



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2021
SWD(2021) 708 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2021 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Estonie**

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Rapport 2021 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RESUME

La numérisation avancée de la justice s'est avérée un facteur déterminant pour garantir la résilience du système judiciaire estonien face aux défis posés par la pandémie de COVID-19. Le dossier électronique, un système de communication électronique au sein de l'appareil judiciaire, est en train d'être étoffé grâce à de nouvelles fonctionnalités accompagnées d'une formation, et il a permis aux juridictions de trancher les affaires nouvelles («entrantes») de manière efficiente. Les compétences des présidents de juridictions ont été élargies afin de permettre: lorsque cela s'avère nécessaire pour la bonne administration de la justice, la mutation des juges sans leur consentement, dans des situations extraordinaires et pour une durée limitée, de transférer des affaires et de demander le détachement de magistrats avec leur consentement. Ces compétences peuvent être exercées en vue de résorber les arriérés éventuels dans les juridictions et de résoudre les situations d'urgence liées à l'augmentation des nouvelles affaires en lien avec l'immigration et l'asile. La promotion des juges a été rendue plus transparente grâce à une modification des critères d'évaluation des juges de première instance afin d'y inclure une procédure de collecte d'informations sur les candidats.

Le cadre stratégique de lutte contre la corruption a été amélioré depuis le rapport de l'année dernière au moyen d'un nouveau plan d'action national pour la période 2021-2025, qui a été adopté par le gouvernement en 2021. Ce plan d'action renforce la participation des ministères à la coordination et à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption et renforce la mobilisation de la société civile dans la résolution des questions liées à la lutte contre la corruption. En ce qui concerne les poursuites en matière de corruption, le système de justice pénale a prouvé son efficacité dans l'identification des affaires de corruption à haut niveau. Les mesures visant à renforcer le volet préventif comprennent de nouvelles lignes directrices non contraignantes pour les activités de lobbying et les conflits d'intérêts, bien que celles-ci manquent de dispositions d'application claires. La procédure législative visant à adopter des règles exhaustives quant à la protection des lanceurs d'alerte est en cours et devrait être achevée d'ici la fin de l'année. Le système de déclaration de patrimoine a été mis à jour pour obliger les conseillers politiques des ministres à présenter une déclaration d'intérêts financiers. En outre, le gouvernement a annoncé son intention de renforcer le cadre de financement des partis politiques.

En ce qui concerne la liberté et le pluralisme des médias, le gouvernement a proposé un projet de loi visant à renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation des médias et à améliorer la transparence de la propriété des médias. Le droit d'accès à l'information est protégé sur les plans juridique et formel par la constitution, mais les pratiques effectives en matière de divulgation peuvent varier d'un organisme public à l'autre. Depuis le rapport 2020 sur l'état de droit, le cadre global régissant la protection des journalistes n'a pas changé. La pandémie actuelle de COVID-19 a entraîné une baisse des recettes publicitaires, ce qui a affecté la pluralité des médias et les journalistes d'un point de vue économique en diminuant la sécurité de l'emploi dans le secteur, en particulier en ce qui concerne les travailleurs indépendants. Le gouvernement a adopté plusieurs mesures de soutien pour répondre à ces préoccupations.

L'Estonie continue de renforcer son système d'équilibre des pouvoirs, déjà bien conçu, au moyen de nouveaux projets visant à rendre le processus législatif plus inclusif. Les compétences de la chancellerie du droit ont été étendues et celle-ci a obtenu l'accréditation au statut A en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, car elle respecte pleinement

les principes de Paris des Nations unies. Le nouveau programme pour la société civile a été créé de concert par le gouvernement et la société civile et met l'accent sur la mise en place d'un partenariat stratégique entre les organisations de la société civile et les institutions publiques. Le gouvernement estonien a déclaré l'état d'urgence entre mars et mai 2020. Depuis lors, les modifications de la législation ont conféré au conseil de la santé et au gouvernement les compétences permettant de lutter contre la pandémie de COVID-19. Tous les décrets promulgués par le gouvernement en lien avec la pandémie de COVID-19 contiennent des informations sur la manière dont ils peuvent être contestés devant les tribunaux.

I. SYSTEME DE JUSTICE

Le système judiciaire estonien comporte trois degrés: quatre tribunaux de région (qui connaissent de toutes les affaires civiles, pénales et des litiges mineurs) et deux tribunaux administratifs de première instance, deux tribunaux itinérants de deuxième instance (qui traitent des appels interjetés contre les décisions des tribunaux de région et des tribunaux administratifs), et la Cour suprême, qui examine en dernière instance les arrêts des tribunaux dans le cadre de pourvois en cassation et qui est également la Cour constitutionnelle. La Cour suprême gère son propre budget et ses propres activités, tandis que les tribunaux de première et de deuxième instance sont gérés conjointement par le conseil d'administration des juridictions et le ministère de la justice. Le conseil d'administration des juridictions est un organe non permanent, qui dispose, entre autres, de compétences relatives à la carte judiciaire, aux ressources du système judiciaire et qui prend part aux discussions sur l'administration des juridictions. Les juges des tribunaux de première et de deuxième instances sont nommés par le président de la République sur proposition de la Cour suprême réunie en assemblée plénière («en banc»)¹. Le bureau du procureur est un organe gouvernemental qui relève du ministère de la justice, mais qui demeure indépendant dans l'exercice de ses fonctions. Il est géré par le procureur général, notamment en ce qui concerne la nomination et la carrière des procureurs². L'Ordre des avocats estonien est une association professionnelle indépendante et autonome³. Le conseil de l'Ordre des avocats⁴ ou toute personne intéressée peut engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un avocat devant la Cour d'honneur⁵. L'Estonie participe au Parquet européen.

Indépendance

Le niveau de perception de l'indépendance de la justice a sensiblement augmenté et est désormais élevé dans l'opinion publique et moyen parmi les entreprises. Dans l'opinion publique, 66 % des citoyens considèrent que l'indépendance de la justice est «très satisfaisante ou plutôt satisfaisante», ce qui représente une augmentation importante par rapport à 2020 (57 %) et une tendance à la hausse qui se poursuit. Parmi les entreprises, 57 % considèrent que l'indépendance de la justice est «très satisfaisante ou plutôt satisfaisante». La tendance à la baisse (39 %) enregistrée en 2020 s'est donc inversée⁶. Le niveau de perception de l'indépendance de la justice a augmenté tant pour l'opinion publique que pour les entreprises depuis 2016.

Les compétences des présidents de juridictions ont été élargies afin de permettre la mutation des juges sans leur consentement, dans des situations extraordinaires et pour

¹ La Cour suprême en banc est la plus haute instance de la Cour suprême. Elle est composée des 19 juges de la Cour suprême. La Cour suprême en banc est convoquée et présidée par le juge président de la Cour suprême.

² Le procureur général exerce un contrôle sur le parquet et les procureurs en chef exercent un contrôle sur les parquets régionaux. Graphiques 55 et 56, tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

³ Article 2, paragraphe 1, de la loi sur l'Ordre des avocats.

⁴ Article 16, paragraphe 1, de la loi sur l'Ordre des avocats.

⁵ Article 15, paragraphe 1, et article 15, paragraphe 3, de la loi sur l'Ordre des avocats — La Cour d'honneur est composée de quatre avocats assermentés élus par l'assemblée générale de l'Ordre des avocats, de deux juges choisis par la Cour en banc et d'un juriste désigné par le conseil de la faculté de droit de l'Université de Tartu.

