



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 27 mars 2015  
Publication : 14 avril 2015

Public  
Greco RC-IV (2015) 2F

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT DE CONFORMITÉ

### LETTONIE

Adopté par le GRECO lors de sa 67<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités lettones pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Lettonie, adopté par le GRECO lors de sa 58<sup>e</sup> réunion plénière (3-7 décembre 2012) et rendu public le 17 décembre 2012 suite à l'autorisation de la Lettonie ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 3F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités lettones ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 30 septembre 2014, a constitué, avec les informations soumises par la suite, la base du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé les Pays-Bas (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et l'Estonie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés sont M<sup>me</sup> Anneloes van der ZIJDE, conseiller politique, ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume, au nom des Pays-Bas, et M. Urvo KLOPETS, conseiller, Division de l'analyse, Département de la politique pénale, ministère de la Justice, au nom de l'Estonie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Évaluation et apprécie le niveau global de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 14 recommandations à la Lettonie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

### *Recommandations générales*

#### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du KNAB, afin de lui assurer les moyens de remplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale.*
7. Les autorités lettones rendent compte de deux initiatives distinctes : la première, pilotée par un groupe de travail présidé par le Chef de la Chancellerie d'État et composé de représentants de la Cour suprême, du Bureau du Procureur général, du ministère de la Justice, du ministère des Finances et du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), propose des modifications à la loi sur le KNAB en ce qui concerne la compétence, les droits et les obligations du Directeur du KNAB, 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<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce groupe de travail a été établi au début de 2014 pour donner effet à plusieurs recommandations formulées par un autre groupe de travail, constitué en 2013 par le Premier ministre et placé sous la direction du Procureur général. Voir également l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Lettonie, Troisième Cycle d'Évaluation, Greco RC-III (2014) 3F.

8. La deuxième initiative, présentée par un groupe de travail présidé par le Secrétaire d'État à l'Intérieur et composé du Directeur de la police de sécurité, du Secrétaire d'État à la Justice, du Chef adjoint de la Division juridique de la Chancellerie d'État et d'un procureur du Département de la protection des personnes et du droit constitutionnel au sein du Bureau du Procureur général, propose une réorganisation du KNAB et son transfert au sein du ministère de l'Intérieur.
9. Par ailleurs, en août 2014, la vice-Présidente de la Saeima a adressé à l'OSCE/BIDDH une demande d'opinion/expertise concernant la loi sur le KNAB. L'étude, publiée en novembre 2014, est accessible au public<sup>2</sup>. Au moment de l'adoption du présent rapport, les autorités font savoir que la proposition de placer le KNAB sous l'autorité du ministère de l'Intérieur (paragraphe 8) n'est plus d'actualité. Le sous-comité de la Saeima en charge de la prévention de la corruption a reçu le mandat de préparer un nouveau projet de loi ; ce projet de loi reposera vraisemblablement sur la proposition faite par le Groupe de travail de la Chancellerie d'Etat (paragraphe 7).
10. En outre, au sujet des observations du GRECO sur le budget du KNAB, les autorités font savoir qu'il a été décidé de maintenir, pour le moment, la procédure de dotation budgétaire (autrement dit, les activités du KNAB sont financées par le budget de l'État, qui est approuvé par la Saeima, dans le cadre de la loi sur le budget de l'État, sur la base d'une proposition du Conseil des ministres). Pour 2014, le budget du KNAB s'élevait à 4 721 874 euros ; pour 2015, il a été porté à 5 237 328 euros de sorte à couvrir de nouvelles initiatives politiques, telles qu'un système de contrôle des comptes des partis, le recrutement d'agents supplémentaires et l'emménagement dans de nouveaux locaux. Le Sous-comité de la Saeima en charge de la prévention de la corruption a évalué de manière positive, en mars 2015, les résultats du KNAB pour l'année 2014 et a félicité l'institution pour sa performance positive dans tous ses domaines d'activité (prévention des conflits d'intérêt des agents publics, contrôle des finances de la vie politique, etc.).
11. Le GRECO note qu'il n'existe pas de modèle unique applicable aux institutions de lutte contre la corruption ; les caractéristiques fonctionnelles et structurelles doivent être adaptées aux spécificités du contexte national. Par ailleurs, le GRECO reconnaît que le type de structure créée dans un pays donné peut très bien varier et évoluer avec le temps, étant entendu que la motivation majeure d'un changement de modèle doit être d'améliorer l'efficacité du cadre institutionnel anti-corruption. En 2002, la Lettonie a établi le KNAB en tant qu'organe polyvalent de lutte contre la corruption, doté de compétences préventives, répressives et éducatives. Il s'agit d'une institution autonome à part entière, qui se situe à un échelon élevé de l'organigramme de l'administration publique et qui est placée sous l'autorité du Conseil des ministres et sous la surveillance du Premier ministre. Le GRECO a soutenu, dans un premier temps, la mise en place du KNAB, puis les résultats de son travail, qu'ont successivement reconnus les Rapports d'Évaluation et de Conformité des Premier, Deuxième, Troisième et Quatrième Cycles d'Évaluation. Compte tenu des fonctions clés du KNAB (par exemple, contrôle du financement des partis politiques, prévention des conflits d'intérêts dans tous les trois pouvoirs de l'État, etc.), le GRECO a recommandé qu'il soit fait davantage pour renforcer son indépendance.
12. Afin de réduire le plus possible le risque d'ingérences politiques dans la nomination du Directeur du KNAB, des textes réglementaires, adoptés en 2011 et 2012, prévoient la nomination du titulaire du poste par voie de concours et fixent la

