



Sigma Public Management Profiles No. 12

Estonie

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kmk1837b1mn-fr>



SIGMA

**Soutien à l'amélioration des institutions publiques et
des systèmes de gestion dans les pays
d'Europe centrale et orientale**

**PROFILS DE GESTION PUBLIQUE DANS LES
PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :**

ESTONIE

ESTONIE

(Mise à jour octobre 1999)

Arrière-plan politique

L'Estonie a recouvré son indépendance le 20 août 1991. Depuis lors trois élections ont eu lieu au parlement et deux élections à la présidence de la république. Au cours de cette période il y a eu également neuf changements de gouvernement.

Le président de l'Estonie est Lennart Meri. Il a été réélu pour un deuxième mandat en septembre 1996.

Les troisièmes élections au *Riigikogu* – le parlement de l'Estonie – ont eu lieu le 7 mars 1999. Sept partis ont obtenu une représentation au *Riigikogu* avec une répartition des sièges indiquée dans le tableau ci-dessous :

Parti	Sièges
Parti estonien du Centre	28
Parti de la Réforme	18
Union Pro Patria	18
Parti Mõõdukad	17
Parti estonien du Peuple rural	7
Parti estonien de la Coalition	7
Parti uni du Peuple estonien	6

Le gouvernement de coalition a été formé par le Parti de la Réforme, l'Union Pro Patria et le Parti Mõõdukad, et il est dirigé par le Premier ministre Mart Laar. Les prochaines élections sont prévues pour mars 2003.

1. Le cadre constitutionnel

1.1 Les bases constitutionnelles

L'Estonie est une démocratie constitutionnelle disposant d'une constitution écrite. La Constitution de la République de l'Estonie et la loi portant son application ont été adoptées par voie de référendum le 28 juin 1992 et sont entrées en vigueur le lendemain. Depuis son adoption la Constitution n'a fait l'objet d'aucun amendement. Des versions en anglais de la Constitution et de bien d'autres lois et décrets sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.legaltext.ee> (Centre estonien de traduction et de soutien législatif).

La Constitution pose le principe de la continuité juridique de la République de l'Estonie, dont l'indépendance a été proclamée le 24 février 1918, qui fut ensuite occupée par l'Union soviétique le 17 juin 1940 pour être annexée ensuite à cette dernière le 6 août 1940. La Constitution reflète l'idée de restauration juridique, qui a servi de base au retour à l'indépendance et à la libération vis-à-vis de l'Union soviétique le 21 août 1991.

Le *Riigikogu* a récemment entamé l'examen des résultats d'une étude effectuée par la Commission gouvernementale d'experts sur la révision constitutionnelle. Si les propositions de la Commission sont adoptées, elles ne changeraient pas les principes de base de la Constitution mais renforceraient le système de gouvernement parlementaire et constitutionnel. Les propositions les plus importantes concernent la création d'un conseil constitutionnel distinct, le renforcement du contrôle civil exercé sur les forces de défense, et l'attribution des compétences d'un médiateur au Chancelier législatif.

Il est en outre possible que des amendements soient nécessaires du fait de l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne ; ces amendements ont trait à un principe de base de la Constitution, le principe de souveraineté.

1.2 La nature de l'Etat

L'Estonie est une république démocratique indépendante et souveraine dans laquelle le pouvoir suprême de l'Etat réside dans le peuple.

Le préambule de la Constitution déclare que l'Etat est fondé sur les principes généraux de liberté, de justice et de droit. C'est sur ces principes que s'appuie l'Etat pour poursuivre ses objectifs qui sont de protéger la paix, de promouvoir le bien-être général, et de garantir la sauvegarde de la nation et la culture estoniennes. En outre, la Constitution renferme deux autres principes importants, à savoir l'Etat de droit et la séparation et l'équilibre des pouvoirs, dont il faut s'inspirer dans l'organisation des activités du parlement, du président, du gouvernement et des tribunaux.

1.3 La répartition des pouvoirs

La répartition des pouvoirs suit le principe d'un régime parlementaire.

Le *Riigikogu*, ou parlement, de l'Estonie comprend une chambre. Ses 101 membres sont élus pour une durée de quatre ans. Les principales responsabilités du *Riigikogu* sont les suivantes :

- adopter les lois et autres textes normatifs ;
- élire le président de la république ;
- autoriser le candidat au poste de Premier ministre à former le gouvernement de la république ;
- décider le vote d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement, du Premier ministre ou d'un ministre ;
- adopter le budget de l'Etat et approuver le rapport relatif à son exécution ;
- nommer à certains emplois publics de niveau supérieur;
- publier des déclarations et des appels.

Le président de la république est élu par le *Riigikogu* pour une durée de cinq ans. Si le *Riigikogu* ne parvient pas à élire le président après trois tours de scrutin, un collège électoral composé des membres du *Riigikogu* et des représentants des conseils des collectivités locales élira le président. Les principales responsabilités du président sont les suivantes :

- représenter l'Estonie dans les relations internationales ;

- prendre des décrets sur des questions urgentes d'intérêt national lorsque le Riigikogu n'est pas en mesure de se réunir et proposer des amendements à la Constitution (voir 2.4);
- promulguer les lois et signer les instruments de ratification des traités ;
- désigner un candidat au poste de Premier ministre, et nommer les membres du gouvernement et mettre fin à leurs fonctions;
- faire des propositions de nomination ou nommer à certains emplois publics de haut niveau;
- exercer les fonctions de commandant en chef de la défense nationale estonienne ;
- fait au Riigikogu des propositions pour la proclamation de l'état de guerre ou de l'état d'urgence, et pour les ordres de mobilisation et de démobilisation.

Le gouvernement de la république est nommé par le président sur la proposition du Premier ministre. Le président désigne un candidat au poste de premier ministre, lequel doit obtenir l'approbation du *Riigikogu*. Les principales responsabilités du gouvernement sont les suivantes :

- conduire la politique intérieure et la politique étrangère de l'Etat ;
- diriger et coordonner le travail des institutions gouvernementales ;
- assurer l'application des lois adoptées par le Riigikogu et des décrets pris par le président ;
- préparer les projets de loi et élaborer le budget de l'Etat ;
- prendre des décrets et arrêtés pour l'application des lois.

Il n'existe pas d'autorité régionale élue, mais le gouverneur de comté, qui est nommé par le gouvernement sur la proposition du Premier ministre pour une durée de cinq ans, a besoin de l'accord des représentants des collectivités locales au niveau du comté. Les principales responsabilités du gouverneur sont les suivantes :

- représenter les intérêts de l'Etat dans le comté et assurer le développement équilibré du comté ;
- coordonner les activités des services régionaux des ministères et autres services de l'exécutif et celles des collectivités locales du comté ;
- informer le gouvernement et les collectivités locales de la politique régionale suivie et des autres questions ayant trait aux relations entre l'Etat et les collectivités locales ;
- contrôler la légalité des textes adoptés par les collectivités locales du comté, ainsi que l'utilisation du patrimoine de l'Etat par les autorités locales du comté.

L'Estonie ne possède qu'un niveau de collectivités locales. L'organisme représentatif d'une collectivité locale est le conseil, qui est élu pour une durée de trois ans par les personnes résidant en permanence sur le territoire de cette collectivité. Les affaires locales sont gérées et réglées en toute autonomie par les collectivités locales. Les autorités locales disposent d'un budget propre. Des obligations ne peuvent être imposées à des collectivités locales que si la loi le prévoit ou si un accord a été conclu avec elles. Toute tâche imposée par l'Etat à une collectivité locale doit être financée par le budget de l'Etat. Les principales compétences des collectivités locales ont trait à l'éducation, à la santé, aux transports en commun, aux services de proximité, à la culture et aux sports.

2. Le pouvoir législatif

2.1 Les règles électorales

Les membres du *Riigikogu* sont élus à la suite d'élections libres au scrutin secret pour une durée de quatre ans, selon le principe de la représentation proportionnelle. Tout citoyen estonien peut voter s'il a au moins 18 ans et n'a pas été déchu de ses droits par une décision de justice. Tout citoyen estonien est éligible s'il a au moins 21 ans et possède le droit de vote.

L'Estonie est divisée en onze circonscriptions électorales où le vote est au scrutin de liste. Les sièges sont répartis entre les circonscriptions au prorata du nombre de citoyens ayant le droit de vote. Les membres du parlement sont élus sur des listes présentées par un parti politique. Un candidat indépendant peut également être présenté par tout citoyen estonien ayant le droit de vote, y compris toute personne souhaitant présenter sa candidature aux élections.