⁶ Graphiques 48 et 50, tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire se répartit comme suit: très faible (moins de 30 % des répondants perçoivent l'indépendance du système judiciaire comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante), faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %), très élevé (plus de 75 %).

une durée limitée, et de demander le détachement de magistrats avec leur consentement.

En vigueur depuis juin 2020, la loi sur les tribunaux, dont l'objectif est de résorber les arriérés potentiels dans les juridictions et de résoudre les situations d'urgence liées à l'augmentation du nombre de nouvelles affaires en lien avec l'immigration et l'asile, permet la mutation des juges sans leur consentement. Lorsque cela est nécessaire pour la bonne administration de la justice, un juge peut être temporairement muté, sans son consentement, par décision du président de la juridiction, vers un tribunal administratif pour examiner les demandes de placement en rétention de ressortissants de pays tiers⁷. Cette mutation n'est possible que dans une situation d'urgence⁸ et est soumise à un contrôle juridictionnel de la Cour suprême. La mutation soit temporaire, pour répondre à une situation spécifiquement déterminée et soumise à un contrôle juridictionnel, combinée au fait que la mutation n'est pas décidée par le pouvoir exécutif, constituent des garanties importantes. Le Conseil de l'Europe préconise que la mutation des juges sans leur consentement soit soumise à de telles garanties⁹. Ces mêmes modifications ont étendu la possibilité de renvoyer une affaire devant un autre tribunal sans changer de juridiction¹⁰. À la demande du président d'un tribunal de région ou d'un tribunal administratif, les présidents des tribunaux itinérants peuvent, par décision conjointe, renvoyer une affaire, qui peut être tranchée sur la base d'éléments généraux¹¹, vers un autre tribunal de la même instance afin de rendre sa décision¹². Cette mesure doit être utilisée à titre de mesure extraordinaire et non comme solution permanente¹³. Ces mêmes modifications ont étendu la possibilité de détacher des juges avec leur consentement. Le président d'une juridiction peut détacher un juge, sous réserve de son accord et à la demande du président d'une autre juridiction, pour connaître une affaire devant une autre juridiction de la même instance ou d'une instance inférieure lorsqu'il existe un risque réel qu'une juridiction ne soit pas en mesure de trancher les affaires nouvelles dans un délai raisonnable¹⁴. Dans ce cas, le détachement est également limité dans le temps¹⁵.

La promotion des juges a été rendue plus transparente. En décembre 2020, la Cour suprême en banc a modifié les critères d'évaluation des juges de première instance candidats

⁷ Article 45², paragraphe 1, de la loi sur les tribunaux.

⁸ Exposé des motifs de la loi sur les tribunaux pour l'article 45². Cette mutation est possible dans une situation d'urgence causée par l'immigration de masse, dans laquelle les tribunaux administratifs doivent respecter des délais courts, et aussi longtemps que nécessaire jusqu'à ce que les tribunaux administratifs soient à nouveau en mesure d'assurer la protection nécessaire des droits des parties avec leurs propres ressources. Bien que la loi ne mentionne pas explicitement les délais spécifiques, elle répète que ce détachement est temporaire et que sa durée est déterminée par le conseil d'administration des juridictions.

⁹ Un juge ne devrait pas recevoir de nouvelle nomination ni être affecté à une autre fonction judiciaire sans y consentir, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire. Voir CM/Rec(2010)12, point 52. Voir également l'affaire Bilgen c. Turquie (affaire 1571/07) du 9 mars 2021, points 63 et 96.

¹⁰ Article 45, paragraphe 1¹, de la loi sur les tribunaux: un tribunal de région ne peut renvoyer une affaire que devant un autre tribunal de région et un tribunal administratif ne peut le faire que devant un autre tribunal administratif.

¹¹ Article 45, paragraphe 3¹, de la loi sur les tribunaux: le conseil d'administration des juridictions peut établir des principes précis concernant le renvoi des affaires devant une autre juridiction en vue d'une décision.

¹² Article 45, paragraphe 1¹, de la loi sur les tribunaux: ce renvoi est possible s'il est évident qu'il n'est pas possible de garantir l'administration de la justice conformément aux exigences de la juridiction dans laquelle le président a présenté la demande.

¹³ Exposé des motifs de la loi sur les tribunaux pour l'article 45, paragraphe 1¹: s'il est évident qu'il n'est pas possible de garantir l'administration de la justice conformément aux exigences de la juridiction.

¹⁴ Article 58, paragraphe 1³, de la loi sur les tribunaux.

¹⁵ Exposé des motifs de la loi sur les tribunaux pour l'article 58³: le détachement s'achève lorsque l'affaire spécifique ayant nécessité le détachement est tranchée.

au poste de juge de deuxième instance. Les critères, qui ont été rendus publics pour la première fois en 2015¹⁶, ont été révisés afin de prévoir une procédure de collecte d'informations sur les candidats¹⁷, ce qui devrait contribuer à la transparence du processus de promotion des juges. L'avancement des juges repose sur des concours publics lors desquels les juges candidats¹⁸ sont placés sur un pied d'égalité avec les candidats issus d'autres professions juridiques¹⁹. Ce régime modifié est particulièrement pertinent étant donné qu'au cours des prochaines années, un certain nombre de juges partiront à la retraite et devront être remplacés par des juges nouvellement nommés ou promus. La procédure de nomination des nouveaux juges aux juridictions de première et de deuxième instance est administrée par la commission d'examen des juges, sur la base d'un examen oral et écrit²⁰ et d'une évaluation de l'aptitude des candidats. Les candidats retenus sont ensuite présentés à la Cour suprême en banc²¹, qui propose²² leur nomination au président de la République²³. Les juges des tribunaux de première instance sont promus aux juridictions supérieures par une résolution de la Cour suprême en banc²⁴, sur la base d'un entretien et de l'avis de tous les membres de la juridiction pour laquelle la personne s'est portée candidate²⁵. Les décisions relatives aux promotions et aux nominations peuvent faire l'objet d'un recours devant la chambre d'appel constitutionnel de la Cour suprême²⁶. Des préoccupations ont été exprimées par les parties prenantes à l'égard de l'impartialité structurelle des juges participant à la procédure de recours, bien que, dans la pratique, à ce jour, un tel recours n'ait jamais été formé. En outre, il convient de noter que les membres de la chambre d'appel constitutionnel²⁷, qui ont pris part à la décision relative à la promotion ou à la proposition de nomination, ont la possibilité de se retirer de la procédure de recours afin de dissiper d'éventuels soupçons quant à l'impartialité structurelle de la chambre d'appel. Après la première nomination d'un juge, la commission

¹⁶ Ces critères figurent dans une annexe aux règles internes de la Cour suprême et ont été rendus publics en réponse à une recommandation du GRECO dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation — rapport d'évaluation, paragraphe 99.

¹⁷ Critères de sélection des juges candidats à la fonction de juge des tribunaux itinérants et procédure de collecte d'informations sur les candidats. Approbation par la Cour suprême en banc le 15 décembre 2020. La procédure de collecte d'informations sur les candidats existait avant l'insertion de ces critères dans l'annexe aux règles internes de la Cour suprême, mais elle n'était pas publique.

¹⁸ Article 53 de la loi sur les tribunaux.

¹⁹ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie. — Les candidats doivent être des avocats expérimentés et reconnus.