---

<sup>2</sup> OSCE/ODIHR Opinion on the Law on the Bureau on Prevention and Combating of Corruption of Latvia ([www.legislationline.org/documents/id/19392](http://www.legislationline.org/documents/id/19392) – en anglais).

composition de la commission de nomination (qui comprend des hauts fonctionnaires des pouvoirs exécutif et judiciaire et permet la participation d'autres spécialistes et experts, notamment des représentants d'ONG). Le GRECO a considéré qu'il s'agit là d'une mesure positive satisfaisant en partie seulement à une des recommandations qu'il a émises dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Lettonie<sup>3</sup>. En clôturant sa procédure de conformité du Troisième Cycle sur la Lettonie, le GRECO a regretté qu'on ne soit pas parvenu à une décision sur les différentes lignes d'action possibles proposées pour renforcer l'indépendance et le statut du KNAB, y compris une modification de ses procédures budgétaires (en effet, le budget du KNAB est proposé et décidé par des personnes susceptibles d'être visées par ses enquêtes, même si, dans la pratique, le niveau de l'enveloppe financière allouée par l'État au KNAB non seulement n'a pas baissé mais a même progressé, ainsi que l'institution en a besoin pour assumer ses multiples responsabilités).

13. Le GRECO prend maintenant note des deux propositions différentes présentées par les autorités sur le rôle du KNAB, qui figurent aux paragraphes 7 et 8. Dans le contexte spécifique de la Lettonie, le GRECO émet des réserves sur la proposition consistant à placer le KNAB sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Cela reviendrait, en fait, à rabaisser le KNAB dans l'organigramme de l'administration publique. Une telle proposition va à l'encontre de la finalité de la recommandation i et, plus généralement, de la série d'observations formulées par le GRECO pendant des années sur la nécessité d'assurer l'indépendance et l'impartialité du KNAB ainsi que son autonomie structurelle et opérationnelle. Plus récemment, au cours de ses 65<sup>e</sup> et 66<sup>e</sup> sessions plénières, respectivement, le GRECO a exprimé des doutes sur les développements préoccupants en Lettonie<sup>4</sup>. Par conséquent, le GRECO ne peut que se féliciter du fait que cette proposition a désormais été abandonnée par le Gouvernement, tel que rapporté par les autorités à la 67<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO.
14. La question a aussi été portée à l'attention du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (SG) et le Gouvernement letton a assuré que l'indépendance structurelle du KNAB ne sera pas compromise et que toute modification du système en place fera l'objet d'un contrôle public<sup>5</sup>. Dans leurs réponses officielles à la lettre du Secrétaire Général, les autorités ont néanmoins indiqué que des tensions au sein du Bureau étaient source de préoccupation.
15. Comme mentionné plus haut, le GRECO a reconnu à plusieurs reprises le rôle central joué à ce jour par le KNAB dans le contexte de la lutte contre la corruption en Lettonie. Cela dit, l'institution a connu des problèmes récurrents de personnel, y compris des départs d'agents ayant une longue ancienneté. D'autre part, aucun des anciens directeurs du KNAB n'est allé jusqu'au terme de son mandat. Le GRECO a régulièrement souligné qu'il est important de trouver le juste équilibre entre l'indépendance du KNAB – sans créer une impunité – et la responsabilité de l'institution et de son Directeur. Il est tout à fait normal que des voies soient explorées pour améliorer et formaliser correctement les protocoles de travail d'une institution à mesure que celle-ci gagne en maturité. Comme le GRECO l'a déjà souligné dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphes 76 à 79), puis réitéré dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (paragraphes 20 à 22), des changements sont requis sans tarder sur certains points, notamment

