

Strasbourg, 28 mars 2014

**Public**  
**Greco RC-III (2014) 3F**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Lettonie**

**« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »**

\* \* \*

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 63<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 24-28 mars 2014)

## **I. INTRODUCTION**

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités lettones depuis l'adoption du Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Lettonie. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption) ;
  - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Lettonie lors de sa 39<sup>e</sup> Réunion Plénière (6-10 octobre 2008). Ce rapport a été rendu public le 23 octobre 2008 après autorisation des autorités lettones [Greco Eval III Rep (2008) 1F, [Thème I](#) et [Thème II](#)]. Le Rapport de Conformité qui a suivi a été adopté par le GRECO lors de sa 48<sup>e</sup> Réunion Plénière (27 septembre-1<sup>er</sup> octobre 2010) et rendu public le 1<sup>er</sup> octobre 2010 après autorisation de la Lettonie [Greco RC-III (2010) 6F]. Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté lors de la 57<sup>e</sup> Réunion plénière du GRECO (Greco RC-III (2012) 13F) et rendu public le 19 octobre 2012 après autorisation des autorités lettones.
3. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, du Règlement intérieur du GRECO, le Deuxième Rapport de Conformité invitait le Chef de la délégation lettone à présenter des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des quatre recommandations qui avaient été partiellement mises en œuvre. Les informations ont été communiquées le 24 juillet 2013 et servi de base pour établir l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé le Danemark et la République tchèque de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés pour l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sont pour le Danemark Mme Marie TULLIN, Procureur en chef, Procureur public pour le crime économique et international grave, et pour la République tchèque M. Václav MLYNÁŘÍK, Expert en Sécurité, Service de la Police pour la Sécurité, ministère de l'Intérieur. Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction de l'Addendum.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé huit recommandations à la Lettonie concernant le Thème I. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, les recommandations iii, iv, v et viii ont été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation vi a été considérée comme traitée de manière satisfaisante. Les recommandations restantes sont examinées ci-après.

### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO avait recommandé de (i) clarifier la manière selon laquelle l'offre/la proposition d'un avantage indu et la sollicitation d'un avantage indu ainsi que le fait de recevoir un tel avantage sans sollicitation préalable sont couverts par les dispositions pertinentes sur la corruption et la tentative de corruption dans la Loi pénale lettone et (ii) amender l'article 198, paragraphe 1 et 326.2 de la Loi pénale afin d'assurer que l'acceptation d'une offre/promesse d'un avantage indu par des employés du secteur privé ou d'institutions gouvernementales ou locales soit incriminée.*
7. Le GRECO rappelle que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, la partie (ii) de la recommandation avait été considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante. Pour ce qui était de sa partie (i), le Rapport relevait que les projets d'amendements aux articles 323 et 199 de la Loi pénale, portant respectivement sur la corruption active dans le secteur privé et sur la corruption de nature commerciale, avaient été adoptés par le Parlement en deuxième lecture. Le GRECO a considéré que ces amendements, qui allaient supprimer les termes « si l'offre est acceptée » et permettraient donc l'incrimination de la promesse ou de l'offre d'un avantage indu en tant qu'infraction complète, sans prendre en compte l'acceptation ou le refus de l'avantage, répondaient aux préoccupations ayant motivé cette partie de la recommandation. La recommandation avait donc été considérée comme partiellement mise en œuvre, en attendant l'adoption finale des amendements par le Parlement et leur entrée en vigueur.
8. Les autorités de la Lettonie signalent maintenant que les amendements à la Loi pénale ont été adoptés par le Parlement le 13 décembre 2012 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013.
9. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur des amendements aux articles 323 et 199 de la loi pénale lettone qu'il avait déjà jugés conformes avec la première partie de la recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO avait recommandé d'ériger en infraction pénale la corruption active d'employés d'une administration centrale ou locale n'ayant pas qualité d'agent public au sens de la Loi pénale lettone.*
12. Le GRECO rappelle que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre, étant donné que le Groupe de travail permanent du ministère de la Justice sur le droit pénal avait décidé de proposer au Parlement un projet de loi pour incriminer la corruption active des employés d'une administration centrale ou locale. Ce projet de loi avait été adopté par le Parlement en deuxième lecture, mais le GRECO avait relevé que le texte proposé définissait seulement le fait de "donner" un avantage indu en tant qu'acte punissable, "l'offre ou la promesse" étant laissés hors du champ d'application de l'article proposé. Le GRECO avait invité les autorités lettones à amender encore le texte avant son adoption définitive par le Parlement.