²⁰ Un candidat à la fonction de juge des tribunaux itinérants (cour d'appel) doit avoir réussi l'examen de juge ou doit en être exempté (si le candidat est déjà juge pour une juridiction de première instance) avant de se porter candidat ou s'il en est exempté au titre de la sous-section 66, paragraphe 6, de la loi sur les tribunaux Il n'y a pas d'examen distinct pour un juge des tribunaux itinérants.

²¹ Article 69, paragraphe 3¹, de la loi sur les tribunaux: une personne concernée par une décision de la commission d'examen des juges peut former un recours contre ladite décision auprès de la Cour suprême en banc dans un délai de 14 jours à compter de la date à laquelle cette personne a reçu la décision. Article 30, paragraphe 2, point 3), de la loi sur les tribunaux: la Cour suprême en banc statue sur les recours formés contre les décisions rendues par la commission d'examen des juges.

²² La décision sur la proposition est prise à la majorité des juges de la Cour suprême en banc présents. — Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie. (Par exemple, la Cour suprême et conseil d'administration des juridictions)

²³ Article 55, paragraphe 1, de la loi sur les tribunaux.

²⁴ Article 55, paragraphe 3¹, de la loi sur les tribunaux.

²⁵ Article 55 de la loi sur les tribunaux.

²⁶ La décision est alors soumise à une commission composée de cinq juges (sur les 19 que compte la formation en banc).

²⁷ Pour les recours, ils forment un collège de cinq juges sur neuf.

d'examen des juges procède à l'évaluation des juges au cours des trois premières années, selon des critères fixés par la loi²⁸.

Qualité

Le niveau élevé de numérisation de la justice a permis de poursuivre le fonctionnement des tribunaux sans perturbations notables pendant la pandémie de COVID-19. Comme indiqué dans le rapport 2020 sur l'état de droit, l'Estonie figure parmi les États membres les plus performants en matière de numérisation de la justice. Ces bons résultats ont permis une transition en douceur de la justice en présentiel vers la justice à distance pendant la pandémie de COVID-19. Avant même la pandémie, l'Estonie avait déjà mis en place les dossiers judiciaires numériques, doté tous les palais de justice d'outils de visioconférence et permis aux juridictions, aux parquets et aux professionnels du droit de travailler à distance. Une salle d'audience virtuelle a été mise au point en 2020 pour permettre aux juges, avocats et procureurs de participer aux audiences à distance²⁹. Ce nouvel outil numérique n'a pas recours à des produits commerciaux en nuage. Il permet aux utilisateurs de se connecter sans installer aucun logiciel et permet la diffusion et l'enregistrement des audiences. Chaque salle d'audience virtuelle dispose d'un nom et d'un mot de passe uniques, qui ne peuvent être réutilisés une fois l'audience terminée. Cette nouveauté était accompagnée de manuels destinés à aider les professionnels à utiliser le nouvel outil. La Cour suprême élabore actuellement des supports et des cours de formation spécifiques supplémentaires afin d'affiner la formation dans ce domaine. En outre, une nouvelle version du dossier électronique, un système de communication électronique au sein du système judiciaire, doit être présentée en 2021, ce qui permettra de télécharger de gros fichiers et vidéos sur la plateforme en ligne³⁰.

Efficiences

Le système judiciaire continue de fonctionner efficacement malgré les difficultés posées par la pandémie de COVID-19. La durée des procédures et des affaires pendantes est parmi les plus faibles de l'UE³¹. En 2020, les affaires civiles ont été tranchées de manière aussi efficiente qu'en 2019 (en 95 jours en moyenne) dans les tribunaux de région, les affaires pénales ont été jugées à un rythme inférieur à 2019 (en 255 jours en moyenne dans les procédures pénales générales, et en 34 jours dans les procédures simplifiées, et les litiges mineurs en 47 jours)³². Les affaires administratives jugées en première instance ont été

²⁸ Conformément à l'exigence prévue à l'article 100, paragraphe 2, de la loi sur les tribunaux: formats standard pour la présentation de l'avis du président de la juridiction et du rapport du juge superviseur, il convient d'examiner: 1) les statistiques procédurales des affaires résolues, 2) les connaissances et compétences professionnelles (selon la liste), 3) la participation à la formation (en particulier le programme de formation professionnelle pour les juges d'une juridiction de première instance et d'une instance d'appel qui prend ses fonctions, avec l'approbation du conseil de la formation), 4) les aptitudes et les caractéristiques personnelles.

²⁹ Graphiques 40, 41 et 44, tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE — Autres caractéristiques du système judiciaire: les audiences peuvent se dérouler intégralement en ligne; les éléments de preuve au format numérique sont recevables; les procédures sont lancées en ligne; les demandes d'aide juridictionnelle se font en ligne; les affaires en cours et clôturées sont accessibles en ligne; les documents judiciaires officiels peuvent être signifiés par voie électronique; les frais de justice peuvent être payés en ligne.

³⁰ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie. (Par exemple, ministère de la justice).

³¹ Graphiques 6 à 21, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

³² Voir le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Estonie, p. 5. En 2019, les affaires pénales ont été tranchées en 226 jours en moyenne dans les procédures pénales générales et

tranchées un peu moins rapidement qu'en 2019³³ (en moyenne en 126 jours)³⁴. Le temps moyen de traitement des recours était de 192 jours dans les affaires civiles, de 51 jours dans les affaires pénales et de 197 jours dans les affaires administratives. La durée des procédures dans les affaires civiles, commerciales et administratives est plus courte que la moyenne de l'UE (mesurée en durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes) et le nombre d'affaires pendantes est souvent parmi les plus bas de l'Union³⁵. Par rapport à 2019, le taux de variation du stock d'affaires pendantes est passé légèrement en dessous de 100 %, mais les juridictions ont généralement été en mesure de traiter les affaires nouvelles.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le cadre institutionnel de lutte contre la corruption n'a pas changé par rapport au rapport de 2020 sur l'état de droit. Le ministère de la justice est chargé d'élaborer, de superviser et de coordonner le plan d'action 2021-2025. La commission spéciale de lutte contre la corruption exerce un contrôle parlementaire sur la mise en œuvre des mesures dans ce domaine. Le comité de supervision du financement des partis politiques surveille le financement des partis politiques. Le service des affaires de corruption de la police judiciaire nationale est une unité spécialisée chargée de mener des enquêtes sur les affaires de corruption, tandis que le service de la sécurité intérieure s'occupe d'enquêter plus particulièrement sur les faits de corruption parmi les hauts fonctionnaires de l'État et des gouvernements régionaux de six grandes municipalités. Le bureau du procureur supervise et dirige les procédures d'enquête pénale préalables au procès dans les affaires de corruption et représente le ministère public devant les juridictions.

Les experts et les dirigeants d'entreprises estiment que le niveau de corruption dans le secteur public estonien reste relativement faible. Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International pour 2020, l'Estonie se classe au 6^e rang dans l'UE et au 17^e au niveau mondial³⁶, avec un score de 75/100. Cette perception a augmenté³⁷ ces cinq dernières années³⁸.

Le cadre stratégique de lutte contre la corruption a été révisé. Le nouveau plan d'action global de lutte contre la corruption 2021-2025³⁹, adopté par le gouvernement en février 2021, comporte huit grandes priorités⁴⁰. Ce plan peut être considéré comme une avancée importante

en 28 jours dans les procédures simplifiées, et les litiges mineurs en 46 jours. Les affaires administratives jugées en première instance ont été tranchées en moyenne en 123 jours.