---

<sup>3</sup> [Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Lettonie, Thème II – Financement des partis politiques](#), recommandation ii : *prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (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.

<sup>4</sup> Greco (2014) 13F Décisions GRECO 65 et Greco (2014) 17F Décisions GRECO 66.

<sup>5</sup> Une audition publique, à laquelle le Secrétariat du GRECO a été invitée, a eu lieu le 23 janvier 2015. Puis, le Parlement a organisé un débat le 10 février 2015 – auquel le Vice-Président du GRECO a assisté.

une clarification du rôle de surveillance du Conseil des ministres et du Premier ministre, une meilleure définition de la procédure de révocation du Directeur du KNAB et une révision des mesures budgétaires. Le processus de réflexion en cours doit renforcer, et non affaiblir, la position du KNAB ; il doit aussi faire l'objet d'un contrôle public.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des parlementaires*

##### **Recommandation ii.**

17. *Le GRECO a recommandé la mise en place de règles régissant les contacts entre parlementaires d'une part et lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif d'autre part.*
18. Les autorités lettones font savoir qu'en décembre 2013, le KNAB a soumis au Gouvernement un projet de loi traitant de la transparence du lobbying. En février 2014, le Gouvernement a rejeté cette proposition et décidé d'introduire plutôt des modifications au Règlement intérieur de la Saeima, ainsi qu'à la loi sur les organes de l'administration publique. Un groupe de travail interinstitutionnel a été établi à cette fin ; il a pour mission de formuler des propositions concrètes de modifications législatives au plus tard le 1<sup>er</sup> août 2015.
19. Le GRECO prend acte des informations communiquées et note que les mesures engagées pour réglementer le lobbying sont encore à un stade très précoce du processus législatif. Un projet de loi sur le lobbying était déjà en instance à l'époque de la visite d'évaluation du Quatrième Cycle en 2012 ; deux années plus tard, il n'a toujours pas été dégagé de consensus pour réglementer cette question. Il est rappelé qu'à l'heure actuelle, les parlementaires ne sont soumis à aucune obligation de publication d'informations concernant les réunions et les consultations en relation avec des projets de loi en cours organisées avec des tiers en dehors des réunions des commissions. Dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (paragraphe 34), le GRECO a estimé qu'il s'agit là d'une faille importante du système, compte tenu des allégations d'influence croissante d'intérêts privés sur le processus législatif. Par conséquent, le GRECO invite les autorités à redoubler d'efforts dans ce domaine.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

##### **Recommandations iii et v.**

21. *Le GRECO a recommandé :*
- *que le code d'éthique i) soit révisé et actualisé, et ii) soit complété par des mesures concrètes visant à fournir des orientations utiles et des conseils aux membres de la Saeima en ce qui concerne les dispositions en matière d'éthique et de prévention de la corruption (recommandation iii) ;*
  - *que les mécanismes internes à la Saeima visant à assurer l'application du code d'éthique et à prévenir les conflits d'intérêts soient étoffés et formulés de façon à assurer leur proactivité et leur efficacité (recommandation v).*
22. Les autorités lettones indiquent que peu après l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle en avril 2013, et plus tard en mai 2014, le KNAB a invité le Chancellerie d'État à adopter des mesures d'application. Si les recommandations du GRECO visant à renforcer l'éthique des parlementaires (recommandations iii et v) ont été incluses dans le projet de lignes directrices sur le programme de prévention

et de lutte contre la corruption (2014-2020), on ne constate aucune action significative à ce jour.

