.03.2007 - RT I 2007, 13, 69)

Article 293. Acceptation de gratifications

(1) Un agent public qui consent à une promesse de biens ou autres avantages ou qui accepte des biens ou autres avantages en échange d'un acte ou d'une omission licite qu'il a accompli ou dont on peut penser qu'il l'accomplira, et qui ce faisant tire profit de son mandat, sera condamné à une sanction pécuniaire ou à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

(12.06.2002 entrée en vigueur le 01.09.2002 - RT I 2002, 56, 350)

(2) Si cet acte est commis :

- 1) en état de récidive ;
- 2) après avoir sollicité des gratifications ;

(12.06.2002 entrée en vigueur le 01.09.2002 - RT I 2002, 56, 350)

- 3) par un groupe, ou
- 4) à grande échelle,

il est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) ou (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

Article 294. Acceptation de pots-de-vin

(1) Un agent public qui consent à une promesse de biens ou autres avantages ou qui accepte des biens ou autres avantages en échange d'un acte ou une omission illicite qu'il a accompli ou dont on peut penser qu'il l'accomplira, et qui ce faisant tire profit de son mandat, sera condamné à une peine d'emprisonnement comprise entre un à cinq ans.

(12.06.2002 entrée en vigueur le 01.09.2002 - RT I 2002, 56, 350)

(2) Si cet acte est commis :

- 1) en état de récidive ;
- 2) après avoir sollicité des pots-de-vin ;

(12.06.2002 entrée en vigueur le 01.09.2002 - RT I 2002, 56, 350)

- 3) par un groupe, ou
- 4) à grande échelle,

il est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre deux et dix ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

(4) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une dissolution forcée.

(5) Aux termes de l'infraction pénale prévue dans le présent article, le tribunal imposera une confiscation prolongée des actifs ou des biens acquis au moyen de l'infraction pénale conformément aux dispositions de l'alinéa 83² de ce Code.

(13.12.2006 entrée en vigueur le 01.02.2007 - RT I 2007, 2, 7)

Article 295. Organisation de la réception de gratifications

(1) Organiser la réception d'une gratification est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

(2) Si cet acte est commis :

- 1) en état de récidive, ou
- 2) en tirant profit de son mandat,

il est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) ou (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

Article 296. Organisation d'un pot-de-vin

(1) Organiser un pot-de-vin est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

(2) Si cet acte est commis :

- 1) en état de récidive, ou
- 2) en tirant profit de son mandat,

il est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) ou (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

Article 297. Octroi de gratifications

(1) Octroyer ou promettre une gratification est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

(12.06.2002 entrée en vigueur le 01.09.2002 - RT I 2002, 56, 350)

(2) Si cet acte est commis en état de récidive, il est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) ou (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

Article 298. Octroi d'un pot-de-vin

(1) Octroyer ou promettre un pot-de-vin est passible d'une peine d'emprisonnement de un à cinq ans.

(12.06.2002 entrée en vigueur le 01.09.2002 - RT I 2002, 56, 350)

(2) Si cet acte est commis en état de récidive, il est passible d'une peine d'emprisonnement de deux à dix ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

(4) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une dissolution forcée.

Article 298¹. Trafic d'influence

(1) Une personne qui consent à une promesse de biens ou autres avantages ou qui accepte des biens ou autres avantages en échange de l'utilisation illicite de son influence effective ou présumée dans le but de parvenir à une situation où un agent public exerçant des fonctions d'administration publique commet un acte ou une omission dans l'intérêt de la personne remettant les biens ou octroyant l'avantage, ou d'un tiers sera passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans.

(2) S'il est commis par une personne morale, cet acte est passible d'une sanction pécuniaire.