³³ Voir la référence précédente – Les affaires administratives jugées en première instance ont été tranchées en moyenne en 123 jours.

³⁴ Contribution de l'Estonie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 4.

³⁵ Graphiques 6 à 16, Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

³⁶ Indice de perception de la corruption de Transparency International, 2020, p. 2 et 3. Le niveau de perception de la corruption est classé comme suit: faible (le score de perception de la corruption dans le secteur public parmi les experts et les dirigeants d'entreprise est supérieur à 79); relativement bas (score compris entre 79 et 60), relativement haut (score compris entre 59 et 50), élevé (score inférieur à 50).

³⁷ En 2015, le score était de 70, tandis qu'en 2020, il était de 75. L'indice connaît une hausse/diminution significative lorsqu'il évolue de plus de 5 points, une amélioration/détérioration (évolution de 4 à 5 points); une stabilité relative (évolution de 1 à 3 points) au cours des cinq dernières années.

³⁸ Les données de l'Eurobaromètre sur la perception et l'expérience de la corruption par les citoyens et les entreprises, telles que rapportées l'année dernière, sont mises à jour tous les deux ans. Le dernier ensemble de données est l'Eurobaromètre spécial 502 (2020) et l'Eurobaromètre Flash 482 (2019).

³⁹ Plan d'action national de lutte contre la corruption 2021-2025.

⁴⁰ Les huit grandes priorités du nouveau plan d'action contre la corruption sont les suivantes: I) la transparence des activités de l'État; II) la transparence des activités des gouvernements locaux; III) un environnement

par rapport à la stratégie précédente, qui vise à compléter le cadre juridique de lutte contre la corruption par une réglementation du lobbying et des dispositions juridiques relatives à la protection des lanceurs d'alerte. La mise en œuvre du nouveau plan d'action sera coordonnée par le ministère de la justice par l'intermédiaire du réseau de lutte contre la corruption⁴¹.

Le réseau de lutte contre la corruption existant a reçu de nouvelles responsabilités dans le cadre du plan d'action 2021-2025. Les principaux objectifs du réseau de lutte contre la corruption consistent à mettre au point et à partager les meilleures pratiques, à soutenir la coopération, l'apprentissage mutuel et l'échange d'expériences, en plus du suivi des activités prévues par le plan d'action⁴². Le réseau, composé à l'origine de coordinateurs de la lutte contre la corruption de chaque ministère, a été étendu à des représentants de la police, de la société civile, du Parlement, du bureau d'audit national et de parties prenantes extérieures occasionnelles⁴³. Le réseau devrait se réunir quatre à cinq fois par an et, selon les autorités et la société civile, il jouera un rôle clé dans la mise en œuvre du plan d'action. Il est prévu que le réseau soit élargi et les partenariats stratégiques améliorés. La coopération entre les autorités et les organisations faisant partie du réseau est considérée comme satisfaisante tant par les autorités que par la société civile⁴⁴.

Le système de justice pénale dispose de ressources suffisantes et fonctionne bien pour les enquêtes et les poursuites en matière de corruption, bien que les procureurs ne bénéficient pas d'un soutien spécialisé. En 2020, 78 notifications d'affaires de corruption ont été enregistrées⁴⁵ et 56 procédures pénales ont été ouvertes⁴⁶. Le système de justice pénale s'est révélé efficace pour identifier les cas de corruption: au total, quatre affaires de corruption à haut niveau⁴⁷ sont actuellement en cours, notamment l'affaire récente concernant le projet de développement de Porto Franco à Tallinn, qui a conduit à la démission du gouvernement précédent en janvier 2021. Au sein du ministère public, deux procureurs d'État et un procureur adjoint travaillent sur les affaires en lien avec la corruption. Le bureau du procureur d'arrondissement compte six procureurs spécialisés et quatre procureurs adjoints chargés des affaires de corruption⁴⁸. Les ressources humaines consacrées aux enquêtes sur la corruption semblent adéquates, compte tenu du nombre d'affaires en cours. Toutefois, un soutien spécialisé aux procureurs, tels que des experts en marchés publics et des auditeurs, serait nécessaire⁴⁹. Le plan d'action contre la corruption prévoit que le bureau du procureur renforcera les capacités procédurales et analytiques dans le domaine de la corruption des entreprises et de la criminalité financière par l'intermédiaire d'auditeurs contractuels et de personnel d'appui, sans toutefois fournir de calendrier⁵⁰. Aucune évolution n'est à signaler en ce qui concerne les formations spécifiques en matière de lutte contre la corruption destinées aux procureurs et aux juges.

équitable pour les entreprises; IV) la sensibilisation; V) la protection des lanceurs d'alerte; VI) la transparence sectorielle; VII) les enquêtes sur les faits de corruption; VIII) l'analyse de l'impact des politiques de lutte contre la corruption.

⁴¹ Les partenaires mentionnés dans le plan d'action sont la police et les gardes-frontières, le bureau d'audit national, Transparency International Estonie et la Chambre estonienne de commerce et d'industrie.

⁴² Plan d'action national de lutte contre la corruption 2021-2025, point 4.

⁴³ Contribution écrite du ministère de la justice reçue dans le contexte de la visite en Estonie.

⁴⁴ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie.

⁴⁵ Soit neuf de plus qu'en 2019.

⁴⁶ Statistiques sur les affaires de corruption pour l'année 2020.

⁴⁷ Trois d'entre elles sont à l'étape de l'enquête; Dans une affaire, l'acte d'accusation a été envoyé au tribunal.

⁴⁸ Contribution de l'Estonie à l'élaboration du rapport 2020 et 2021 sur l'état de droit, p. 14 et p. 1.

⁴⁹ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie.

⁵⁰ Plan d'action pour la lutte contre la corruption, point 7.2.

Des lignes directrices non contraignantes sur le lobbying et sur les conflits d'intérêts ont été mises en place. Le 18 mars 2021, le gouvernement a adopté deux nouveaux ensembles de lignes directrices. Premièrement, les lignes directrices intitulées «Good practice in communicating with lobbyists for officials» (Bonnes pratiques en matière de communication avec les lobbyistes à l'intention des fonctionnaires) visent à renforcer la transparence de l'élaboration des politiques et s'appliquent aux ministres, à leurs conseillers, aux hauts fonctionnaires des ministères et aux agences gouvernementales, y compris au secrétaire d'État. Elles sont de nature volontaire et non contraignante. Ces lignes directrices ont été adoptées sur recommandation du GRECO, qui a préconisé la création d'un registre général volontaire des lobbyistes, ainsi qu'un régime de lobbying volontaire pour les députés au Parlement⁵¹. Toutefois, le document ne précise pas comment la mise en œuvre sera encouragée: les fonctionnaires soumis aux bonnes pratiques doivent lire les lignes directrices et le chef de l'autorité concernée est chargé du suivi de leur mise en œuvre dans la pratique⁵². La deuxième série de lignes directrices, intitulée «Guidelines for ministers and their advisers to avoid conflicts of interest» (Lignes directrices à l'intention des ministres et de leurs conseillers pour éviter les conflits d'intérêts), s'applique uniquement aux ministres et à leurs conseillers, et énumère un ensemble de principes⁵³, y compris en ce qui concerne le (rétro)-pantouflage⁵⁴. Les principes préconisent de s'abstenir d'entrer dans l'organe de direction ou de contrôle des entreprises privées et des fondations actives dans le même domaine d'activité dans un délai d'un an après la cessation de leurs fonctions. La restriction ne s'applique pas à d'autres postes au sein d'une entreprise ou fondation⁵⁵. Les dispositions relatives à la mise en œuvre obligent le ministre ou le conseiller à se familiariser avec les lignes directrices et à encourager l'achèvement d'un cours en ligne spécifique⁵⁶. L'adoption de ces lignes directrices, ainsi qu'un nouveau module de formation en ligne sur la communication avec les lobbyistes, figurent parmi les résultats attendus du plan d'action de lutte contre la corruption 2021-2025⁵⁷. Comme l'a indiqué le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe⁵⁸, les règles relatives au (rétro)-pantouflage figurant dans les lignes directrices constituent une avancée concrète et positive⁵⁹.