23. Le GRECO regrette vivement qu'aucune mesure concrète n'ait été prise pour donner effet aux recommandations iii et v et ainsi renforcer la capacité de la Saeima à s'autodiscipliner, à traiter les conflits d'intérêts réels et potentiels et à sanctionner ceux qui enfreignent des normes de déontologie acceptables. C'est là un état de fait décevant qui ne va pas dans le sens de la proactivité et de l'efficacité que le GRECO attend de la Saeima. À ce propos, dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Lettonie, le GRECO a clairement appelé la Saeima et ses membres à prendre des mesures plus résolues pour garantir leur autodiscipline et leur responsabilité en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions touchant à l'intégrité.

24. Le GRECO conclut que les recommandations iii et v n'ont pas été mises en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

25. *Le GRECO a recommandé de supprimer l'exception accordée aux parlementaires dans la loi sur les conflits d'intérêts en ce qui concerne l'interdiction générale de conclure des contrats avec les pouvoirs publics.*

26. Les autorités lettones indiquent que des modifications ont été apportées à la loi sur les conflits d'intérêts (adoptées le 30 octobre 2014 et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015) en vue de supprimer la possibilité pour les parlementaires – et d'autres catégories d'agents publics de haut rang – de conclure des contrats avec les pouvoirs publics. Cette interdiction continue de s'appliquer pendant une période de deux ans après la cessation des fonctions.

27. Le GRECO se félicite de la mesure prise par les autorités pour interdire aux parlementaires de conclure des contrats avec les pouvoirs publics, conformément à ses recommandations.

28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandations vi, x et xiii.**

29. *Le GRECO a recommandé que le système des immunités administratives applicables aux membres de la Saeima (recommandation vi), aux juges (recommandation x), et aux procureurs (recommandation xiii) soit supprimé.*

30. Les autorités lettones indiquent que le projet de loi portant amendement de la Constitution, qui supprime les immunités administratives pour les parlementaires, juges et procureurs, a été transmis à la Commission des affaires juridiques de la Saeima depuis le 21 juin 2012 (c'est-à-dire avant même l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle). Toutefois, depuis lors, l'amendement n'a jamais été inscrit à l'ordre de jour du Parlement pour débat et n'a donc même pas fait l'objet d'une première lecture.

31. Une proposition visant à supprimer les immunités administratives pour les procureurs a aussi été présentée dans le projet de loi portant amendement de la loi sur le ministère public. Cependant, elle a été rejetée au motif que les immunités administratives ne constituent pas dans la réalité un privilège pour les procureurs, étant donné que la responsabilité disciplinaire de ces derniers est passible de conséquences encore plus sévères (autrement dit, la procédure disciplinaire peut avoir des retombées plus graves, y compris en termes d'avancement professionnel,

et attirer davantage l'attention du public que la simple imposition d'une amende pour une infraction administrative).

32. Le GRECO regrette le manque d'initiative à cet égard. La question des immunités a été réglementée en Lettonie par des dispositions qui datent de 1922 et n'ont pas évolué depuis lors. Comme l'a souligné le GRECO (ainsi que d'autres instances du Conseil de l'Europe, y compris son plus haut représentant, le Secrétaire Général), il est temps de supprimer le privilège des immunités administratives, dont le champ est trop étendu et ne se justifie pas dans la société démocratique de la Lettonie d'aujourd'hui. Cela contribuera à dissiper l'idée que les parlementaires, juges et procureurs sont au-dessus de la loi et à renforcer la confiance des citoyens lettons vis-à-vis des institutions parlementaire et judiciaire de leur pays, confiance dont le niveau est actuellement plutôt bas. Dans des positions qu'il a prises dans le passé sur la question des immunités (et conformément au Principe 6 des Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption), le GRECO a souligné qu'il est important de trouver le juste milieu entre, d'un côté, les immunités en tant que moyen pour protéger les agents publics contre les pressions et les abus de pouvoirs de l'État ou d'individus et, d'un autre côté, le fait que les agents publics ne doivent pas être au-dessus de la loi. À cet égard, le concept d'immunités fonctionnelles limitées est généralement accepté selon les normes internationales. Toutefois, il est discutable qu'un acte illicite commis en dehors des fonctions officielles, qui pourrait engager la responsabilité administrative (par exemple, une infraction au Code de la route), relève du champ d'application des dispositions sur les immunités ; une telle situation va clairement au-delà de la notion et de la justification des immunités fonctionnelles.
33. En ce qui concerne l'explication des autorités sur le maintien des immunités administratives pour les procureurs, elle ne s'écarte pas de ce que les autorités ont déjà indiqué dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Le GRECO émet toujours des réserves à ce propos. Le GRECO rappelle qu'au cours des réunions tenues dans le pays, les professionnels eux-mêmes ont émis des doutes sur l'efficacité et la proportionnalité du système disciplinaire en vigueur pour traiter les infractions administratives (paragraphe 138 et 193, Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle).
34. Le GRECO conclut que les recommandations vi, x et xiii n'ont pas été mises en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des juges*