Pour répartir les sièges au parlement, l'Estonie utilise une variante du suffrage proportionnel basée sur des listes « ouvertes », dans laquelle les électeurs choisissent entre des candidats individuels, dont la majorité appartient également à la liste d'un parti. Lors du premier tour de répartition, les candidats qui atteignent ou dépassent le « quotient électoral » de la circonscription sont élus. Au second tour de répartition, l'attribution des sièges se fait au profit des listes ayant obtenu au moins 5 pour cent des suffrages exprimés au plan national. Les candidats figurant sur les listes électorales des circonscriptions sont classés suivant le nombre de suffrages qu'ils ont personnellement obtenus. Une liste reçoit un siège chaque fois que le quotient électoral des suffrages est atteint dans la circonscription. Les candidats en tête de liste ayant recueilli un nombre de voix égal à au moins 10 pour cent du quotient électoral sont élus. Lors du troisième tour de répartition, tous les sièges restant à pourvoir sont attribués aux listes des partis qui ont atteint le seuil national de 5 pour cent, en utilisant le système d'Hondt.

2.2 Les principaux pouvoirs du parlement

D'après la Constitution, les principales responsabilités du *Riigikogu* sont les suivantes :

- voter des lois et des résolutions, adopter le budget de l'Etat et ratifier et dénoncer les traités internationaux ;
- élire le président de la république ;
- autoriser le candidat au poste de premier ministre à former le gouvernement ;
- décider le vote d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement, du Premier ministre ou d'un ministre ;
- déclarer, sur la proposition du président de la république, l'état de guerre, un ordre de mobilisation ou de démobilisation ;
- nommer plusieurs titulaires de charges publiques de niveau supérieur ;
- publier des déclarations et des appels.

Le *Riigikogu* a également le droit de demander au Premier ministre, à un ministre déterminé, au président du Conseil de la Banque d'Estonie, au président de la Banque d'Estonie, au Contrôleur d'Etat, au Chancelier législatif et au Commandant des forces de défense de rendre compte de leurs activités, notamment en ce qui concerne l'application des lois.

Le *Riigikogu* se réunit au cours de deux sessions ordinaires, de la mi-janvier à la mi-juin et de la mi-septembre à la mi-décembre.

2.3 *L'organisation interne*

Les travaux parlementaires sont organisées par le bureau du *Riigikogu*, qui comprend le président et deux vice-présidents élus parmi les parlementaires pour une durée d'un an.

L'essentiel du travail législatif s'effectue en commission. Le *Riigikogu* compte dix commissions permanentes :

- Affaires culturelles
- Affaires économiques
- Affaires étrangères
- Affaires juridiques
- Affaires rurales
- Affaires sociales
- Constitution
- Défense nationale
- Environnement
- Finances

Toutes ces commissions ont de l'influence dans leur domaine de compétence, mais certaines d'entre elles - Affaires économiques, Affaires juridiques, Constitution, et Finances – ont plus d'influence que les autres en raison du caractère horizontal de leur sphère d'activité.

Pour mener à bien les tâches à caractère temporaire ou spécifique, le *Riigikogu* peut également constituer des commissions ad hoc et des commissions spéciales. Il en existe actuellement quatre de ce genre :

- Commission des Affaires européennes
- Commission chargée d'enquêter sur les circonstances de la faillite de la Maapank et de veiller à l'impartialité de la procédure de faillite
- Commission spéciale pour l'application de la loi contre la corruption
- Commission spéciale de surveillance de la légalité des activités et enquêtes des services de sécurité

Le nombre des places attribuées à chaque groupe parlementaire dans les commissions est déterminé par le bureau du *Riigikogu*. Les groupes choisissent leurs représentants dans les commissions. Un député appartient à une seule commission permanente, et il peut être membre suppléant d'une autre commission permanente.

Un groupe parlementaire peut être constitué par au moins cinq membres du *Riigikogu* élus sur une même liste. Un député ne peut s'inscrire que dans un seul groupe parlementaire à la fois. On compte actuellement six groupes parlementaires au *Riigikogu* :

- Groupe de l'Union Pro Patria
- Groupe du Parti estonien du Centre
- Groupe du Parti estonien de la Coalition

- Groupe du Parti estonien du Peuple rural
- Groupe Mõõdukad
- Groupe du Parti de la Réforme
- Groupe du Parti uni du Peuple estonien

Les groupes parlementaires les plus influents sont les groupes qui, du côté du gouvernement de coalition et de l'opposition, sont les plus nombreux : ce sont à l'heure actuelle le Groupe du Parti de la Réforme, qui compte 18 membres, et le Groupe du Parti estonien du Centre, qui en compte 28. Le groupe le plus petit, celui du Parti uni du Peuple estonien, comporte six membres.

La questure du *Riigikogu* apporte son concours aux travaux du Bureau, des membres, des commissions, et des groupes parlementaires du *Riigikogu*. La questure aide le *Riigikogu* à préparer les textes de loi en lui fournissant les conseils juridiques nécessaires et en lui apportant les informations de nature économique, sociologique et autres dont il a besoin. C'est à la questure que les projets de loi sont révisés et reçoivent leur forme finale. La questure informe également le public des activités du *Riigikogu* et gère les biens de l'Etat appartenant au *Riigikogu*.

La questure du *Riigikogu* emploie actuellement 220 fonctionnaires environ, et elle compte neuf départements (administration, documentation, élections, relations extérieures, systèmes et technologie de l'information, informations juridiques, économiques et sociales, personnel, presse et information) et le secrétariat. Le travail de la questure est dirigé par le secrétaire général de la questure, qui est nommé par le bureau du *Riigikogu* après une mise en compétition du poste.

2.4 *Le processus législatif*

Un projet de loi peut être présenté par :

- un membre du *Riigikogu*
- une commission du *Riigikogu*
- un groupe parlementaire du *Riigikogu*
- le gouvernement de la république

La première version du projet de loi, accompagnée d'un exposé des motifs, est présentée au *Riigikogu* à l'initiative du président de séance. Le bureau du *Riigikogu* désigne l'une des commissions permanentes pour être la commission saisie au fond, et celle-ci présente un rapport concluant pour ou contre le lancement de la procédure. S'il s'agit d'un texte d'initiative parlementaire, la commission saisie au fond le transmet au gouvernement pour avis, sans engagement.

La procédure de délibération du *Riigikogu* sur un projet de loi se déroule habituellement en deux lectures. Seuls les projets de loi budgétaires et les amendements constitutionnels donnent lieu à trois lectures. Un texte de loi peut être soumis à une troisième lecture sur décision de l'auteur de la proposition, de la commission saisie au fond ou du *Riigikogu*.

Au cours de la première lecture, le *Riigikogu* écoute le rapport de l'auteur du projet à propos de la nécessité du texte et de son contenu, et le rapport du représentant de la commission saisie au fond en ce qui concerne l'avis de cette dernière. Les députés peuvent poser deux questions orales et un nombre illimité de questions écrites. Après la première lecture la commission saisie au fond informe le *Riigikogu* de la date limite de dépôt des amendements au projet de loi.

Entre deux lectures la commission saisie au fond examine toutes les propositions d'amendements. Les membres du gouvernement peuvent assister aux réunions de cette commission et y prendre la parole. Des représentants des services de l'Etat ou des collectivités locales peuvent être invités à assister aux réunions. Pour la seconde lecture, la commission saisie au fond présente une nouvelle version du projet accompagnée d'une liste des amendements déposés et des avis formulés par la commission saisie au fond et par l'auteur du projet de loi à l'égard de chaque amendement présenté.

Au cours de la seconde lecture le *Riigikogu* écoute à nouveau le rapport de l'auteur du projet de loi et celui du représentant de la commission saisie au fond, où l'on expliquera les travaux accomplis entre les deux lectures et commentera les amendements proposés. Chaque député peut faire connaître son point de vue sous forme de commentaire écrit ou de discours. Toutes les propositions d'amendement sont ensuite examinées. Si, après le vote intervenu sur les dits amendements, personne ne propose d'interrompre la seconde lecture du projet de loi, ou de renvoyer celui-ci à une troisième lecture, le vote interviendra sur l'ensemble du projet.

Au cours de la troisième lecture, des amendements ne peuvent être proposés que par des groupes parlementaires ou par les commissions permanentes du *Riigikogu*.

Une loi est adoptée à la majorité simple, à l'exception de certaines lois définies dans la Constitution (par exemple la loi sur la citoyenneté et la loi relative au budget de l'Etat) pour lesquels l'appui d'au moins 51 députés est nécessaire. L'entrée en vigueur d'une loi intervient le dixième jour suivant sa publication au journal officiel, *Riigi Teataja*, sauf si une date différente est prévue dans le texte même de la loi.

Les lois adoptées par le *Riigikogu* sont transmises au président pour promulgation. Le président peut refuser de promulguer une loi adoptée par le *Riigikogu* et effectuer un renvoi motivé du texte pour une nouvelle délibération. Si le *Riigikogu* adopte à nouveau le texte sans l'amender, le président peut soit le promulguer, soit proposer que la Cour suprême le déclare inconstitutionnel. Si la Cour suprême déclare que la loi est conforme à la Constitution, le président la promulguera.

Depuis le début de ses travaux en mars 1995 jusqu'à leur achèvement en mars 1999, le dernier (VIIIe) *Riigikogu* a adopté 754 lois (y compris les lois introduisant des changements dans la législation existante), dont 467 d'initiative gouvernementale.