La loi anticorruption a été modifiée afin d'étendre l'obligation de déclarer des intérêts également aux conseillers politiques des ministres⁶⁰. Selon le GRECO, les modifications

⁵¹ Mémo: «Starting points of the Select Committee on lobby regulation» (Points de départ de la commission d'enquête sur la réglementation du lobbying), 11 décembre 2020.

⁵² Good Practice In Communicating With Lobbyists For Officials, paragraphes 8 et 9. Dans la pratique, la mise en œuvre effective a été soutenue par le ministère de la justice à travers plusieurs formations et réunions de réseau, d'un manuel spécial pour la divulgation des réunions avec des lobbyistes et de la préparation d'une section de page web uniforme pour la divulgation des réunions avec des lobbyistes. En outre, les fonctionnaires intéressés peuvent également assister à une nouvelle vidéo de formation disponible en ligne.

⁵³ Lignes directrices pour les ministres et leurs conseillers afin d'éviter les conflits d'intérêts

⁵⁴ Cette partie des lignes directrices est analogue à l'interdiction faite aux fonctionnaires par la loi sur le service public d'occuper un poste au sein du conseil d'administration ou de l'organe de contrôle d'une personne morale sur laquelle ils ont exercé une surveillance directe ou permanente au cours de l'année écoulée.

⁵⁵ Lignes directrices pour les ministres et leurs conseillers afin d'éviter les conflits d'intérêts, paragraphe 7.

⁵⁶ Lignes directrices pour les ministres et leurs conseillers afin d'éviter les conflits d'intérêts, paragraphes 12 et 13.

⁵⁷ Plan d'action pour la lutte contre la corruption, point 1.1.3.

⁵⁸ Cinquième cycle d'évaluation – Rapport de conformité, paragraphes 6 et 7.

⁵⁹ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie.

⁶⁰ *Riigikogu* (le Parlement), lois, loi modifiant la loi anticorruption (mise en œuvre des recommandations du GRECO et limitation publique des déclarations d'intérêts des responsables des agences de sécurité) 323 SE.

présentées au Parlement constituent une évolution positive⁶¹. En ce qui concerne la protection des lanceurs d’alerte, la procédure législative relative à un nouveau règlement global est en cours et devrait être achevée d’ici la fin de 2021⁶².

Des discussions sont en cours sur la supervision du financement des partis. Une proposition visant à supprimer le comité de supervision du financement des partis politiques et à transférer ses compétences au bureau d’audit national a été proposée en 2020⁶³. À la suite du changement de gouvernement, la proposition a été abandonnée et le nouveau gouvernement, qui a déclaré que le renforcement de la supervision du financement des partis politiques était une priorité essentielle⁶⁴, travaille à une nouvelle réforme législative afin d’accroître les compétences du comité⁶⁵. Actuellement, le comité est le principal organe chargé de la vérification des comptes des partis politiques. Il a le pouvoir d’enquêter sur les éventuels abus et d’en faire état et d’examiner la légalité des dons. En ce qui concerne ses pouvoirs de sanction, il peut infliger des amendes financières et exiger le remboursement des dons illégaux. Selon le gouvernement, plusieurs domaines pourraient encore être améliorés, notamment en ce qui concerne le pouvoir de demander des documents et d’appliquer des sanctions lorsque les dons illégaux ne sont pas remboursés ou transférés au budget de l’État. Par exemple, à l’heure actuelle, le comité ne peut demander des documents qu’aux entités cités dans la loi, mais pas à d’autres (tiers).

La pandémie de COVID-19 n’a eu qu’une incidence limitée sur les risques de corruption. Dans le contexte de la pandémie, il n’y a pas eu d’incidence majeure sur le nombre d’enquêtes ouvertes par le ministère public⁶⁶. Afin de prévenir les risques de corruption et d’accroître la transparence dans le contexte de la pandémie, le gouvernement a adopté des lignes directrices spécifiques concernant les procédures de passation de marchés publics en situation spéciale ou urgente⁶⁷. En outre, des lignes directrices ont été adoptées pour prévenir les risques de corruption et accroître la transparence de la campagne de vaccination contre la COVID-19⁶⁸.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

En Estonie⁶⁹, la liberté d’expression est protégée sur les plans juridique et formel par la constitution de la République⁷⁰. Le droit dérivé garantit expressément le droit des journalistes de protéger leurs sources et favorise le pluralisme des médias dans le secteur de la radio et de

⁶¹ Cinquième cycle d’évaluation – Rapport de conformité, paragraphes 8 et 9. Le nouvel amendement est entré en vigueur le 23 avril 2021.

⁶² Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie.

⁶³ Loi modifiant la loi sur le bureau d’audit national, la loi sur les partis et d’autres lois (organisme de contrôle du financement des partis politiques) 193 SE.

⁶⁴ Accord de gouvernance pour 2021–2023.

⁶⁵ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie.

⁶⁶ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie.

⁶⁷ Contribution écrite du ministère de la justice reçue dans le contexte de la visite en Estonie. Les lignes directrices prévoient que les procédures sans publication préalable d’un avis peuvent être utilisées pour un marché d’un montant maximal de 30 000 EUR pour les fournitures et services et de 60 000 EUR pour les travaux.

⁶⁸ Contribution écrite du ministère de la justice reçue dans le contexte de la visite en Estonie.

⁶⁹ En 2021, l’Estonie occupait le 15^e rang au classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, soit une place de moins qu’en 2020, mais le classement parmi les États membres de l’UE est resté le même (9^e).

⁷⁰ Constitution de la République d’Estonie, section 44 à 46.

la télévision⁷¹. Le droit à l'information est explicitement reconnu dans la constitution, dans la loi sur l'information du public⁷² et dans la loi sur la protection des données à caractère personnel⁷³. La transposition de la version révisée de la directive «Services de médias audiovisuels» est en cours d'adoption en Estonie.

Le ministère de la culture a préparé un projet de législation visant à renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation des médias – l'Autorité de protection des consommateurs et de régulation technique (ECPTRA). Le projet de loi⁷⁴, qui transpose la version révisée de la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA)⁷⁵, qui était en cours d'élaboration en 2020⁷⁶, a maintenant été approuvé par le gouvernement et a été présenté au Parlement⁷⁷. Le projet prévoit des modifications concernant les fonctions et les compétences de l'autorité nationale de régulation des médias, qui fonctionne en tant qu'organe administratif du ministère de l'économie et des communications et n'a actuellement aucune compétence pour superviser les contenus médiatiques. Une disposition spécifique est envisagée pour garantir l'indépendance et l'impartialité de l'autorité de régulation des médias dans l'exécution de ses tâches, qui vise à satisfaire aux exigences en matière d'indépendance inscrites dans la version révisée de la directive SMA⁷⁸. L'autorité de régulation des médias indique avoir réussi à maintenir des ressources suffisantes pour mener à bien ses missions, voire à dégager des ressources humaines supplémentaires⁷⁹.