(19.04.2006 entrée en vigueur le 25.05.2006 - RT I 2006, 21, 160)

Article 381. Non-transmission d'informations ou transmission d'informations inexactes relatives à la situation financière d'une entreprise ou à d'autres circonstances vérifiables la concernant

Un fondateur, membre du directoire ou d'une instance qui s'y substitue, d'un organe de surveillance ou un liquidateur d'une société qui ne fournit pas des informations essentielles ou fournit des informations inexactes relatives à la situation financière de la société ou à d'autres circonstances vérifiables la concernant, aux fondateurs, actionnaires, membres, vérificateur des comptes ou à une personne qui effectue une vérification spéciale de la société, sera passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

(24.01.2007 entrée en vigueur le 15.03.2007 - RT I 2007, 13, 69)

Article 381¹. Manquement à l'obligation de tenir des comptes

(1) Le manquement en connaissance de cause aux exigences de tenue de comptes, ou la destruction, la dissimulation ou la détérioration en connaissance de cause et illégales de documents comptables, ou la non-transmission d'information, ou la transmission d'informations inexactes dans des documents comptables, si la possibilité d'obtenir une vue d'ensemble de la situation financière de l'entité comptable est ainsi sensiblement réduite, est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an.

(2) Le même acte, si le tribunal a annoncé la faillite de l'entité comptable ou clos la procédure de faillite pour insuffisance d'actifs, est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

(24.01.2007 entrée en vigueur le 15.03.2007 - RT I 2007, 13, 69)

Article 394. Blanchiment de capitaux

(1) Le blanchiment de capitaux est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 5 ans.

(2) Si cet acte est commis :

- 1) par un groupe ;
- 2) en état de récidive ;
- 3) à grande échelle, ou
- 4) par une organisation criminelle,

il est passible d'une peine d'emprisonnement de deux à dix ans.

(3) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (1) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire.

(4) S'il est commis par une personne morale, l'acte visé à l'alinéa (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une dissolution forcée.

(5) Un tribunal peut, conformément aux dispositions de l'article 83 du présent Code, appliquer la confiscation d'un bien qui a été l'objet direct de la commission d'une infraction prévue dans le présent article.

(13.12.2006 entrée en vigueur le 01.02.2007 - RT I 2007, 2, 7)

(6) Pour l'infraction pénale prévue dans le présent article, le tribunal imposera la confiscation prolongée des avoirs ou des biens acquis au moyen de l'infraction pénale conformément aux dispositions de l'article 83 du présent Code.

(13.12.2006 entrée en vigueur le 01.02.2007 - RT I 2007, 2, 7)

Code de procédure pénale

Section 2

Procédures de règlement amiable

Article 202. Clôture de poursuites pénales en l'absence d'intérêt général des poursuites et en cas de culpabilité négligeable

(1) Si l'objet des poursuites pénales est une infraction pénale du deuxième degré et que la culpabilité de la personne suspectée ou accusée de l'infraction est négligeable, et qu'elle a réparé ou commencé à réparer les dommages provoqués par l'infraction pénale ou payé les dépens au titre des poursuites pénales, ou assumé l'obligation de les payer, et qu'il n'y a pas d'intérêt général à continuer les poursuites pénales, le parquet peut demander la clôture des poursuites pénales par un tribunal avec l'accord du suspect ou de l'accusé.

(2) En cas de clôture des poursuites pénales, le tribunal peut imposer les obligations suivantes au suspect ou à l'accusé à la demande du parquet et avec le consentement du suspect ou de l'accusé pendant la durée spécifiée :

1) payer les dépens au titre des procédures pénales ou verser des indemnités pour les dommages provoqués par l'infraction pénale ;

2) verser une somme fixe aux recettes publiques qui sera utilisée à des fins spécifiques dans l'intérêt du public ;

(17.01.2007 entrée en vigueur le 18.02.2007 - RT I 2007, 11, 51)

3) effectuer 10 à 240 heures de travaux d'intérêt collectif. Les dispositions des alinéas 69 (2) et (5) du Code pénal s'appliquent aux travaux d'intérêt collectif.

(3) La durée de l'exécution des obligations énumérées à l'alinéa (2) du présent article ne dépassera pas six mois.

(4) La demande du parquet est tranchée par la décision d'un juge siégeant seul. Si nécessaire, le procureur et le suspect ou l'accusé et, à la demande du suspect ou de l'accusé, également l'avocat, sont convoqués auprès du juge pour la décision concernant la demande du parquet.