Lorsqu'il y a état d'urgence et que le parlement se trouve dans l'impossibilité de se réunir, le président de la république peut prendre des décrets qui ont le statut d'une loi. Ces décrets doivent être contresignés par le président du *Riigikogu* et par le Premier ministre. Dans ces cas, dès que le parlement se réunit, le président lui soumet les décrets de façon à ce qu'une loi vienne sans tarder les ratifier ou les abroger. Le *Riigikogu* ne peut pas proposer d'amendements. La délibération et la ratification des décrets interviennent dans une seule et même séance.

3. Le pouvoir exécutif

3.1 Les bases juridiques du pouvoir gouvernemental et administratif

L'organisation du pouvoir exécutif est régie par la loi portant organisation du gouvernement de la république (*Riigi Teataja* I 1995, 94, 1628) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. La loi contient des dispositions concernant la structure du Conseil des ministres, les pouvoirs du Premier ministre et des différents ministres, le système des agences administratives, ministères, agences exécutives spécialisées et services régionaux de l'Etat. Cette même loi spécifie que des arrêtés définiront l'organisation interne des ministères et agences exécutives spécialisées.

L'organisation des collectivités locales est régie par la loi portant organisation des collectivités locales (*Riigi Teataja I 1993, 37, 558*) qui est en vigueur depuis 1993 et fait actuellement l'objet d'une révision. La loi détermine les fonctions, les responsabilités et l'organisation de chaque collectivité locale, de son conseil, de son exécutif et de ses agences, ainsi que les relations entre collectivités locales et entre les autorités locales et l'Etat.

L'emploi public en Estonie est régi par la loi portant organisation du gouvernement de la république, la loi sur le service public (*Riigi Teataja I 1995, 16, 228*) et la loi relative aux titres officiels et à la grille des traitements des fonctionnaires de l'Etat (*Riigi Teataja I 1995, 16, 228*), ainsi que par de nombreux textes réglementaires. Ces lois fixent les droits et devoirs des fonctionnaires, leur recrutement, leur notation et la grille des traitements concernant les différents grades.

3.2 La composition et les pouvoirs du gouvernement (conseil des ministres)

Le gouvernement se compose du Premier ministre et d'un maximum de 14 ministres. Il peut y voir deux ministres sans portefeuilles, dont les fonctions sont déterminées par le Premier ministre ; c'est le cas actuellement du ministre des Affaires régionales et du ministre des Affaires démographiques. Un ministre peut par ailleurs diriger deux ministères.

Le Secrétaire d'Etat (équivalent au Secrétaire général du gouvernement en France), le Chancelier législatif et le Contrôleur d'Etat peuvent, dans les domaines de leur compétence, participer aux réunions du gouvernement et y prendre la parole. Le Premier ministre peut inviter d'autres personnes à ces réunions et leur donner la parole.

Le gouvernement et les ministres sont nommés par le président. Le candidat à la fonction de premier ministre est désigné par le président. Pour former un gouvernement, le Premier ministre doit obtenir l'autorisation du *Riigikogu*. Les changements dans la composition du gouvernement désigné sont effectués par le président, sur la proposition du Premier ministre.

La cessation des fonctions d'un ministre intervient dans les cas suivants :

- à sa démission ;
- en vertu d'une résolution du président, sur la proposition du Premier ministre ;
- après le vote d'une motion de censure du *Riigikogu* à son encontre ;
- après démission du gouvernement ;
- à la suite de l'application d'une peine infligée par un tribunal à l'encontre du ministre ;
- à son décès.

La démission du gouvernement intervient dans les cas suivants :

- à la formation d'un nouveau *Riigikogu* ;
- à la démission ou au décès du Premier ministre ;
- après le vote d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement ou du Premier ministre.

3.3 *La répartition du pouvoir exécutif*

Le pouvoir exécutif appartient au gouvernement, qui exerce ce pouvoir directement ou par l'intermédiaire des agences de l'administration.

Le gouvernement :

- conduit la politique intérieure et la politique étrangère ;
- dirige et coordonne le travail des institutions gouvernementales ;
- veille à l'application des lois ;
- soumet au Riigikogu les projets de loi et les traités pour ratification ou dénonciation ;
- élabore un projet de budget de l'Etat et le présente au Riigikogu, en assure l'exécution et présente au Riigikogu un rapport sur l'exécution du budget de l'Etat ;
- prend des décrets et arrêtés qu'il fait appliquer dans les conditions prévues par la loi ;
- déclare un « état d'urgence » dans tout ou partie du pays en cas de désastre naturel ou de catastrophe, afin notamment d'empêcher la diffusion de maladies contagieuses ;
- effectue toutes les autres tâches qui relèvent de sa compétence en vertu de la Constitution et de la loi.

Le gouvernement arrête ses décisions lors des conseils des ministres qui se tiennent tous les mardis. Des conseils de cabinet réunissent à titre officieux les membres du gouvernement pour débattre des questions de politique générale et des projets de loi importants. Ils ont lieu après les conseils des ministres officiels. Les membres du gouvernement se réunissent également lors des réunions de la coalition gouvernementale ou à l'occasion de rencontres spéciales organisées par le Premier ministre.

Le Premier ministre représente le gouvernement et dirige son travail. Il préside les conseils des ministres et signe les textes adoptés par le gouvernement, demande aux ministres des explications sur leurs activités, prend des mesures pour résoudre des problèmes individuels dans les conditions prévues par la loi, fait au Président des propositions quant aux changements dans la composition du gouvernement, et remplit les autres fonctions qui lui sont attribuées par la loi.

Un ministre dirige un ministère, décide des questions qui sont du ressort du dit ministère, sauf si la loi en confie la responsabilité à d'autres, prend des décrets et arrêtés pour l'application de la loi, et élabore le projet de budget annuel du ministère.

Les organismes administratifs sont financés par le budget de l'Etat, et ils ont pour principale fonction d'exercer le pouvoir exécutif. Ils comprennent les ministères, la Chancellerie d'Etat et les administrations de comté, ainsi que les agences exécutives et corps d'inspection et leurs services extérieurs au plan régional, qui ont pour fonction d'exercer le pouvoir exécutif. D'autres organismes administratifs peuvent également diriger des agences d'Etat, ayant pour fonction principale de fournir des services à d'autres administrations ou d'exercer d'autres fonctions relevant de l'Etat, essentiellement dans les domaines culturel, éducatif et social.

Il existe trois agences de l'Etat – le bureau du Procureur de l'Etat, l'Agence estonienne de privatisation, et les Archives nationales – qui ont été créées par une loi spéciale.

Les organismes administratifs sont responsables à l'égard du gouvernement ou d'un ministre de tutelle qui dirige et coordonne leurs activités.

3.4 *Le secrétariat du gouvernement – le cabinet du chef du gouvernement*

La Chancellerie d'Etat est un organisme administratif qui a pour fonction d'apporter son concours et de fournir ses services au gouvernement, au Premier ministre et aux ministres sans portefeuille.

Elle a d'autres missions importantes, qui consistent à publier le *Riigi Teataja*, à gérer les archives nationales, à coordonner les systèmes d'information de l'Etat, à coordonner la formation et l'évaluation des fonctionnaires, et à maintenir l'équipe de réserve des fonctionnaires.

La Chancellerie d'Etat a à sa tête le Secrétaire d'Etat, qui est nommé et révoqué par le Premier ministre. Le titulaire de cette fonction doit obligatoirement être un juriste de formation. Un changement de gouvernement ne saurait être une raison suffisante pour mettre fin à ses fonctions.

Le Secrétaire d'Etat est responsable de l'ordre du jour des réunions gouvernementales, de la préparation et des procès-verbaux des conseils des ministres, et de la conformité des actes du gouvernement par rapport à la loi et à l'ensemble des besoins administratifs.

En tant que responsable de la Chancellerie d'Etat, le Secrétaire d'Etat a le droit d'assister aux conseils des ministres avec droit de parole ; il contresigne les actes du gouvernement et les procès-verbaux ; il assure la notification et la publication des décisions gouvernementales ; les sceaux de l'Etat lui sont confiés ; il donne son avis sur la nomination et la révocation d'un secrétaire général de ministère ou d'un secrétaire de comté. Le Secrétaire d'Etat rend compte de ses actes devant le gouvernement et le Premier ministre.

Le directeur général de la Chancellerie d'Etat remplace le Secrétaire d'Etat en cas d'absence de ce dernier ; il dirige le travail des départements de la Chancellerie d'Etat ; il coordonne le travail des services gérés par la Chancellerie d'Etat ; il gère enfin les activités de la Chancellerie d'Etat, l'exécution de son budget et l'utilisation de son personnel. Les structures de base de la Chancellerie d'Etat se compose d'un certain nombre de services, dont les plus importants sont le service du Premier ministre, le bureau de la coordination, le service de presse et le bureau de l'intégration européenne. La Chancellerie d'Etat emploie environ 150 fonctionnaires.