Les modifications de la législation devraient améliorer la transparence de la propriété des médias. La transposition des dispositions pertinentes de la version révisée directive SMA⁸⁰ mettrait en place pour la première fois une obligation spécifique pour les entreprises de médias de divulguer leur structure de propriété⁸¹. À l'heure actuelle, il n'existe pas de dispositions juridiques spécifiques exigeant la divulgation d'informations relatives à la propriété, bien que les informations générales relatives à l'entrepreneuriat soient communiquées par voie électronique, publique et librement accessibles par l'intermédiaire du registre du commerce et que les propriétaires de tous les principaux canaux soient connus du public⁸². À l'heure actuelle, le Media Pluralism Monitor 2021 (MPM 2021) continue de considérer la situation concernant la transparence de la propriété des médias comme une situation présentant un risque moyen dans l'attente de l'adoption de la nouvelle loi et compte tenu du fait que la propriété finale des entreprises de médias n'est pas accessible au public

⁷¹ Loi sur les services de médias, articles 15 et 13.

⁷² Loi sur l'information du public.

⁷³ Loi sur la protection des données à caractère personnel (*Isikuandmete kaitse seadus*).

⁷⁴ Loi modifiant la loi sur les services de médias.

⁷⁵ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE.

⁷⁶ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Estonie, p. 8.

⁷⁷ Contribution de l'Estonie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 6.

⁷⁸ Article 30 de la directive SMA révisée.

⁷⁹ Informations reçues de l'Autorité de protection des consommateurs et de régulation technique dans le cadre de la visite en Estonie.

⁸⁰ Article 5 de la directive SMA révisée.

⁸¹ Dans le rapport 2020 sur l'état de droit, il a été noté qu'en Estonie, il n'existait pas de dispositions juridiques spécifiques exigeant la divulgation d'informations relatives à la propriété et que cela avait suscité quelques inquiétudes (p. 8).

⁸² Media Pluralism Monitor de 2021, rapport par pays pour l'Estonie, p. 11. Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Estonie, p. 8. Le registre du commerce est accessible à l'adresse: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

dans tous les cas. Un niveau élevé de concentration des médias d'information est observé en Estonie⁸³.

Les problèmes rencontrés par les journalistes en lien avec la pandémie de COVID-19 sont principalement considérés comme des problèmes économiques. Selon les parties prenantes, la pandémie a affecté le pluralisme des médias et la protection des journalistes, principalement sur le plan économique, en réduisant la sécurité de l'emploi dans le secteur, en particulier en ce qui concerne les travailleurs indépendants. Afin d'atténuer les effets de la baisse des recettes publicitaires des éditeurs causée par la pandémie de COVID-19, le ministère de la culture a ouvert deux séries de demandes d'aide en raison de la crise en 2020 afin de soutenir la viabilité financière des éditeurs de quotidiens et/ou hebdomadaires, ainsi que les journaux locaux. En outre, le taux de TVA pour les publications électroniques est passé de 20 à 9 %, soit le même niveau que pour les publications papier. L'augmentation des abonnements numériques a aidé les éditeurs à atténuer les effets de la baisse des recettes publicitaires⁸⁴.

Le droit d'accès à l'information est protégé sur les plans juridique et formel par la constitution, mais sa mise en œuvre pratique peut varier. Comme l'année dernière, les parties prenantes ont indiqué que, dans certains cas, l'administration publique a tendance à refuser et/ou à retarder l'accès aux informations pour le public. Certains ministères auraient interprété de manière large les exceptions définies en ce qui concerne les exigences en matière de divulgation, telles que la protection des données⁸⁵. Il en résulte une divergence dans la pratique en ce qui concerne l'accès à l'information. Cette conclusion est corroborée par le Media Pluralism Monitor 2021, qui confirme un risque moyen en ce qui concerne la protection du droit à l'information⁸⁶.

Aucune menace systémique majeure contre des journalistes n'a été signalée. Depuis le rapport 2020 sur l'état de droit, le cadre global régissant la protection des journalistes n'a pas changé. Le fait que la diffamation ne soit pas dépénalisée et qu'elle soit assortie d'une amende ou d'une peine de prison d'une durée maximale de deux ans est toujours considéré comme un risque par le MPM 2021⁸⁷. Depuis le rapport 2020 sur l'état de droit, deux nouvelles alertes ont été créées sur la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. Les alertes concernent des actes ayant des effets dissuasifs sur la liberté des médias⁸⁸. Le premier signalement a depuis lors

⁸³ Media Pluralism Monitor de 2021, rapport par pays pour l'Estonie, p. 11. La part de marché cumulée des quatre plus grands propriétaires pour la radio est de 74 % et celle des journaux de 68 %. La part de marché cumulée des quatre principaux médias d'information en ligne est d'environ 60 %. L'indice du top 4 pour la concentration entre les médias est de 92 %.

⁸⁴ International Press Institute, Strong journal traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia — 22 décembre 2020 (International Press Institute, Les traditions fortes des journaux et la confiance font progresser les abonnements numériques en Estonie - 22 décembre 2020).

⁸⁵ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie. Voir également le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Estonie, p. 8 et 9.

⁸⁶ Media Pluralism Monitor de 2021, rapport par pays pour l'Estonie, p. 9.

⁸⁷ Media Pluralism Monitor de 2021, rapport par pays pour l'Estonie, p. 9.

⁸⁸ Réponse des autorités estoniennes à la plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes concernant les conclusions d'une enquête ne pouvant pas être publiées en ligne en raison d'un procès en cours contre le radiodiffuseur public et les journalistes estoniens Mihkel Kärmas et Anna Pihl.

Le premier cas concernait une prétendue surveillance non autorisée de la part de journalistes enquêtant sur le ministre de l'éducation et des sciences et une allégation selon laquelle le ministre de la justice aurait demandé au bureau du procureur d'examiner l'affaire. Cette alerte a été résolue. Les autorités ont précisé que

été résolu et, en ce qui concerne le second, le gouvernement a répondu qu'il s'agissait d'un litige civil devant une juridiction indépendante dans lequel le gouvernement n'a pas le droit d'intervenir.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

L'Estonie est une république parlementaire dotée d'un Parlement monocaméral, où la chambre d'appel constitutionnel de la Cour suprême assure un contrôle a posteriori de la constitutionnalité, y compris, sous certaines conditions, en cas de recours constitutionnel direct⁸⁹. Outre le système de justice, le bureau du chancelier du droit (médiateur) joue un rôle dans le système d'équilibre des pouvoirs. La participation du public et des parties intéressées est encouragée par des outils avancés des technologies de l'information et de la communication.

Le ministère de la justice poursuit l'élaboration d'un projet visant à améliorer encore le processus d'adoption des lois. Le ministère de la justice travaille sur de nouveaux moyens d'améliorer le processus législatif, notamment en ce qui concerne la consultation des parties prenantes. Le «projet d'espace de travail de cocréation» a pour objectif d'améliorer le processus législatif et, en particulier, la participation des parties prenantes. Il vise à faire en sorte que la politique législative soit inclusive, prévisible et fondée sur les connaissances et à fournir aux citoyens une bonne vue d'ensemble de ce que le gouvernement prévoit à un stade très précoce. Il devrait également accroître la transparence et simplifier la coordination en utilisant des outils numériques modernes. Le calendrier de mise en œuvre du projet fait partie des nouvelles lignes directrices pour le développement de la politique législative de 2030 qui ont été adoptées par le Parlement en novembre 2020. D'une manière générale, ces lignes directrices visent à garantir une base cohérente pour la législation et à fournir aux parties prenantes et à la société des informations claires sur lesquelles fonder leur participation au processus législatif. En fin de compte, l'objectif est d'améliorer la qualité et de réduire le volume de la nouvelle législation⁹⁰.