13. Les autorités de la Lettonie indiquent maintenant que, le 13 décembre 2012, le Parlement a adopté des amendements visant à incriminer la corruption active d'employés d'une administration centrale ou locale<sup>1</sup>, ces amendements étant entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013.
14. Le GRECO prend note des informations communiquées et salue l'entrée en vigueur du nouvel article 326<sup>3</sup> de la Loi pénale lettone, qui incrimine la corruption active d'employés d'une administration centrale ou locale. Il se réjouit également de cette disposition qui incrimine l'offre d'un avantage indu et supprime donc une lacune qui avait été soulignée dans le Deuxième Rapport de Conformité. Bien que le terme de « promesse » soit absent de la disposition adoptée, le GRECO avait accepté dans le Rapport d'Évaluation (voir paragraphe 84) que le terme « offre » couvrirait de manière adéquate les promesses d'avantage indu.
15. Le GRECO relève cependant dans la disposition adoptée plusieurs autres changements par rapport au projet de texte qu'il avait examiné dans le Deuxième Rapport de Conformité. La disposition n'incrimine plus le fait d'offrir ou de donner un avantage indu en échange de de la commission ou de l'omission d'un acte ; seule la commission d'un acte est incriminée, et le terme « illégal » a été ajouté pour limiter encore plus la portée de la disposition. De plus, la peine privative de liberté, qui était prévue dans la version antérieure à la fois pour la corruption simple et pour la corruption aggravée d'employés, a disparu dans la version actuelle. Les seules peines pouvant être prononcées sont donc des travaux d'intérêt général ou une amende pécuniaire.
16. Les autorités expliquent que ces changements ont été introduits en troisième lecture de la disposition par le Parlement afin d'éviter toute confusion avec l'offre de cadeaux de valeur modeste, qui sont autorisés. Le GRECO n'est pas convaincu par cette explication, car le terme « illégal » ne s'applique pas au cadeau, il restreint en revanche la portée de l'infraction aux actions positives illégales commises par l'employé. L'aspect passif de la même infraction, incriminé à l'article 326<sup>2</sup> de la Loi pénale lettone, ne contient pas de restriction similaire. Le GRECO craint donc que la portée plus restrictive de cette disposition, combinée à des peines qui sont nettement plus basses que pour la corruption active de fonctionnaires<sup>2</sup>, ne laisse à penser que la corruption active d'employés qui ne sont pas des fonctionnaires est moins grave que la corruption active d'agents publics. En conséquence, bien que la corruption active d'employés d'une administration centrale ou locale ait été incriminée, comme demandé dans la recommandation, le GRECO ne peut pas considérer que la recommandation est pleinement mise en œuvre, car le libellé de la disposition adoptée n'est pas pleinement conforme à l'article 2 de la Convention pénale sur la corruption. C'est pourquoi il invite les autorités lettones à incriminer tous les actes et omissions, qu'ils soient légaux ou illégaux, commis par des employés en échange d'un pot-de-vin et de revoir les peines prévues pour cette infraction afin de veiller à ce qu'elles soient proportionnées et dissuasives.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> **Article 326<sup>3</sup> amendé, Loi pénale**

(1) Toute personne donnant des objets, des biens ou d'autres avantages, qu'elle agisse directement ou par l'intermédiaire de tiers, à un employé d'une administration centrale ou locale qui n'est pas un agent public, ou à une autre personne semblable autorisée par l'administration centrale, afin que cette personne, dans l'exercice de ses fonctions, exécute un acte dans l'intérêt de celui qui donne les avantages ou de toute autre personne, indépendamment du fait de savoir si les objets, biens ou autres avantages sont destinés à cette personne ou à un tiers, est passible d'une peine de travaux d'intérêt général ou d'une amende.

(2) Toute personne commettant les mêmes actes sur une grande échelle ou dans le cadre d'une entente préalable entre plusieurs personnes est passible d'une peine privative de liberté d'une durée de deux ans maximum, d'une peine de travaux d'intérêt général ou d'une amende.

<sup>2</sup> La corruption active de fonctionnaires encourt une peine de prison de six ans maximum.

### **Recommandation vii.**

18. *Le GRECO avait recommandé de (i) relever les sanctions pour trafic d'influence et assurer ainsi l'allongement du délai de prescription légal applicable à cette infraction et (ii) incriminer le trafic d'influence actif indirect ainsi que la sollicitation d'un avantage indu pour exercer une influence sur la prise de décision de certaines parties tierces, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
19. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que l'article amendé 326<sup>1</sup> of de la Loi pénale lettone était en conformité avec la recommandation, puisque les peines pour l'infraction de trafic d'influence avaient été relevées et que la responsabilité en cas de sollicitation d'un avantage indu pour exercer une influence abusive avait été expressément incriminée. Comme cette disposition n'était pas encore entrée en vigueur, le GRECO avait cependant conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
20. Les autorités lettones précisent que la version amendée de l'article 326<sup>1</sup> de la Loi pénale qui incorpore tous les éléments indiqués au paragraphe précédent est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013.
21. Le GRECO salue l'entrée en vigueur de l'article amendé 326<sup>1</sup> de la Loi pénale lettone et conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

22. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé cinq recommandations à la Lettonie concernant le Thème II et que les recommandations i, iii, iv et v avaient été considérées comme mises en œuvre de manière satisfaisante dans le Deuxième Rapport de Conformité. La recommandation restante est traitée ci-après.