Le rôle de la Chancellerie d'Etat consiste avant tout à fournir un appui administratif et apolitique à l'exercice de fonctions politiques. Toutefois les conseillers du Premier ministre, qui font partie du service du Premier ministre, lui fournissent des conseils de nature politique.

3.5 *Les ministères opérationnels*

Il y a en Estonie douze ministères chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques gouvernementales dans les différents domaines. En vertu de la loi portant organisation du gouvernement de la république, ces ministères sont les suivants :

- Agriculture
- Affaires économiques
- Affaires étrangères
- Affaires sociales
- Culture
- Défense
- Education
- Environnement
- Finances

- Intérieur
- Justice
- Transports et Communications

Un ministère est un organisme de rang élevé rassemblant des agences exécutives, des corps d'inspection et autres agences de l'Etat dans son champ de compétence.

Un ministère est divisé en directions, conformément aux dispositions prévues par les arrêtés le concernant. Une direction de ministère peut comporter des divisions et des bureaux qui sont spécifiés dans les arrêtés en question. En Estonie un ministère comporte habituellement de six à douze directions et compte moins de 140 agents.

Chaque ministère a un secrétaire général qui est chargé de diriger le travail des différents services du ministère, de coordonner les activités des organismes de l'Etat relevant de la compétence du ministère, et de préparer le projet de budget annuel du ministère. Le secrétaire général est nommé et révoqué par le gouvernement sur la proposition du ministre et après avis du secrétaire d'Etat.

Les ministères peuvent également comporter des secrétaires généraux adjoints. Ils sont nommés et révoqués par le ministre sur la proposition du secrétaire général. Les responsables des directions sont nommés par le ministre sur la proposition du secrétaire général.

Un ministre peut également nommer des conseillers ou constituer des commissions consultatives, en précisant leurs fonctions et leurs liens de subordination. Ces commissions servent souvent de structures d'aide à la décision auprès du ministre. Un ministre s'entoure habituellement d'un à trois conseillers politiques.

3.6 La coordination interministérielle

La loi portant organisation du gouvernement de la république prescrit qu'un ministre doit se concerter avec d'autres ministères lorsqu'un problème relevant de sa compétence peut avoir des incidences sur d'autres ministères. Si un problème entre dans la compétence de plusieurs ministères, c'est au gouvernement de le régler.

Les ministères se réunissent chaque semaine à trois reprises au moins : lors du conseil des ministres, dans les réunions hebdomadaires avec les représentants de la coalition gouvernementale au parlement, et dans les « conseils de cabinet » organisés à titre officieux pour des débats de politique générale et pour l'examen des projets de loi importants avant leur présentation officielle. Le Premier ministre peut également convoquer des réunions de coalition supplémentaires. Un ministre, un secrétaire général ou un secrétaire général adjoint peuvent également organiser une réunion à laquelle participeront d'autres ministres ou des fonctionnaires d'autres ministères en tant que de besoin.

De leur côté les secrétaires généraux des ministères se réunissent régulièrement pour discuter des aspects formels et juridiques des points figurant à l'ordre du jour d'un conseil des ministres, ainsi que de la cohérence d'une mesure nouvelle par rapport aux mesures élaborées par d'autres ministères. Le Secrétaire d'Etat préside ces réunions. Les textes en projet doivent être examinés par tous les ministères intéressés. Si un projet de texte a une incidence sur les collectivités locales, il doit être examiné par les associations nationales de collectivités locales avant d'être soumis au gouvernement.

Le gouvernement peut également instituer des comités ministériels et interministériels. Les membres des comités ministériels sont les ministres et les secrétaires d'Etat ; les membres des comités interministériels

sont les ministres et les fonctionnaires des organismes administratifs. Lorsqu'un comité est créé, le gouvernement en définit les fonctions, les ressources financières, les moyens administratifs à sa disposition et la procédure selon laquelle il présentera les résultats de ses travaux.

3.7 Les organismes centraux non ministériels

Outre la Chancellerie d'Etat, les ministères et les administrations des comtés, on compte actuellement 24 agences exécutives et 14 corps d'inspection en Estonie. Créés par la loi, ils interviennent dans le domaine de compétence d'un ministère déterminé. Ils exercent une supervision pour le compte de l'Etat et mettent en œuvre les prérogatives de l'Etat sur les bases et dans les conditions prescrites par la loi. Ces fonctions incombent avant tout aux corps d'inspection, alors que les agences exécutives exercent également une fonction de tutelle.

Les arrêtés pris par une agence exécutive, par un corps d'inspection et par les services extérieurs dans les régions sont approuvés par leurs ministres respectifs, lesquels sont également chargés d'approuver, de modifier et de contrôler l'exécution de leurs budgets. Les agences exécutives et les corps d'inspection ont à leur tête un directeur général qui est nommé et révoqué par le ministre sur la proposition de la Commission des concours et de l'évaluation des hauts fonctionnaires de l'Etat.

Il existe également trois agences publiques créées par la loi : le bureau du Procureur de l'Etat, l'Agence estonienne de privatisation, et les Archives nationales.

3.8 Les procédures budgétaires au niveau de l'exécutif

L'Estonie dispose d'une loi organique relative au budget de l'Etat, en vertu de laquelle le ministère des Finances est responsable de la préparation des projets de budget concernant les recettes et les dépenses nationales. Le budget actuel s'appuie principalement sur la loi concernant le budget de l'Etat de 1992. Une nouvelle loi budgétaire a été adoptée par le parlement le 9 juin 1999, dont deux chapitres (traitant de l'élaboration du budget et de sa présentation au *Riigikogu*, et de la discussion au parlement) sont déjà entrés en vigueur ; d'autres chapitres vont être appliqués à compter du 1^{er} janvier 2000.

La procédure budgétaire normale se déroule selon les étapes suivantes :

1. Le ministère des Finances élabore des prévisions macroéconomiques, fait connaître les changements à prévoir dans la structure du budget pour l'année suivante, et fixe les plafonds et directives concernant les ministères opérationnels. Tous les ministères sont responsables de la préparation des projets de budget dans leur domaine de compétence. Les plafonds de dépenses sont définis en fonction des missions de chaque ministère et des prévisions financières pour l'année à venir. La préparation du budget débute généralement au mois de mars de l'année précédente.
2. Les projets de budget des ministères sont soumis au ministère des Finances en même temps qu'un plan triennal de développement et un plan d'investissement. Le ministère des Finances et les ministères opérationnels examinent le projet de budget et rédigent un protocole de négociation exposant les points d'accord et de désaccord sur la répartition des crédits. Le ministère des Finances prépare ensuite un projet de budget pour l'ensemble des ministères opérationnels. Lorsqu'il rédige le document d'ensemble, le ministère des Finances peut revenir sur des accords antérieurs en informant en conséquence les ministères opérationnels. Ceux-ci peuvent protester contre de telles décisions, et un processus de conciliation bilatéral s'amorce alors. Si aucun accord ne peut être obtenu entre le ministère dépensier et le

ministère des Finances, le processus de conciliation se poursuivra au niveau du gouvernement.

3. Après arbitrage gouvernemental, le ministère des Finances établit la version finale du projet de budget à l'intention du gouvernement. Celui-ci peut introduire des changements au cours du processus. Les désaccords sur les dotations budgétaires concernant d'autres autorités constitutionnelles (parlement, service du président, Contrôle d'Etat, Chancellerie d'Etat, Cour suprême) figureront dans l'exposé des motifs.
4. Le projet de budget de l'Etat est présenté par le gouvernement au Riigikogu au plus tard trois mois avant le début de la prochaine année budgétaire. Le Riigikogu procède à son examen en trois lectures. Une fois adopté par le parlement le budget de l'Etat entre en vigueur dès le commencement de la nouvelle année budgétaire, c'est-à-dire le 1er janvier. Si le Riigikogu n'a pas adopté le budget de l'Etat dans les deux premiers mois de l'année budgétaire, le président de la république déclarera la tenue d'élections législatives spéciales.

3.9 Les dispositions en matière d'avis et de consultations

Le gouvernement de la république peut créer des commissions d'experts dont les membres sont des fonctionnaires ou même, en cas de besoin, sont des personnes extérieures à la fonction publique – universitaires, experts, et représentants du secteur privé.

Comme il a été dit plus haut, un ministre peut nommer des conseillers ou créer des commissions consultatives en précisant leurs fonctions et leurs liens de subordination. Ces commissions servent souvent de structures d'aide à la prise de décisions d'un ministre. Un ministre dispose généralement de un à trois conseillers politiques.

Le gouvernement rencontre périodiquement les représentants des associations patronales, des syndicats, des associations d'agriculteurs et des collectivités locales pour parvenir à un accord sur les grandes décisions à prendre dans les différents domaines. Le gouvernement actuel a signé un accord avec les principales associations d'employeurs en ce qui concerne les échanges d'informations et les consultations à effectuer avant qu'interviennent de grandes décisions dans les domaines qui les concernent.