Les modifications de la législation ont conféré au conseil de la santé et au gouvernement les compétences permettant de lutter contre la pandémie de COVID-19 sans instaurer un état d'urgence. Comme indiqué dans le rapport 2020 sur l'état de droit, l'Estonie a déclaré l'état d'urgence du 12 mars 2020 au 18 mai 2020 et le Premier ministre a été désigné comme gestionnaire de l'état d'urgence. Les décrets législatifs du Premier ministre, en tant que gestionnaire de l'état d'urgence, étaient soumis à un contrôle juridictionnel du tribunal administratif mais pas à un contrôle parlementaire ou présidentiel. Le 17 mai 2020, le Parlement a adopté des amendements à la loi sur la prévention et le contrôle des maladies

l'objectif du ministre de la justice était d'obtenir des informations sur la manière dont la loi pertinente devait être interprétée dans la pratique et non de demander l'ouverture d'une enquête. L'affaire n'a pas donné lieu à des poursuites. La deuxième alerte concernait la suppression ordonnée par les tribunaux d'un programme d'enquête et d'articles par deux journalistes travaillant pour le radiodiffuseur national estonien dans le cadre d'une action en justice en cours. Le gouvernement a répondu que l'action en justice pendante est un litige civil devant une juridiction indépendante dans lequel il est interdit au gouvernement d'intervenir.

⁸⁹ Article 4 de la loi sur la procédure juridictionnelle en matière de contrôle de la constitutionnalité — Une plainte peut être portée devant la chambre d'appel constitutionnel de la Cour suprême par le président de la République, le chancelier du droit, une autorité locale ou le *Riigikogu* (le Parlement).

Article 9 de la loi sur la procédure juridictionnelle en matière de contrôle de la constitutionnalité — Le contrôle constitutionnel sur la base d'une décision de justice ou d'un arrêt d'une cour est également possible.

⁹⁰ Lignes directrices pour le développement de la politique législative de 2030.

transmissibles, qui donnaient au conseil de la santé et au gouvernement le pouvoir d'adopter des mesures de prévention et de lutte contre la pandémie de COVID-19⁹¹. Sur la base de cette législation, le gouvernement peut établir des restrictions temporaires, chaque restriction devant correspondre à la portée et à la finalité du problème au moment de son adoption et être conforme au principe de proportionnalité⁹². Conformément à ses règles internes et à son règlement intérieur, le Parlement supervise les activités du pouvoir exécutif dans le cadre de la procédure ordinaire⁹³. Pendant la pandémie, le Parlement est resté opérationnel et un certain nombre de mesures ont été adoptées pour réduire le plus possible les contacts physiques et réduire ainsi le risque d'infections⁹⁴.

Tous les décrets promulgués par le gouvernement en lien avec la pandémie de COVID-19 contiennent des informations sur la manière dont ils peuvent être contestés devant les tribunaux⁹⁵. En outre, la Cour suprême a jugé qu'une personne peut contester une ordonnance générale dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle l'ordonnance produit des effets à son égard⁹⁶. Entre le printemps 2020 et le 1^{er} mars 2021, environ 40 plaintes ont été reçues par le tribunal administratif de Tallinn, dont la moitié ont été tranchées⁹⁷. Une demande de contrôle de la constitutionnalité a été soumise à la Cour suprême. En l'espèce, la chambre d'appel constitutionnel a déclaré incompatible avec l'exigence constitutionnelle d'égalité de traitement⁹⁸ une clause d'un règlement du ministre de la culture établissant des conditions pour le soutien du gouvernement aux institutions des arts du spectacle; cette clause a donc été invalidée⁹⁹.

Le bureau du chancelier du droit a obtenu l'accréditation au statut A en tant qu'institution nationale des droits de l'homme. En 2019, la procédure d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) a été lancée puis retardée en raison de la pandémie de COVID-19. En décembre 2020, le processus s'est achevé et la chancière du droit a obtenu l'accréditation. Comme indiqué dans le rapport 2020 sur l'état de droit, elle a reçu de nouvelles missions en tant qu'institution

⁹¹ Article 28 de la loi sur la prévention et le contrôle des maladies transmissibles.

⁹² Tous les décrets du gouvernement sont publiés et disponibles en ligne: <https://www.riigiteataja.ee/index.html> et <https://www.kriis.ee/et>.

⁹³ Cela comprend notamment une interpellation par un député du Parlement; Période de questions au Parlement, lorsque le Premier ministre et les ministres répondent aux questions orales des députés; une question écrite posée par un député au Parlement; Résolution de la proposition collective. Voir l'article 139, l'article 142, et la section 147 de la loi sur les règles internes et le règlement intérieur du *Riigikogu*. Voir également la loi sur la réponse aux mémorandums et demandes d'explications et la présentation de propositions collectives: demande collective auprès du *Riigikogu*, avec au moins 1000 signatures de soutien concernant des modifications à la législation existante ou la manière d'améliorer la vie de la société. Dans le cadre de la COVID-19, deux propositions collectives ont été soumises au *Riigikogu*: la proposition collective du 15 décembre 2020: «Corona measures are not justified. It is time to return to ordinary life!» et la proposition collective du 19 mai 2020 «We demand that the Government repeal Act 165 SE».

⁹⁴ Contribution de l'Estonie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 10.

⁹⁵ «Le présent décret peut faire l'objet d'un recours formé conformément à la procédure prévue par la loi sur la procédure administrative dans un délai de 30 jours à compter du jour où la personne concernée a eu ou aurait dû prendre connaissance de l'ordonnance. Le présent décret peut également faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif conformément à la procédure prévue par le code de procédure administrative dans un délai de 30 jours à compter de la date de publication du décret.»

⁹⁶ Ordonnance n° 3-19-557 de la chambre administrative de la Cour suprême du 5.9.2019.

⁹⁷ Par exemple, les plaignants ont contesté l'obligation de porter un masque, l'annulation des vacances scolaires et l'obligation d'apprentissage à distance.

⁹⁸ Article 12 de la Constitution.

⁹⁹ Arrêt n° 5-20-6 de la chambre d'appel constitutionnel de la Cour suprême du 22 décembre 2020.

nationale des droits de l'homme, et est notamment chargée d'exécuter des actions liées aux traités et mécanismes des Nations unies pour la protection des droits de l'homme¹⁰⁰. En raison de son mandat élargi, la chancellerie du droit a reçu des ressources humaines et financières supplémentaires, qui semblent suffisantes pour s'acquitter correctement de ses tâches. En outre, si les ressources venaient à manquer, l'institution peut demander des fonds au Parlement, ceux-ci sont généralement accordés¹⁰¹. Outre ses nouvelles fonctions, et en dehors des tâches habituelles relevant de son rôle de médiateur, la chancellerie du droit dispose de plusieurs autres compétences. Elle a le droit d'introduire une demande de contrôle de la constitutionnalité et d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre des juges, et joue le rôle d'intermédiaire entre les citoyens et la Cour suprême. L'institution elle-même est un mécanisme de filtrage des demandes de contrôle constitutionnel des citoyens, avant qu'elles soient transmises à la chambre d'appel constitutionnel de la Cour suprême. De sa propre initiative ou à la demande d'un citoyen, le chancelier du droit peut ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre des juges, qui se limite au comportement et à l'exercice des fonctions des juges et ne peut porter sur le bien-fondé de leurs décisions¹⁰². Cette compétence est exercée en coopération avec la Cour suprême afin d'éviter le chevauchement des demandes et des procédures.