(5) Si le juge rejette la demande soumise par le parquet, il renvoie l'affaire pénale sur la base de sa décision pour la continuation des poursuites.

(6) Si une personne vis-à-vis de laquelle des poursuites pénales ont été closes conformément à l'alinéa (2) du présent article ne remplit pas l'obligation qui lui a été imposée, le tribunal, à la demande du parquet, reprend les poursuites pénales sur ordonnance. Lors de l'imposition de la sanction, la part des obligations remplies par la personne est prise en considération.

(17.01.2007 entrée en vigueur le 18.02.2007 - RT I 2007, 11, 51)

(7) Si l'objet des poursuites pénales est une infraction pénale du deuxième degré pour laquelle la peine d'emprisonnement minimale n'est pas prescrite comme sanction ou pour laquelle une simple sanction pécuniaire est prescrite par la Partie spéciale du Code pénal, le parquet peut clore les poursuites pénales et imposer les obligations pour les motifs précisés dans les alinéas (1) et (2) du présent article. Le parquet peut reprendre par ordonnance les poursuites pénales interrompues pour les motifs précisés dans l'alinéa (6) du présent article.

(19.05.2004 entrée en vigueur le 01.07.2004 - RT I 2004, 46, 329)

Article 204. Clôture des poursuites pénales concernant les infractions pénales commises par des ressortissants étrangers ou dans des pays étrangers

(1) Un parquet peut clore des poursuites pénales par ordonnance si :

1) l'infraction pénale a été commise en dehors du champ d'application territorial du présent Code ;

2) l'infraction pénale a été commise par un ressortissant étranger à bord d'un navire ou d'un aéronef étranger sur le territoire de la République d'Estonie ;

3) un complice de l'infraction pénale a participé à cette infraction sur le territoire de la République d'Estonie mais les conséquences de l'infraction pénale sont survenues en dehors du champ d'application territorial du présent Code ;

4) une décision concernant l'extradition de l'auteur présumé de l'infraction pénale vers un État étranger a été prise ;

5) la personne a été condamnée et a purgé sa peine dans un État étranger et la sanction applicable en Estonie n'est pas sensiblement plus sévère que la peine purgée, ou si la personne a été acquittée dans un État étranger.

(2) Un parquet peut, par ordonnance, clore des poursuites pénales pour une infraction pénale qui a été commise dans un État étranger mais dont les conséquences sont survenues sur le territoire de la République d'Estonie si les poursuites peuvent avoir de graves conséquences pour la République d'Estonie ou sont contraires à tout autre intérêt général.

Article 205. Clôture de poursuites pénales en rapport avec une aide reçue d'une personne lors de l'établissement de faits concernant l'objet de la preuve

(1) Le ministère public peut, par ordonnance, clore des poursuites pénales concernant une personne suspectée ou accusée avec le consentement de cette personne si le suspect ou l'accusé a considérablement facilité l'établissement des faits concernant l'objet de la preuve d'une infraction pénale importante en termes d'intérêt général des poursuites et si, sans cette aide, la détection de l'infraction pénale et la collecte de preuves auraient été exclues ou particulièrement compliquées. Les poursuites pénales ne sont pas closes concernant un suspect ou un accusé qui a commis une infraction pénale pour laquelle la sanction la plus légère est prescrite, à savoir une peine d'emprisonnement d'au moins six mois, ou pour laquelle la sanction la plus sévère est prescrite, à savoir la prison à perpétuité aux termes du Code pénal.

(2) Le ministère public peut, par ordonnance, reprendre les poursuites si le suspect ou l'accusé a cessé de faciliter l'établissement des faits concernant l'objet de la preuve d'une infraction pénale ou s'il a intentionnellement récidivé dans les trois années qui suivent la clôture des poursuites.

(19.05.2004 entrée en vigueur le 01.07.2004 - RT I 2004, 46, 329)

Article 239. Motifs pour l'application de procédures de règlement amiable

(1) Un tribunal peut statuer sur une affaire pénale selon des procédures de règlement amiable à la demande de l'accusé ou du parquet.