4. Les liens avec l'exécutif

4.1 L'exécutif et la présidence

Les principales fonctions exécutives du président de la république sont les suivantes :

- représenter la République d'Estonie dans les relations internationales ;
- nommer et rappeler les représentants diplomatiques de la République d'Estonie, sur la proposition du gouvernement, et recevoir les lettres de créance des représentants diplomatiques accrédités auprès de l'Estonie ;
- désigner le candidat à la fonction de premier ministre ;
- nommer et révoquer les membres du gouvernement sur la proposition du Premier ministre ;

- faire au Riigikogu des propositions concernant la nomination de certains fonctionnaires de rang élevé, notamment le Contrôleur d'Etat, le président de la Banque d'Estonie, le Commandant des forces armées ;
- agir en tant que commandant en chef de la défense nationale estonienne.

Le président a une réunion chaque semaine avec le Premier ministre. En outre un représentant du service du président assiste aux réunions gouvernementales afin de tenir le président informé de la conduite des affaires du gouvernement.

Le président exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire du service du président, qui se compose actuellement de cinq départements (affaires intérieures, affaires étrangères, affaires juridiques, administration, protocole) et du secrétariat. L'activité du service est dirigée par un secrétaire général. Le service du président compte actuellement environ 40 personnes.

Le président gère les activités de la table ronde présidentielle sur les problèmes des minorités. Le président assure également la gestion et la nomination des membres du Conseil académique du président, actuellement composé de 17 personnalités du monde de la science et de la culture. Le Conseil académique a pour fonction de faire au président des recommandations sur des objectifs stratégiques à long terme dans les domaines de l'économie, de la société, de la culture, de l'éducation, de la recherche et de la sécurité nationale de la République d'Estonie.

4.2 L'exécutif et le parlement

Le seul moyen dont dispose le gouvernement pour influencer directement l'ordre du jour du *Riigikogu* consiste à lier la présentation d'un projet de loi à un vote de confiance. Le gouvernement peut également exercer une influence indirecte sur le calendrier législatif du *Riigikogu* par le biais de la coalition parlementaire.

Le principal moyen qu'a le *Riigikogu* d'exercer un contrôle sur les activités de l'exécutif consiste à l'interroger par voie écrite et orale. Un membre du *Riigikogu* peut poser des questions au gouvernement et à ses membres, et les réponses doivent être fournies dans les 20 jours de séance plénière qui suivent. Lorsqu'il s'agit de traiter des questions de nature temporaire ou spécifique, le *Riigikogu* peut constituer des commissions ad hoc ou spéciales qui constituent également un moyen de contrôler les activités de l'exécutif.

Sur la base d'une résolution adoptée à la majorité de ses membres, le *Riigikogu* a le droit de proposer au gouvernement de prendre l'initiative d'un projet de loi qu'il juge important. Enfin le *Riigikogu* peut émettre un vote de défiance à l'encontre du gouvernement, d'un premier ministre ou d'un ministre par une résolution adoptée à la majorité de ses membres. L'initiative de la défiance doit être prise par au moins un cinquième des membres du *Riigikogu*.

4.3 L'exécutif et les partis politiques

Les points qui figurent (ou doivent figurer) à l'ordre du jour du gouvernement peuvent être discutés avec les ministres aux réunions de la coalition gouvernementale ou à celles des partis politiques représentés au gouvernement.

La principale loi régissant le financement et les dépenses des partis politiques est la loi concernant les partis politiques votée en mai 1994 (*Riigi Teataja* I 1994, 40, 654). D'après cette loi, les autorités d'Etat et

les autorités locales, les agences publiques et les entreprises n'ont pas le droit de financer un parti politique. De même les partis politiques n'ont pas le droit de recevoir des fonds provenant d'institutions publiques d'un Etat étranger. Les partis politiques qui reçoivent un financement d'autres sources étrangères doivent informer dans un délai d'une semaine l'administrateur du Registre des associations et fondations à but non lucratif. Un parti politique représenté au *Riigikogu* a cependant le droit de recevoir une subvention du budget de l'Etat au prorata du nombre de sièges qu'il détient au *Riigikogu*. Un mois après les élections, les partis politiques doivent de leur côté soumettre à la Commission électorale nationale un état de leurs dépenses aux élections au *Riigikogu* et aux élections aux conseils des collectivités locales.

4.4 L'exécutif et la société civile organisée

Le gouvernement entretient des contacts avec les représentants des employeurs, des salariés, des agriculteurs, des associations de collectivités locales et des institutions non gouvernementales majeures dans tous les autres domaines pour élaborer les grandes décisions les concernant et parvenir à un accord.

Outre les mécanismes de consultation des syndicats présentés plus haut à la section 3.9 l'Estonie a également adopté une loi sur les associations à but non lucratif (*Riigi Teataja* I 1996, 42, 811) et une loi sur les fondations (*Riigi Teataja* I 1995, 92, 1604) qui déterminent les orientations et les principes en matière de création, de gestion, de contrôle et de cessation d'activité des associations et des fondations à but non lucratif.

4.5 L'exécutif et les médias

Le service de presse du gouvernement est situé à la chancellerie d'Etat. Ses principales fonctions consistent à gérer les relations du gouvernement, du Premier ministre et de la Chancellerie d'Etat avec le public ; de coordonner le travail des services de presse des administrations et des agences exécutives; et de diffuser auprès des médias des informations sur les activités et sur les réunions du gouvernement. Chaque ministre a un attaché de presse, qui est autorisé à communiquer aux médias des informations sur les activités du ministère et à exprimer les vues du ministre. Les moyens de communication les plus fréquemment utilisés sont le courrier électronique et la télécopie.

L'adresse Internet commune à toutes les institutions publiques estoniennes est : <http://www.riik.ee>. A partir de cette adresse il y a des liaisons avec les sites Internet du gouvernement, du *Riigikogu*, des ministères, des autorités de comté, des collectivités locales, etc. Le site Internet du gouvernement contient des informations sur la composition du gouvernement actuel et des précédents gouvernements, le programme du gouvernement, le programme de la coalition, les plans de travail, et les principaux actes juridiques.

5. Le niveau d'administration infranational

5.1 L'administration d'Etat décentralisée

Les exécutifs des comtés constituent les unités administratives d'Etat au niveau régional. Il y a actuellement 15 comtés en Estonie, bien qu'une diminution de leur nombre soit en cours de discussion.

Le gouverneur du comté est chargé de représenter les intérêts de l'Etat dans le comté et de veiller à un développement global équilibré du comté, diriger le travail de l'exécutif du comté, coordonner la coopération des services régionaux des ministères, des autres agences exécutives et des autorités locales du

comté, tenir le gouvernement et les collectivités locales informés de la politique régionale suivie, exercer enfin un contrôle sur la légalité des réglementations édictées par les collectivités locales du comté et sur l'utilisation qui est faite des biens de l'Etat par les collectivités locales du comté.

Le gouverneur du comté dirige l'exécutif du comté, qui se compose du bureau de l'exécutif du comté et des services administratifs. Un exécutif de comté se compose habituellement de neuf à onze services et emploie une centaine de personnes.

Le gouverneur de comté est nommé pour une durée de cinq ans par le gouvernement sur la proposition du Premier ministre et avec l'approbation de la collectivité locale. Toutefois, si un second candidat proposé ne parvient pas à obtenir l'approbation de la collectivité locale, le gouvernement peut nommer une personne qui n'était pas candidat auparavant. Le gouverneur du comté ne peut pas assumer d'autre charge publique au sein de l'Etat. La direction des collectivités locales et du développement régional au ministère de l'Intérieur est chargée d'organiser et de coordonner les activités des gouverneurs de comté.

5.2 L'administration régionale

Il n'y a pas en Estonie de collectivités régionales autonomes.

De 1989 à 1992 l'Estonie a eu un système d'administration locale à deux niveaux, dans lequel l'autonomie régionale était formée par 15 comtés et six villes indépendantes. En 1992, après l'adoption de la Constitution, le second niveau d'administration locale a été réorganisé en services régionaux de l'Etat.

5.3 Les collectivités locales

Les collectivités locales ont été rétablies après les élections aux conseils locaux en 1989. Les villes et les municipalités rurales ont été de leur côté constituées en collectivités locales. Un conseil local peut également constituer au sein de son territoire un district urbain ou une municipalité rurale en collectivité locale sous la direction d'un chef de district, mais avec des droits limités.

L'Estonie comprend 253 collectivités locales, dont 47 villes et 207 municipalités rurales. La collectivité locale la plus petite est la municipalité de Ruhnu, avec 63 habitants, et la plus grande est Tallinn, qui compte 440 000 habitants ; la population moyenne d'une collectivité locale se situe entre 1 000 et 3 000 habitants. Il y a toutefois de vives discussions actuellement sur le thème de la diminution du nombre des collectivités locales et de la révision de leurs fonctions et de leurs principales règles de financement.

Pour assurer la protection d'intérêts communs ou accomplir certaines tâches en commun, les municipalités et les villes peuvent collaborer ou créer des associations de collectivités locales. L'Estonie compte actuellement 16 associations régionales et trois associations nationales de collectivités locales. Les associations nationales jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques et dans le processus de prise de décisions concernant l'administration locale et le budget annuel du fonds national de péréquation.