Le programme de la société civile pour la période 2021-2024 a été créé en coopération entre le ministère de l'intérieur et la société civile. Sur la base du concept estonien du développement de la société civile¹⁰³, les autorités apportent leur soutien à la société civile dans le cadre du plan de développement 2021-2024, qui a remplacé le plan de développement 2021-2030 précédent. Le nouveau programme met davantage l'accent sur l'établissement d'un partenariat stratégique entre les organisations de la société civile (OSC) et les institutions publiques¹⁰⁴. Cette pratique de coopération a été mise en œuvre depuis le lancement du programme, dans le cadre de laquelle les OSC étant associées au processus et les parties prenantes ont décrit les travaux entre le ministère de l'intérieur, responsable du projet, et les organisations de la société civile dans le cadre de ce projet comme relevant de la cocréation¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Voir le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Estonie, p. 11 — Mécanisme national de prévention au titre de la Convention des Nations unies contre la torture et le mécanisme national de surveillance au titre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

¹⁰¹ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie. (par exemple, Bureau du Chancelier de la justice).

¹⁰² Voir également <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>.

¹⁰³ La mission et les objectifs de la société civile sont consignés dans un document de stratégie intitulé «concept estonien du développement de la société civile», connu sous le nom d'EKAK. Ce document de stratégie définit les rôles complémentaires des pouvoirs publics et de la société civile. L'EKAK contient des principes, des mécanismes et des priorités pour la coopération dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et dans le développement de la société civile. L'EKAK traite de questions intersectorielles telles que la participation à l'élaboration des politiques, le financement, l'externalisation des services publics, la sensibilisation et l'éducation civique, le volontariat et la philanthropie.

¹⁰⁴ Contribution de l'Estonie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 11.

¹⁰⁵ Informations reçues dans le contexte de la visite en Estonie.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2021 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_fr.

Arrêt de la CEDH du 9 mars 2021, *Bilgen c. Turquie*, 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Bureau d'audit national (2020) *KredEx extraordinary measures for companies to relieve the impact of corona crisis* (<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/language/en-US/Default.aspx>).

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2021, *Media Pluralism Monitor*, 2021. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021>

Commission européenne, Tableaux de bord 2019 à 2021 de la justice dans l'UE.

Commission spéciale de lutte contre la corruption du Parlement (2020), *Starting points of the Select Committee on lobby regulation* (Points de départ de la commission d'enquête sur la réglementation du lobbying)- 11 décembre 2020. (<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lähtepunktid-lobitöö-käsitlemisel.pdf>).

Communication de la Commission européenne de 2020 intitulée: «Rapport 2020 sur l'état de droit – *La situation de l'état de droit dans l'Union européenne*».

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités.

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Direction générale de la communication (2020), Eurobaromètre Flash 482: «L'attitude des entreprises face à la corruption dans l'UE».

Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché (JO L 303 du 28.11.2018, p. 69).

Exposé des motifs de la loi sur les tribunaux pour l'article 45, paragraphe 1¹.

Exposé des motifs de la loi sur les tribunaux pour l'article 45².

Exposé des motifs de la loi sur les tribunaux pour l'article 58³.

Gouvernement estonien (2021), *Executive agenda of the Government* — Session du 11 mars 2021 (<https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord>).

Gouvernement estonien (2021) *Good Practice In Communicating With Lobbyists For Officials* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/good-practice-communicating-lobbyists>).

Gouvernement estonien (2021), *Governance agreement for 2021–2023*. (<https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>).

Gouvernement estonien (2021) *Guidelines For Ministers And Their Advisers To Avoid Conflicts Of Interest* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisors-avoid-conflicts-interest>).

Gouvernement estonien (2020), *Reply by the Government of Estonia to the Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists concerning the Results of Investigation Remain Offline Amid Ongoing Lawsuit Against Estonian Public Broadcaster and Journalists Mihkel Kärmas*

and Anna Pihl (<https://rm.coe.int/estonia-reply-eng-results-of-investigation-remain-offline-amid-ongoing/1680a134c9>).

Gouvernement estonien, Stratégie 2013-2020 en matière de lutte contre la corruption.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport d'évaluation – Estonie, 2013.

GRECO (2021), Cinquième cycle d'évaluation – rapport de conformité portant sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

Institut international de presse (2020), *Strong journal traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia* — 22 décembre 2020 (<https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>).

KredEx *extraordinary measures for companies to relieve the impact of corona crisis* (mesures exceptionnelles pour les entreprises afin d'alléger les effets de la crise liée au Covid-19). (<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14763&AuditId=2517>).

Lignes directrices pour le développement de la politique législative de 2030 — https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versioon.pdf

Ministère des finances (2020), *Guidance on public procurement in the context of an emergency situation and its consequences* (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorraga-ja-selle-tagajargedega>).

Ministère de la justice (2020), *Statistics on corruption offences for the year 2020* (<https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>).

Ministère de la justice, plan d'action de lutte contre la corruption 2021-2025 [[Plan d'action de lutte contre la corruption 2021-2025 | Office des brevets estonien \(korruptsioon.ee\)](#)].

Reporters sans frontières, Estonie (<https://rsf.org/en/estonia>).

Riigikogu (le Parlement), lois, loi modifiant la loi anticorruption (mise en œuvre des recommandations du GRECO et limitation publique des déclarations d'intérêts des responsables des agences de sécurité) 323 SE. <https://www.riigikogu.ee>

Transparency International, indice de perception de la corruption 2020, 2021.

Vidéo de formation sur le lobbying, qui comprend un test à compléter après chaque module. Voir <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dC0U>

Annexe II: visite en Estonie

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mars 2021 avec les institutions/organisations suivantes:

- Commission spéciale de lutte contre la corruption
- Autorité de protection des consommateurs et de régulation technique
- Association estonienne des juges
- Ordre des avocats estoniens
- Service de la sécurité intérieure estonien
- Conseil estonien de la presse et l'association des journalistes d'Estonie
- Ministère de la culture
- Ministère des finances
- Ministère des affaires étrangères
- Ministère de l'intérieur
- Ministère de la justice
- Réseau des organisations estoniennes à but non lucratif
- Office du chancelier de la justice
- Comité de supervision du financement des partis politiques
- Cour des comptes
- Administration de la police et des garde-frontières
- Bureau du procureur
- Cour suprême et le conseil d'administration des juridictions
- Transparency International Estonia

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Union des libertés civiles pour l'Europe
- Civil Society Europe
- Conférence des églises européennes
- EuroCommerce
- Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Forum civique européen
- Fédération européenne des journalistes
- Partenariat européen pour la démocratie
- Forum européen de la jeunesse
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Commission internationale de juristes
- Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Institut international de la presse
- Comité Helsinki néerlandais
- Open Society European Policy Institute

- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters sans frontières
- Transparency International EU.