(2) Des procédures de règlement amiable ne sont pas appliquées :

1) dans le cas des infractions pénales du premier degré pour lesquelles la sanction la plus légère est prescrite, à savoir au moins quatre ans d'emprisonnement, ou la sanction la plus sévère est prescrite, à savoir la réclusion à perpétuité, aux termes du Code pénal ;

(19.05.2004 entrée en vigueur le 01.07.2004 - RT I 2004, 46, 329)

2) si l'accusé, son avocat ou le parquet n'accepte pas l'application des procédures de règlement amiable ;

3) dans le cas d'une affaire pénale où plusieurs personnes sont accusées et au moins un des accusés n'accepte pas l'application des procédures de règlement amiable ;

4) si la victime ou le défendeur au civil n'accepte pas l'application des procédures de règlement amiable.

(3) L'accusé et le procureur peuvent soumettre une demande d'application des procédures de règlement amiable au tribunal jusqu'à la fin de l'examen du dossier par la cour au niveau du tribunal de district.

(15.06.2005 entrée en vigueur le 01.01.2006 - RT I 2005, 39, 308)

(4) Les procédures de règlement amiable sont appliquées conformément aux dispositions du chapitre 10 du présent Code, en tenant compte des spécifications prévues dans cette Section.

Article 244. Négociations dans les procédures de règlement amiable

- (1) Après la préparation des comptes rendus précisés dans les articles 241 et 243 du présent Code, le parquet engage des négociations avec le suspect ou l'accusé et son avocat en vue de la conclusion d'un règlement amiable.
- (2) Si le parquet et le suspect ou l'accusé et son avocat parviennent à un règlement amiable concernant l'évaluation juridique de l'infraction pénale et la nature et l'étendue des dommages provoqués par l'infraction pénale, des négociations commencent concernant le type et la catégorie ou la durée de la sanction que le procureur demande au tribunal pour la commission de l'infraction pénale.
- (3) Si le parquet et le suspect ou l'accusé et son avocat ne parviennent pas à un règlement amiable concernant l'évaluation juridique de l'infraction pénale et la nature et l'étendue des dommages provoqués par l'infraction pénale ou le type ou la catégorie ou la durée de la sanction, les poursuites pénales continuent conformément à la procédure générale.

Article 245¹. Poursuites dans le cadre de procédures de règlement amiable

- (1) Un juge qui reçoit un dossier pénal vérifie la compétence sur l'affaire conformément aux dispositions des articles 24–27 du présent Code et se prononce sur :
 - 1) les poursuites à l'encontre de l'accusé conformément aux dispositions de l'article 263 du présent Code.
 - 2) le renvoi du dossier pénal au parquet s'il n'y a aucun motif pour appliquer des procédures de règlement amiable ;
 - 3) le renvoi du dossier pénal au parquet en accordant la possibilité de conclure un nouveau règlement amiable si le tribunal n'accepte pas l'évaluation juridique de l'infraction pénale, le montant de l'action au civil ou le type ou la catégorie ou la durée de la sanction ;
 - 4) le renvoi du dossier pénal au parquet et la continuation des poursuites si le tribunal n'accepte pas de statuer sur l'affaire par des procédures de règlement amiable.
 - (2) Si les motifs exposés à l'article 258 du présent Code deviennent évidents, le tribunal organise une audience préliminaire conformément aux articles 259–262 du présent Code.
- (19.04.2006 entrée en vigueur le 25.05.2006 - RT I 2006, 21, 160)

Article 247. Audience devant le tribunal en cas de procédures de règlement amiable

- (1) Un juge annonce l'ouverture de l'audience dans le cadre d'un règlement amiable et propose au procureur d'exposer le règlement amiable.
- (2) Après l'exposé du règlement amiable, le juge demande si l'accusé comprend le règlement amiable et y consent. Le juge propose à l'accusé d'expliquer dans quelles circonstances s'est conclu le règlement amiable et vérifie que la conclusion du règlement amiable correspond à l'intention effective de l'accusé.
- (3) Le juge demande les avis de l'avocat et du procureur concernant le règlement amiable et s'ils adhèrent au règlement amiable.
- (4) Le juge peut interroger les participants à la procédure.
- (5) À la fin de l'audience d'un règlement amiable, la cour annonce le délai dans lequel elle rendra sa décision et elle se retire en délibéré.