Conformément à la Constitution, tous les problèmes locaux sont gérés et réglés de façon autonome par les collectivités locales. Les collectivités locales disposent d'un budget propre. Des obligations ne peuvent être imposées à des collectivités locales que si la loi le prévoit ou en vertu d'un accord conclu avec elles. Toute tâche imposée par l'Etat à une collectivité locale doit être financée par le budget de l'Etat.

Les organes des collectivités locales sont les suivants :

- L'organisme à caractère représentatif d'une collectivité locale est le conseil local, dont les membres sont élus pour une durée de trois ans par les personnes résidant à titre permanent sur le territoire de la collectivité locale. Seuls les citoyens estoniens peuvent se présenter aux élections au conseil local. Le conseil a à sa tête un président.
- L'organe exécutif de la collectivité locale est créé et dirigé par le maire ou le chef, qui est élu par le conseil local pour une durée de trois ans.

La procédure budgétaire des collectivités locales est définie par la loi sur le budget des municipalités et des villes, la loi sur les impôts locaux, et la loi sur les relations entre les budgets municipaux et des villes et le budget de l'Etat. La majeure partie des recettes des collectivités locales provient d'une fraction des impôts d'Etat. A l'heure actuelle les collectivités locales reçoivent 56 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu, 100 pour cent du produit de la taxe foncière, et des parts variables des taxes pesant sur les ressources naturelles. La loi sur les impôts locaux autorise les collectivités locales à percevoir neuf types d'impôts locaux et à en fixer les taux -- par exemple impôt local sur le revenu, taxe locale sur les ventes et taxe sur les bateaux. D'autres recettes des collectivités locales proviennent des prêts, des recettes tirées des biens municipaux, et des activités économiques

Une forte proportion des recettes des collectivités locales provient du Fonds national de péréquation, qui vise à combler l'écart existant dans la plupart des budgets locaux entre les dépenses indispensables et les recettes effectives, et à lisser les différences de structure.

En 1998 la composition des recettes des collectivités locales était la suivante : impôts d'Etat 52,9 pour cent ; fonds national de péréquation 14,1 pour cent ; subventions affectées de l'Etat 9,5 pour cent ; prêts 7,8 pour cent ; biens municipaux 5,7 pour cent ; activités économiques 3,4 pour cent ; impôts locaux 0,8 pour cent ; autres sources 5,8 pour cent.

La politique de l'actuel gouvernement encourage les collectivités locales à fusionner volontairement jusqu'en 2002, date à laquelle l'Etat prendra des mesures pour diminuer le nombre des collectivités locales. Un autre enjeu réside dans les emprunts contractés par les collectivités locales, qui a amené dans le passé plusieurs municipalités au bord de la faillite.

6. La gestion du personnel

6.1 Les bases juridiques et les principes de la fonction publique

L'emploi public en Estonie est régi par un cadre juridique qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Il se compose de la loi sur la fonction publique, de la loi portant organisation du gouvernement de la république, et de la loi sur les titres officiels et la grille des traitements des fonctionnaires de l'Etat. La loi sur la fonction publique et la loi sur la grille des traitements concernent les droits et devoirs des fonctionnaires, leur recrutement, leur notation, et la grille des rémunérations correspondant aux différents grades. La loi sur la fonction publique définit cette dernière par le fait d'être employé dans un organisme administratif central ou local. Un organisme administratif est une entité financée sur le budget de l'Etat ou sur le budget d'une collectivité locale et ayant pour fonction d'exercer le pouvoir exécutif. Les agents publics sont répartis en trois catégories : les fonctionnaires de carrière, les agents d'exécution titulaires, et les agents publics non titulaires. La loi sur les titres officiels et la grille des traitements des fonctionnaires de l'Etat

introduit des distinctions encore plus fines, puisque les fonctionnaires de carrière sont classés en trois catégories – niveaux supérieur, moyen et inférieur.

6.2 *La gestion du personnel*

Dans la fonction publique estonienne la gestion du personnel est déconcentrée. Chaque ministère et chaque agence exécutive est responsable du recrutement, de la notation et de l'organisation du travail de ses agents dans le cadre des lois en vigueur. L'Estonie a un système de recrutement ouvert, avec mise en compétition obligatoire pour les emplois de niveau supérieur. Les hauts fonctionnaires (secrétaires généraux adjoints des ministères, directeurs d'administration centrale et directeurs généraux des agences exécutives) sont nommés, notés et promus de manière centralisée par le biais de la Commission des concours et de l'évaluation des hauts fonctionnaires de l'Etat, que préside le Secrétaire d'Etat. Tous les autres fonctionnaires sont notés par les commissions des concours et de l'évaluation du ministère ou de l'agence concernée.

La Chancellerie d'Etat est chargée de la coordination en matière de formation et d'évaluation de la performance des agents de l'Etat et de ceux des collectivités locales. La loi sur l'éducation des adultes oblige les institutions publiques à consacrer 2 à 4 pour cent de leurs dépenses de personnel à la formation. L'Institut estonien d'administration publique, qui dépend de la Chancellerie d'Etat, est un institut public chargé de la formation des fonctionnaires, mais le marché de la formation est ouvert également à toutes les sociétés privées.

La loi sur les titres et la grille des traitements des fonctionnaires de l'Etat uniformise les titres des fonctionnaires de carrière et du personnel titulaire d'exécution, ainsi que la grille des traitements pour les organismes d'Etat. Les postes de fonctionnaires de carrière et d'agents d'exécution titulaires sont répartis en grandes catégories en fonction des exigences propres de chacune d'entre elles. La grille des traitements va de 1 à 35, avec au sommet les postes de secrétaire général, de gouverneur de comté, de procureur et de directeur général de la Chancellerie d'Etat, et à la base les postes de conducteur de machine et d'ouvrier non qualifié.

7. *La supervision et le contrôle de l'administration*

7.1 *La supervision et le contrôle internes*

En Estonie le contrôle interne de l'administration s'effectue à travers les liens de subordination hiérarchique. Le gouvernement veille à la légalité et à l'opportunité des actes des ministères, de la Chancellerie d'Etat et des exécutifs de comté. Chaque ministre veille à la légalité et à l'opportunité des actes de ses services et des organismes d'Etat placés sous la tutelle de son ministère. Les directeurs généraux des agences exécutives et des corps d'inspection de chaque ministère exercent un contrôle sur les actes des services régionaux de l'agence ou de l'inspection et de leurs fonctionnaires. Le Secrétaire d'Etat supervise les instruments et les actes juridiques des fonctionnaires de la Chancellerie d'Etat et des organismes qui dépendent d'elles. Les gouverneurs de comté supervisent les instruments et les actes juridiques des fonctionnaires de l'administration du comté et des services de l'Etat dépendant de l'administration du comté. Toute personne exerçant cette fonction de contrôle a la possibilité :

- d'ordonner que l'on corrige les insuffisances d'un document juridique ou d'un acte ;
- de suspendre l'exécution d'un acte ou la validité d'un instrument juridique ;
- d'annuler un instrument juridique.

Le respect de l'honnêteté financière au sein des administrations d'Etat incombe principalement à leurs propres services comptables. Certaines directions du ministère des Finances jouent toutefois un rôle important à cet égard en réunissant et en analysant les informations pertinentes sur les activités financières des institutions gouvernementales.

A l'heure actuelle on met en place des systèmes d'audit interne dans toutes les institutions du secteur public.

Il n'existe actuellement aucune loi sur la liberté de l'information, bien qu'en vertu de l'article 44 de la Constitution toutes les autorités publiques de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que leurs fonctionnaires, sont tenus de fournir des informations sur leurs activités, excepté pour les informations dont la divulgation est interdite par la loi et celles qui sont réservées à l'usage interne. Cette obligation doit être précisée par une loi particulière. Plusieurs versions d'une loi sur la liberté de l'information ont déjà été élaborées, mais jusqu'ici aucune n'a bénéficié d'un appui suffisant pour être adoptée.

Les lois ayant trait à la liberté de l'information sont :

- la Constitution de la République d'Estonie, notamment l'article 42
- la loi sur les secrets de la nation (Riigi Teataja I 1997, 81, 1361)
- la loi sur la consultation à propos des projets de loi

Aux termes de la loi contre la corruption, tous les fonctionnaires doivent faire connaître à leur supérieur hiérarchique les intérêts économiques qu'ils possèdent. Pour les niveaux les plus élevés, y compris le président, les députés et les membres du gouvernement, ces intérêts économiques doivent être rendus publics.

Les lois ayant trait à la révélation des intérêts économiques sont :

- la loi sur la fonction publique
- la loi contre la corruption

7.2 L'audit et le contrôle externes

L'office du Contrôle d'Etat est l'institution suprême en matière d'audit. Responsable devant le parlement, il est chargé de vérifier l'ensemble du secteur public. Toutefois ses rapports avec les autorités locales font l'objet à l'heure actuelle de vives discussions.

