

Strasbourg, 13 octobre 2006

Public
Greco RC-I (2004) 7F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Lettonie

Adopté par le GRECO
lors de sa 30^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 octobre 2006)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur la Lettonie lors de sa 9^e Réunion Plénière (13-17 mai 2002). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2002) 2F), qui contient 15 recommandations adressées à la Lettonie, a été rendu public le 17 mai 2002.
2. La Lettonie a soumis le rapport de situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 2 janvier 2004. Sur la base de ce rapport et d'une réunion plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (Rapport RC) sur la Lettonie lors de sa 20^e Réunion Plénière (30 septembre 2004) et l'a rendu public le 11 octobre 2004. Le rapport de conformité (Greco RC-I (2004) 7F) a conclu que les recommandations ii, iii, iv, vi, vii, viii, ix, xi, xii, xiii et xiv avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou qu'elles avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, v et x avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation xv n'avait pas été mise en œuvre ; le GRECO a sollicité des informations supplémentaires sur leur mise en œuvre. Celles-ci ont été remises au GRECO le 31 mars 2006 et le 12 septembre 2006.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 de son Règlement Intérieur, l'objectif du présent Addendum au Rapport de Conformité du Premier Cycle consiste à apprécier la mise en œuvre des recommandations i, v, x et xv à la lumière des informations supplémentaires mentionnées dans le paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé aux autorités lettones de poursuivre la mise en œuvre de politiques de prévention appropriées reposant sur des codes de conduite pour tous les fonctionnaires et sur la formation et l'information de la société lettone dans son ensemble, afin que chacun connaisse ses droits et ses obligations.*
5. Le GRECO rappelle que dans son rapport de conformité, il s'est félicité de la création du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), des actions préventives qui lui incombent et de l'implication des médias et de la société civile dans la conduite de ces tâches. Cependant, il fait remarquer que pour la partie de la recommandation liée aux Codes de conduite pour l'ensemble des fonctionnaires, seules quelques instances publiques ont rédigé leurs propres Codes et qu'il n'existe pas de Code de conduite commun à tous les fonctionnaires. De ce fait, le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités lettones indiquent que, en matière de Codes de conduite, le "Programme national de répression et de prévention de la corruption pour 2004-2008", adopté par le Conseil des ministres le 3 août 2004, stipule que toutes les instances publiques, y compris les administrations locales, doivent se conformer aux normes éthiques de comportement et de conduite et inclure des exigences de déontologie dans les contrats de travail de leurs personnels. Ce programme prévoit également la création de commissions d'éthique et exige des administrations n'ayant pas encore élaboré de Codes d'éthique à l'intention de leurs personnels de le faire. A l'exception du KNAB lui-même (et du Trésor public, du Service de contrôle, l'organe de contrôle des comptes de l'Etat, qui étaient déjà mentionnés dans le Rapport de Conformité), tous les ministères et la plupart de leurs administrations, ainsi que la Chancellerie d'Etat, le parlement, le ministère public, les tribunaux et un certain nombre de municipalités ont adopté des codes d'éthique.

7. En ce qui concerne la formation et l'information de la société lettone dans son ensemble, les autorités lettones font état d'une série de mesures, parmi lesquelles figurent la création du site web du KNAB (www.knab.gov.lv) sur lequel sont publiées des informations, entre autres, sur les lois et les politiques anticorruption, en russe, en letton et en anglais et par le biais duquel toute personne intéressée peut déposer des questions ; la conduite d'enquêtes auprès du grand public et des fonctionnaires afin d'évaluer le degré de compréhension de la corruption ; le développement de contenus pédagogiques portant entre autres sur les conflits d'intérêts et sur la déontologie dans l'Administration publique ; et des interventions publiques présentées par le KNAB sur les infractions pénales et administratives commises par des fonctionnaires de l'Etat.
8. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités lettones. Il se félicite que la plupart des administrations publiques disposent désormais d'un code d'éthique ainsi que des mesures prises pour former et sensibiliser les fonctionnaires et le public en général sur le problème de la corruption. Il encourage les autorités lettones à poursuivre leurs efforts en vue de l'adoption de codes d'éthique par l'ensemble des fonctionnaires, notamment au niveau des administrations locales.
9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