Article 248. Décisions de justice en cas de procédures de règlement amiable

- (1) La cour prend les décisions suivantes en délibéré :
 - 1) une décision sur le renvoi du dossier pénal au parquet s'il n'y a aucun motif pour appliquer des procédures de règlement amiable ;
- (19.04.2006 entrée en vigueur le 25.05.2006 - RT I 2006, 21, 160)

2) une décision sur le renvoi du dossier pénal au parquet en accordant la possibilité de conclure un nouveau règlement amiable si le tribunal n'accepte pas l'évaluation juridique de l'infraction pénale, le montant de l'action au civil ou le type ou la catégorie ou la durée de la sanction ;

3) une décision sur le refus d'appliquer des procédures de règlement amiable et sur le renvoi du dossier pénal au parquet si le tribunal a des doutes concernant les circonstances précisées à l'article 306 du présent Code ;

(19.05.2004 entrée en vigueur le 01.07.2004 - RT I 2004, 46, 329)

4) une décision sur la clôture des poursuites pénales si les motifs énumérés dans les clauses 199 (1) 1)–5) du présent Code deviennent évidents ;

5) un jugement du tribunal sur la condamnation de l'accusé et sur l'application de la sanction convenue lors du règlement amiable concernant l'accusé.

(19.04.2006 entrée en vigueur le 25.05.2006 - RT I 2006, 21, 160)

(2) Une fois qu'un tribunal a pris une décision précisée dans la clause (1) 1) ou 2) du présent article, il renvoie le dossier pénal au parquet pour la continuation des poursuites pénales.

(19.05.2004 entrée en vigueur le 01.07.2004 - RT I 2004, 46, 329)

Loi anticorruption

Article 23. Obligation de signalement d'un acte de corruption

(1) Un agent public et un fonctionnaire sont tenus de signaler au responsable de l'organisme public, au Bureau de la sûreté, à l'Administration de la police, ou au parquet, tout acte de corruption dont il serait amené à prendre connaissance.

(2) Conformément au souhait de la personne mentionnée à l'alinéa (1) du présent article, son anonymat sera garanti, sauf si le signalement a été motivé par son propre intérêt ou par toute autre mauvaise raison, ou si des poursuites pénales ont été engagées sur la base de ce signalement et si l'audition de la personne est nécessaire pour prouver l'infraction.

(3) Le non-respect de l'obligation mentionnée à l'alinéa (1) du présent article constituera les fondements pour relever la personne de ses fonctions ou la renvoyer de son poste si elle a été sanctionnée conformément à l'article 264 de la présente loi.

[Entrée en vigueur le 29.10.2004 – RT I 2004, 71, 504]

Loi sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de 2007

Article 4. Blanchiment de capitaux

(1) Par blanchiment de capitaux, il faut entendre :

1) la dissimulation ou le maintien de la confidentialité des véritables nature, origine, emplacement, mode de cession, déplacement ou droit de propriété ou autre droit concernant des biens acquis par suite d'actes criminels ou des biens acquis à la place de ces biens ;

2) la conversion, le transfert, l'acquisition, la possession ou l'usage de biens acquis par suite d'actes criminels ou de biens acquis à la place de ces biens aux fins de dissimuler l'origine illicite de ces biens ou d'aider une personne qui a participé aux actes criminels pour que cette personne puisse échapper aux conséquences légales de son ou ses actes.

(2) Par blanchiment de capitaux, il faut également entendre une situation où des actes criminels à la suite desquels les biens utilisés dans le blanchiment de capitaux ont été acquis, s'est produite sur le territoire d'un autre État.