L'office du Contrôle d'Etat a au premier chef pour fonction de vérifier la façon dont s'exécute le budget de l'Etat. En outre il vérifie fréquemment divers aspects des activités économiques de l'administration publique indépendamment du respect des contraintes budgétaires. Il contrôle les activités économiques des institutions de l'Etat, des entreprises d'Etat et autres organismes dépendant de l'Etat, ainsi que l'utilisation et la protection des biens de l'Etat, l'utilisation des biens de l'Etat transférés aux collectivités locales, et les activités économiques des entreprises où l'Etat détient plus de 50 pour cent des actions donnant droit de vote ou des entreprises dont les emprunts ou obligations contractuelles sont garantis par l'Etat. On est en train d'introduire l'audit de performance.

L'office du Contrôle d'Etat, institution de contrôle indépendante, est dirigé par le Contrôleur d'Etat, qui est nommé et révoqué par le *Riigikogu*, sur la proposition du président, pour un mandat d'une durée de cinq ans. Le Contrôleur d'Etat peut assister aux réunions gouvernementales et y prendre la parole sur les questions relevant de ses attributions. C'est la loi qui fixe l'organisation et les droits et obligations

spécifiques de l'office du Contrôle d'Etat. A l'heure actuelle cette institution se compose de trois départements et compte une centaine de membres du personnel.

Les collectivités locales sont contrôlées de l'extérieur de trois manières. Premièrement, les gouverneurs de comté peuvent veiller à la légalité des activités des collectivités locales, ainsi qu'à la légalité et à l'opportunité de l'utilisation des biens de l'Etat. Deuxièmement, l'office du contrôle d'Etat contrôle l'utilisation et la cession des biens de l'Etat transférés à des collectivités locales. Troisièmement, le Chancelier législatif s'assure que les règlements pris par les collectivités locales sont bien conformes à la Constitution et aux lois en vigueur. En outre la loi relative aux collectivités locales exige que les conseils locaux élus mettent en place une commission d'audit chargée de contrôler les actes de l'administration. Il n'existe à l'heure actuelle aucun organisme extérieur qui contrôle à la fois les états financiers annuels et les activités de l'ensemble des collectivités locales.

7.3 *Les voies de recours du public*

Tout citoyen a plusieurs possibilités de contester des décisions ou activités illégales ou injustes émanant de l'administration. Un citoyen peut faire appel :

- à l'échelon supérieur de l'administration d'Etat ou de l'administration locale responsable ;
- aux membres ou aux commissions du Riigikogu ou du conseil local ;
- aux tribunaux administratifs ;
- au Chancelier législatif, mais seulement si les décisions de l'administration ne sont pas conformes à la Constitution ou à la loi.

Il n'existe pas de règle a priori fixant l'ordre dans lequel il faut saisir ces institutions, bien que d'habitude un citoyen s'adresse d'abord au chef de l'organisme responsable plutôt qu'au tribunal administratif.

La principale fonction du Chancelier législatif en Estonie est de vérifier que les décisions exécutoires prises par le législateur, l'exécutif et les collectivités locales sont conformes à la Constitution et à la loi. En outre le Chancelier législatif s'est vu conférer une nouvelle mission qui présente une certaine similitude avec les fonctions classiques du médiateur.

Le Chancelier législatif est nommé par le *Riigikogu*, sur la proposition du président, pour une durée de sept ans, et il est responsable devant le *Riigikogu*. Le Chancelier législatif peut participer aux réunions du parlement et aux réunions du gouvernement et y prendre la parole. Son service emploie actuellement environ 25 personnes.

Si le Chancelier législatif constate qu'une décision exécutoire prise par le législateur, par l'exécutif ou par une collectivité locale est en contradiction avec la Constitution ou avec une loi, il peut proposer à l'organisme qui a adopté le texte en question de mettre celui-ci en conformité avec la Constitution ou avec la loi. A défaut, le Chancelier législatif propose à la cour suprême d'annuler le texte.

Outre l'examen des textes de loi, le Chancelier législatif contrôle également les activités des agences d'Etat, essentiellement à la suite de plaintes portées par le public contre une violation des droits et libertés fondamentaux. Le Chancelier législatif n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre ses propositions, mais il peut les rendre publiques.

Le système judiciaire estonien se compose :

- des tribunaux de comté et de ville et des tribunaux administratifs
- des tribunaux de district
- de la Cour suprême

Les tribunaux de comté et de ville, de même que les tribunaux administratifs, sont des tribunaux de première instance. Les tribunaux administratifs sont les seuls tribunaux spécialisés en Estonie. Toute personne dont les droits et libertés ont été violés peut s'adresser à eux.

Les tribunaux administratifs se prononcent sur :

- les plaintes à l'encontre de textes législatifs et d'actes émanant des institutions de l'Etat, des collectivités locales et des commissions électorales ;
- les litiges à propos de conventions passées avec des administrations ;
- les délits commis par des fonctionnaires.

Il n'existe à l'heure actuelle que deux tribunaux administratifs proprement dits en Estonie, à Tallinn et à Tartu. Dans toutes les autres régions le contentieux administratif est traité par des juges administratifs spécialisés des tribunaux de comté et de ville. En vertu de la nouvelle loi de 1999 sur les procédures des tribunaux administratifs, on prévoit une réforme du système des tribunaux administratifs. Selon la dite loi, en 2001 des tribunaux administratifs seront établis dans toutes les régions.

En 1998, les tribunaux de première instance ont été saisis de 1549 recours administratifs. Au total 975 arrêts ont été rendus ; le plaignant a obtenu réparation dans 605 cas, et elle a été refusée dans 370 cas.

Les tribunaux de district interviennent en appel sur les arrêts rendus par les tribunaux de première instance. Il en existe trois en Estonie dont l'un, situé à Tallinn, traite des affaires administratives. En 1998 il s'est prononcé en appel sur 562 arrêts rendus par le juge administratif.

La Cour suprême est la plus haute institution judiciaire de l'Etat, et elle examine en dernière instance les jugements qui lui sont soumis en appel. Elle se prononce également sur les questions de constitutionnalité des lois. Elle compte dix-sept juges répartis en quatre chambres :

- chambre criminelle
- chambre civile
- chambre du droit administratif
- chambre d'examen de la Constitution

La chambre d'examen de la Constitution est composée du président de la Cour suprême, qui est membre de droit, et de quatre membres élus par la Cour suprême sur une liste proposée par le président de la Cour suprême. Toutes les chambres doivent être représentées par au moins un membre.

En 1998 la chambre du droit administratif a examiné 42 litiges avec l'administration.

Le président de la Cour suprême est nommé par le *Riigikogu* sur la proposition du président de la république. Les juges de la Cour suprême sont nommés par le *Riigikogu* sur la proposition du président de la Cour suprême. Les autres magistrats sont nommés par le président de la république sur la proposition du président de la Cour suprême. Les juges sont nommés à vie.

8. La gestion de l'adhésion à l'Europe

8.1 *Le cadre institutionnel de la définition des politiques relatives à l'intégration européenne*

Les mesures à prendre en matière d'intégration à l'Europe sont discutées, formulées et présentées au gouvernement par un Comité des ministres, présidé par le Premier ministre et composé des principaux ministres et du Secrétaire d'Etat. Ce comité débat également des questions liées à la mise en œuvre de l'Accord européen et de tous les thèmes liés à l'intégration de l'Estonie au sein de l'UE. Il se réunit en tant que de besoin.

Le processus d'intégration européenne est principalement coordonné par le Conseil des hauts fonctionnaires, lequel se compose de représentants, choisis au niveau le plus élevé de l'administration, des ministères impliqués par le processus d'intégration (autrement dit tous les ministères sauf la Défense) et de la Banque d'Estonie. Des représentants de la commission des Affaires européennes du *Riigikogu* (un fonctionnaire parlementaire), du service du président et du centre de traduction des textes juridiques peuvent participer aux réunions à titre d'observateurs. Ce conseil est responsable de l'élaboration et de l'application des politiques concernant l'UE. Il rédige le Programme national d'Adoption de l'Acquis et le soumet au gouvernement pour approbation. Il prépare également les réunions et les projets de décision du Comité des ministres. Il veille en outre à ce que soit mise en œuvre une approche interministérielle coordonnée dans le domaine de l'intégration au sein de l'UE (notamment en ce qui concerne la formation aux affaires européennes, l'assistance technique, etc.). Le Conseil se réunit deux fois par mois, voire plus fréquemment en cas de nécessité. Il est présidé par le directeur du Bureau de l'intégration européenne.

Le Bureau de l'intégration européenne est un secrétariat permanent qui apporte son concours au Conseil des hauts fonctionnaires. Il prépare à l'intention du Premier ministre des analyses concernant l'intégration au sein de l'UE, et il intervient comme « gardien » du point de vue de l'harmonisation de la législation estonienne, dont il suit l'évolution à l'aide d'une ample base de données. Il a également pour fonction de fournir périodiquement des commentaires sur les projets de texte juridique en rapport avec l'UE qui figurent à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires du gouvernement. Le Bureau coordonne également les besoins d'assistance technique et de formation aux affaires européennes. Sur le plan administratif, il dépend de la Chancellerie d'Etat. Il emploie actuellement 14 personnes.