10. *Le GRECO avait recommandé de promouvoir la coordination des expériences, le partage et la circulation de l'information entre les différentes forces de police impliquées dans les enquêtes anticorruption, en particulier en créant un groupe de travail opérationnel anticorruption dans une optique inter-services et surtout, des stratégies d'investigation davantage proactives.*
11. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait considéré que la situation dans le domaine particulier des enquêtes pour corruption restait encore fragmentée : la liste des différents organes répressifs habilités à mener des investigations liées aux affaires de corruption était passablement longue et il n'existait pas de principes directeurs clairs pour encadrer leur interaction. De plus, il n'a pas été fait mention du partage de l'information, au stade des investigations, entre les différentes forces de police impliquées dans la répression de la corruption. De ce fait, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre.
12. Les autorités lettones indiquent qu'un nouveau Code de procédure pénale (CPP) est entré en vigueur le 10 octobre 2005. En vertu de ce nouveau texte, la Police nationale enquête sur toutes les infractions pénales à l'exception de celles qui relèvent de la compétence des autres autorités répressives. Le CPP prévoit que le KNAB enquête dans les affaires de corruption détectées au sein des administrations publiques, à l'exception des cas de corruption rencontrés au sein des services répressifs eux-mêmes¹, ainsi que des cas d'infraction pénale en matière de financement des partis. La Police nationale est chargée des enquêtes pour corruption dans le secteur privé. Si au cours d'une enquête, il s'avère que celle-ci ne relève pas de la compétence de l'instance ayant entrepris l'enquête, cette dernière doit procéder au transfert de l'affaire. Si l'affaire relève de la compétence de plusieurs instances, l'enquête doit être conduite de façon conjointe. En outre, le Procureur général a été investi de l'autorité d'assigner l'affaire à une autorité répressive

¹ Par exemple, la Police financière a autorité pour enquêter sur la corruption au sein du Trésor public, la Police de sécurité de l'Etat est chargée des fonctionnaires et des organes chargés de la sécurité nationale. Une habilitation similaire a été octroyée à la Police militaire, à l'Administration pénitentiaire et à l'Administration des gardes-frontières.

et peut donc, en cas de doute, décider de l'autorité qui devra conduire l'enquête pour une infraction donnée.

13. De plus, afin d'améliorer encore la coopération et le partage d'expériences et d'informations, un groupe de travail composé de représentants des différentes autorités répressives² se trouve actuellement en cours de création. Outre le partage d'expériences et d'informations concernant les enquêtes en cours, il est prévu que ce groupe de travail soit habilité, entre autres, à proposer des amendements aux politiques nationales de prévention et de répression du crime, ainsi qu'à soumettre des propositions au Procureur général dans le but de modifier les compétences institutionnelles en matière d'enquête en fonction des infractions pénales.
14. Enfin, les autorités lettones précisent que le Programme national de prévention, de réduction et de répression du crime organisé, adopté le 31 mai 2006, établit les objectifs suivants en vue d'améliorer encore la coordination des activités de renseignement et d'investigation, ce qui devrait aussi avoir un impact sur les enquêtes pour corruption :
 - le développement d'un modèle de coordination des activités de renseignement ;
 - l'amélioration de la coopération entre les organes de répression et le Bureau du procureur en matière de lutte contre le crime organisé ;
 - la création et le renforcement des unités d'analyse.
15. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités lettones. Il se félicite de l'adoption du nouveau CPP, qui semble clarifier de manière substantielle les domaines de compétence des différents organes de répression concernés par les enquêtes pour corruption. Le GRECO est convaincu que le groupe de travail, une fois opérationnel, ainsi que les mesures du Programme national de prévention, de réduction et de répression du crime organisé (bien que n'étant pas spécifiques à la corruption) permettront d'améliorer encore les échanges d'information et la coordination des activités des différents organes de répression concernés par les enquêtes pour corruption. Cependant, étant donné que ces mesures ne sont pas encore mises en œuvre, le GRECO ne peut conclure, à ce stade, que la recommandation ait été entièrement respectée. Enfin, à la lumière de sa conclusion dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle, selon laquelle "il apparaît qu'aucune enquête menée sur des affaires de corruption soulevées par des renseignements émanant de la police n'a été couronnée de succès", le GRECO aurait souhaité savoir s'il y avait un meilleur usage des techniques de conduite d'enquête proactives, comment l'usage de ces techniques a progressé, et si des résultats concrets ont été obtenus, sous la forme de rapports d'enquêtes pour corruption ayant été menées à bien, émanant des services de renseignements de la police.
16. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

17. *Le GRECO avait recommandé que l'une des unités existantes au sein du Bureau du Procureur général traitant des affaires de corruption soit chargée de la formation, de l'assistance et de la diffusion des pratiques aux autres unités impliquées dans la lutte contre la corruption. Cette unité devrait apporter son assistance aux bureaux territoriaux du parquet et intensifier le niveau de coopération avec la police.*

² La Police nationale, la Police de sécurité de l'Etat, le Bureau du procureur général, le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption, l'Administration des douanes, le Département de la police financière, le Centre de renseignement du ministère de l'Intérieur et l'Administration pénitentiaire.