### **Recommandation ii.**

23. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du KNAB (y compris en ce qui concerne la surveillance de ses activités, la procédure de nomination et de renvoi de son directeur et la fixation de son budget), afin de lui assurer les moyens de remplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale.*
24. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a noté cette recommandation comme partiellement mise en œuvre, étant donné que des mesures positives concernant la sélection du Directeur du KNAB avaient été formalisées dans une ordonnance et que la possibilité d'ingérence politique avait été réduite. Toutefois, d'autres mesures nécessaires concernant l'indépendance et le statut du KNAB, notamment des mesures budgétaires, n'avaient pas encore été prises. Le GRECO avait regretté que le Cabinet des Ministres n'ait pas encore pris de décision pour retenir l'une des options politiques proposées par un groupe de travail en janvier 2010.
25. Les autorités de la Lettonie font savoir que, le 29 août 2013, le Premier Ministre a établi un groupe de travail pour évaluer l'efficacité des dispositions légales régissant l'activité du KNAB et de son Directeur. Le Groupe de travail, guidé par le Procureur général, a rendu en décembre 2013 un rapport signalant les amendements nécessaires, notamment sur des questions liées à la compétence, aux droits et aux obligations du Directeur du KNAB. Selon le rapport, parmi les

questions nécessitant un éclaircissement figurent la supervision des activités du KNAB par le Premier Ministre, les mesures disciplinaires à l'encontre du Directeur du KNAB et la compétence du Directeur et de ses adjoints en ce qui concerne les dispositions réglementaires et le Règlement intérieur du KNAB.

26. Le Cabinet des Ministres a entériné ce rapport et décidé d'instaurer un autre groupe de travail pour préparer des amendements à la Loi sur le Service chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption. Le groupe de travail est composé du Chef de la Chancellerie, d'un juge de la Cour suprême, d'un représentant du Bureau du Procureur général et de représentants du ministère de la Justice, du ministère des Finances et du KNAB. Il devrait soumettre le projet de loi d'amendement au Cabinet des Ministres d'ici le 1<sup>er</sup> décembre 2014. Les autorités déclarent que les amendements aboutiront au renforcement de l'indépendance du KNAB et à une modification de sa procédure budgétaire, à la lumière des Recommandations du GRECO.
27. Le GRECO relève avec intérêt que le Cabinet des Ministres a décidé de préparer des amendements à la Loi sur le Service chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption qui renforceraient l'indépendance du KNAB et de son Directeur, y compris en matière budgétaire. Il espère que cette intention se concrétisera dans les amendements actuellement en préparation. Cependant, le GRECO ne peut que déplorer la lenteur des progrès sur cette question.
28. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

29. **Avec l'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Lettonie, le GRECO conclut que la Lettonie a maintenant mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante onze recommandations au total sur les treize qui lui étaient adressées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Les deux recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.** Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations i, iii, iv, v, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation vi a été traitée de façon satisfaisante et la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, iii, iv et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.
30. S'agissant des incriminations, des amendements substantiels à la Loi pénale lettone étaient déjà entrés en vigueur en décembre 2009. Ils élargissaient la portée de plusieurs dispositions relatives à la corruption, en permettant l'incrimination dans les cas où un avantage indu est prévu pour un tiers, en complétant l'incrimination de la corruption des arbitres et des jurés étrangers et en faisant en sorte de couvrir désormais toutes les catégories de personnes travaillant pour le secteur privé. D'autres amendements ont été adoptés le 13 décembre 2012 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013, ce qui a levé pratiquement tous les doutes restants du GRECO, notamment pour ce qui est de l'offre d'un avantage indu et du délit de trafic d'influence. La seule recommandation qui demeure partiellement mise en œuvre concerne l'incrimination de la corruption active d'employés d'une administration centrale ou locale qui n'ont pas le statut de fonctionnaires.
31. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, des mesures ont été prises par les autorités pour donner effet à la presque totalité des recommandations. De

nouvelles dispositions législatives ont été prises pour régler la participation d'entités en-dehors de la structure des partis à des campagnes électorales, repousser le délai de prescription en cas de violation de ces règles, renforcer la responsabilité des personnes physiques pour les violations de ces règles ainsi que pour améliorer les procédures de recrutement du personnel du Service de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) et éliminer toute ingérence politique dans le processus de sélection de son Directeur. Le GRECO regrette cependant que d'autres mesures complémentaires nécessaires pour renforcer l'indépendance du KNAB, notamment pour ce qui est de la supervision de ses activités et la procédure décisionnaire concernant son budget, n'aient pas encore été prises.

32. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité clôt la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant la Lettonie.
33. Le GRECO invite les autorités de la Lettonie à faire traduire cet Addendum dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.