Pour mieux organiser l'information du grand public sur l'intégration européenne, on a créé à la Chancellerie d'Etat un secrétariat à l'information sur l'Union européenne. Il a notamment pour tâche de diffuser diverses publications, d'organiser des séminaires et de coordonner un certain nombre de centres locaux d'information dans l'ensemble du pays. Le secrétariat emploie actuellement quatre personnes.

Outre les institutions précitées, l'Estonie avait mis en place une commission parlementaire ad hoc sur les affaires européennes en janvier 1997. Une commission similaire a été recréée après les dernières élections législatives en mars 1999. Cette commission travaille en étroite liaison avec le gouvernement dans le processus d'intégration, tout en nouant des relations avec le Parlement européen et d'autres institutions de l'UE. L'une de ses principales fonctions est d'informer le public sur le processus d'intégration au sein de l'UE.

8.2 *La gestion de l'harmonisation des lois*

Le travail effectif d'harmonisation des lois est effectué par les ministères responsables du domaine concerné ; ces derniers sont également chargés de la mise en application de l'acquis. Le calendrier d'harmonisation a été esquissé dans le Programme national d'Adoption de l'Acquis. Adopté en mars 1999, il indique le programme détaillé pour l'année 1999 ainsi qu'un calendrier indicatif jusqu'en 2003. Le

respect du calendrier est supervisé par le Bureau de l'intégration européenne. La conformité des lois nationales élaborées par les ministères avec la législation estonienne en vigueur et avec la législation européenne en vigueur est suivie par le ministère de la Justice. Pour faciliter le déroulement du processus, chaque projet de loi est accompagné d'une note expliquant qu'il est conforme au droit européen.

8.3 La mise en œuvre de l'acquis communautaire

Le Programme national d'Adoption de l'Acquis a esquissé les mesures nécessaires de renforcement des capacités administratives permettant de mettre en œuvre l'acquis communautaire. La mise en œuvre de l'acquis a été un motif déterminant de la réforme de l'administration publique estonienne. Elle donne lieu en outre à un travail incessant de formation intensive des fonctionnaires.

9. Les plans de réforme et de modernisation

Le présent gouvernement a adopté une approche déconcentrée mais avec coordination centrale en matière de réforme de l'administration publique.

L'impulsion politique est assurée par le Comité de réforme de l'administration publique, créé en été 1999. Ce comité, présidé par le Premier ministre, se compose des ministres des Finances, de la Justice et de l'Intérieur, le Secrétaire d'Etat, le Contrôleur d'Etat et un représentant de la coalition gouvernementale au *Riigikogu*. Le comité a créé le Conseil consultatif de la réforme de l'administration publique, dont le rôle est de conseiller le comité, de suggérer des idées nouvelles, de donner son avis sur les propositions énoncées par les groupes de travail du comité, et d'assurer la liaison avec le public. Le Conseil consultatif comprend un certain nombre de personnalités éminentes appartenant au secteur privé, public et associatif, ainsi qu'à l'université.

Le Comité, le Conseil consultatif et les groupes de travail du comité bénéficient de l'appui du Bureau de l'administration publique à la Chancellerie d'Etat. Ce dernier a pour principale fonction de recueillir et d'analyser les informations ayant trait à l'administration publique, de coordonner toutes les activités concernant la réforme administrative, d'aider les autres services de l'Etat pour toutes les questions de réforme administrative, et de coordonner l'aide étrangère liée à la réforme de l'administration publique.

Plusieurs agences de l'Etat sont conduites, de par leur travail quotidien, à intervenir sur divers aspects de la réforme administrative. Le ministère des Finances est responsable de la réforme de la structure des administrations centrales et de la réforme des systèmes financiers et des systèmes de rémunération pour tout le pays. Le ministère de l'Intérieur a en charge la réforme des administrations territoriales au niveau régional et local, le ministère de la Justice celle du droit administratif, et la Chancellerie d'Etat celle de la réforme des systèmes relatifs à la formation des fonctionnaires, à l'appréciation des performances et aux systèmes d'information de l'Etat.

Comme cette structure de direction vient d'être mise en place, aucune proposition concrète de réforme n'a été formulée. Les principaux thèmes de la réforme sont toutefois liés aux questions suivantes :

- diminuer le rôle de l'Etat par la privatisation et la sous-traitance ;
- renforcer la coopération entre les collectivités locales, et en diminuer le nombre, de façon à les rendre mieux à même de remplir leurs missions ;
- réorganiser le système d'administration publique au niveau du comté ;

- élever le niveau de compétence des administrations centrales en matière de conception des politiques ;
- améliorer la qualité de la fonction publique.

10. Statistiques essentielles

10.1 Données budgétaires¹

RECETTES REELLES PAR SOURCE EN 1998

(en milliers de couronnes estoniennes, EEK)

Source de revenu	1998
Recettes fiscales	13 973 961
Impôt sur le revenu	2 761 611
Impôt sur les sociétés	1 914 119
TVA	6 413 360
Droits d'accise	2 787 234
Autres taxes	97 638
Prélèvements d'Etat	350 976
Revenus mixtes (amendes, ventes de biens et services, etc.)	355 838
Revenus du patrimoine	364 716
Revenus financiers	104 980
Recettes totales	15 287 818

¹ Les données ne concernent que les recettes et les dépenses du gouvernement central.

DEPENSES REELLES PAR INSTITUTION EN 1998

(en milliers de couronnes estoniennes, EEK)

Institution	Dépenses
<i>Riigikogu</i>	113 079,4
Service du Président de la République	20 156,5
Office du Contrôle d'Etat	15 029,7
Bureau du Chancelier législatif	4 740,3
Cour suprême	15 547,4
Chancellerie d'Etat	182 654,1
Ministère de l'Education	2 652 551,5
Ministère de la Justice	595 287,5
Ministère de la Défense	841 894,7
Ministère de l'Environnement	375 704,0
Ministère de la Culture	786 753,0
Ministère des Affaires économiques	203 311,9
Ministère de l'Agriculture	554 674,4
Ministère des Finances	643 049,7
Ministère de l'Intérieur	1 763 288,3
Ministère des Affaires sociales	2 580 071,6
Ministère des Transports et Communications	1 463 200,9
Ministère des Affaires étrangères	290 767,6
Autres coûts (charge des intérêts, fonds de réserve du gouvernement, etc.)	1 306 930,6
Dépenses totales	15 499 757,0

Source : Ministère des Finances, 1999

10.2 *Données sur le personnel²*

Ministères	Très hauts fonctionnaires et fonctionnaires de carrière, niveau supérieur	Fonctionnaires de carrière, niveau moyen	Fonctionnaires de carrière, niveau inférieur	Agents d'exécution titulaires et agents publics non titulaires	Total
Ministère de l'Éducation	29	68	8	15	120
Ministère de la Justice	52	62	14	13	141
Ministère de la Défense	35	50	3	3	91
Ministère de l'Environnement	43	58	5	1	107
Ministère de la Culture	29	15	4	3	51
Ministère des Affaires économiques	45	83	6	28	162
Ministère de l'Agriculture	38	80	3	4	125
Ministère des Finances	90	214	4	6	314
Ministère de l'Intérieur	33	56	5	14	108
Ministère des Affaires sociales	38	92	6	8	144
Ministère des Transports et Communications	34	34	6	3	77
Ministère des Affaires étrangères	122	200	58	72	452
TOTAL	588	1 012	122	170	1 892

² En vertu de la loi sur la fonction publique estonienne, les agents publics sont répartis en trois catégories : fonctionnaires de carrière, agents d'exécution titulaires et agents publics non titulaires. La loi sur les titres officiels et la grille des traitements des fonctionnaires subdivise ceux-ci en trois catégories : niveaux supérieur, moyen et inférieur.

Institutions créées par la Constitution	Très hauts fonctionnaires et fonctionnaires de carrière, niveau supérieur	Fonctionnaires de carrière, niveau moyen	Fonctionnaires de carrière, niveau inférieur	Agents d'exécution titulaires et agents publics non titulaires	Total
Chancellerie d'Etat	79	49	19	81	228
Bureau du <i>Riigikogu</i>	89	81	51	21	242
Bureau du Président	19	12	8	14	53
Bureau du Chancelier législatif	13	3	2	2	20
Office du Contrôle d'Etat	17	55	8	3	83
Cour suprême	15	23	6	8	52
Total	232	223	94	129	533

	Très hauts fonctionnaires et fonctionnaires de carrière, niveau supérieur	Fonctionnaires de carrière, niveau moyen	Fonctionnaires de carrière, niveau inférieur	Agents d'exécution titulaires et agents publics non titulaires	Total
Administrations de comté (total)	323	623	137	223	1 306

Source : Chancellerie d'Etat, 1999