18. Dans son rapport de conformité, le GRECO faisait observer qu'il avait recommandé la création, dans le cadre du Parquet général, d'une unité anticorruption spécialement chargée de la formation, du soutien et de la diffusion des pratiques aux autres unités participant à la lutte contre la corruption, et que cet aspect n'a pas été traité. De ce fait, le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.
19. Les autorités lettones précisent que l'Ordonnance du Procureur général n° 8 du 18 mai 2004 a désigné la Section d'investigation judiciaire pour les crimes graves du Bureau du Procureur général de superviser les enquêtes préliminaires conduites par le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) dans les affaires de corruption. Les procureurs de cette section assurent également la formation du personnel du KNAB sur les modalités d'application des dispositions du nouveau Code de procédure pénale. En outre, la Section d'investigation judiciaire pour les crimes graves fournit régulièrement des conseils et une assistance aux procureurs (régionaux) en matière d'enquête sur des infractions de corruption et coopère avec la Police d'État, la Police chargée de la Sécurité Publique et la Police Financière, lorsque cela s'avère nécessaire. Outre la formation qu'ils accordent sous forme de conseils relatifs aux enquêtes spécifiques sur la corruption, les procureurs de la Section d'investigation judiciaire pour les crimes graves sont également chargés de former les procureurs sur des sujets pertinents liés aux enquêtes sur les infractions de corruption. De plus, les procureurs du Bureau du Procureur général ont organisé des formations sur le nouveau Code de procédure pénale, ce qui a un impact sur les enquêtes portant sur les affaires de corruption, et ont participé à la formation des juges sur ces questions.
20. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités lettones. Il aurait apprécié des informations plus précises sur le degré d'implication et les responsabilités de la Section d'investigation judiciaire pour les crimes graves en ce qui concerne la formation des procureurs sur les sujets pertinents liés aux enquêtes sur les infractions de corruption. Cependant, le GRECO considère que, en désignant la Section d'investigation judiciaire pour les crimes graves en tant qu'unité responsable de la supervision du KNAB et de l'assistance aux autres services pour les enquêtes et instructions relatives à des affaires de corruption, les préoccupations exprimées lors du Rapport d'évaluation du Premier Cycle semblent avoir été traitées.
21. Le GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xv.

22. *Le GRECO* avait recommandé l'établissement de lignes directrices pour les députés de la Saeima et tout spécialement son Présidium, énonçant les critères à appliquer lors des décisions de levée de l'immunité. Elles devraient aussi garantir que les décisions relatives à l'immunité des juges soient prises indépendamment de toutes considérations politiques et reposent exclusivement sur le bien-fondé de la demande présentée par le Procureur général.
23. Le GRECO rappelle que dans son Rapport de Conformité, il a fait observer que la nécessité d'établir des lignes directrices claires pour les députés de la Saeima (le Parlement) contenant des critères à appliquer lors des décisions de levée de l'immunité des membres du parlement n'a pas été traitée. Le GRECO a ainsi conclu que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.
24. Les autorités lettones indiquent que le 2 mars 2006, le parlement a adopté le Code d'éthique des députés de la Saeima. L'objectif de ce code est d'augmenter la confiance du public envers le

Parlement. Il prescrit les lignes de conduite attendues des députés et s'applique également aux décisions de levée d'immunité, en prévoyant entre autres que les députés doivent s'abstenir de créer des conflits d'intérêts privés et publics et qu'ils ne doivent pas exploiter leur position pour influencer illégalement les décisions des administrations nationales et locales. La Constitution et la loi sur le « Règlement intérieur de la Saeima » décrivent également les procédures à suivre en matière de levée d'immunité.

25. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités lettones soulignent que l'hypothèse selon laquelle en Lettonie, les considérations politiques ont une incidence sur les décisions des juges en matière d'immunité, ne repose sur aucun fondement.
26. Le GRECO se félicite de l'adoption du Code d'éthique des députés de la *Saeima*, qui est apparemment applicable également aux décisions liées à la levée de l'immunité. Le GRECO aurait souhaité trouver dans ce Code une disposition plus précise établissant clairement que les décisions de levée d'immunité ne doivent en aucune manière être influencées par des considérations politiques ; cependant il considère qu'avec l'adoption de ce Code, une étape a été franchie dans la bonne direction.
27. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

28. Outre les conclusions du Rapport de Conformité du Premier Cycle sur la Lettonie et à la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Lettonie a traité de manière satisfaisante les recommandations i et x. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les recommandations v et xv, que le GRECO considère comme partiellement mises en œuvre. A cet égard, le GRECO espère vivement que les recommandations v et xv seront pleinement mises en œuvre dans un avenir proche.
29. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met un terme à la procédure de conformité du Premier Cycle pour la Lettonie.