##### **Recommandation vii.**

35. *Le GRECO a recommandé de (i) accroître l'influence décisive d'organes judiciaires autonomes compétents (par exemple, le Conseil de la magistrature et le Conseil des qualifications judiciaires) dans la nomination, la reconduction et l'évolution de la carrière du corps judiciaire et (ii) réexaminer les pouvoirs de la Saeima dans ce domaine, notamment en les limitant à confirmer les nominations des juges telles que recommandées par les corps judiciaires compétents, afin de mieux écarter tout risque d'influence politique.*
36. Les autorités lettones insistent de nouveau sur le fait qu'en vertu des articles 60, 61 et 62 de la loi sur le pouvoir judiciaire, la Saeima décide de la nomination, la reconduction et l'avancement des juges, sur la base des recommandations du ministre de la Justice. Des modifications ont été apportées en 2010 à la loi sur le pouvoir judiciaire afin de laisser les décisions relatives à la rotation et au transfert des juges à des organes judiciaires autonomes (c'est-à-dire le Conseil de la magistrature et le Conseil des qualifications judiciaires) ; d'autres modifications ont

suivi en 2011 et en 2013 en vue de préciser les critères et les procédures d'évaluation. De même, suite aux modifications de 2011, les attributions du Conseil de la magistrature ont continué à s'étendre à différents aspects, notamment la procédure de révocation du Juge principal de la Cour suprême (plus précisément, le pouvoir de proposer à la Saeima la révocation de cet agent revient désormais au Conseil de la magistrature et non plus au Conseil des ministres, comme c'était le cas auparavant), l'élaboration du contenu de l'examen professionnel et les processus d'évolution de la carrière.

37. Les autorités évoquent également des projets de modification de la loi sur le pouvoir judiciaire visant à établir que les décisions de transfert de juge (vers une juridiction d'échelon supérieur ou inférieur) relèvent de la compétence exclusive du Conseil de la magistrature et n'incombent ainsi plus à la Saeima. Les modifications susmentionnées étendent aussi le mandat du Conseil de la magistrature en ce qui concerne la nomination du président des tribunaux de district et régionaux. Les procédures permettant de donner effet à ces compétences accrues du Conseil de la magistrature n'ont pas encore été structurées. Les projets de modification ont été examinés et avalisés par le Conseil de la magistrature le 9 février 2015 ; ils doivent désormais être soumis à une consultation interinstitutionnelle en vue d'être présentés au Parlement pour première lecture.
38. Le GRECO prend note des informations communiquées, la plupart des éléments communiqués étant déjà en place au moment du Quatrième Cycle d'Évaluation. À cette époque, le GRECO avait déjà reconnu les efforts déployés pour étendre graduellement les compétences du Conseil de la magistrature après sa mise en place en 2010 et pour préciser les règles et procédures en matière d'avancement professionnel. Le GRECO note avec satisfaction que de nouvelles modifications législatives sont en instance en vue d'élargir les pouvoirs du Conseil de la magistrature pour certaines décisions relatives à la carrière des magistrats (en l'occurrence, le transfert des juges et la nomination du président des tribunaux de district et régionaux). Cela étant, à ce stade du processus législatif, il est trop tôt pour se prononcer de manière définitive sur les améliorations proposées.
39. Le GRECO regrette qu'il ait été décidé de laisser à la Saeima le pouvoir de décision ultime en matière de nomination et de reconduction des juges, étant donné qu'un changement de la situation actuelle nécessiterait une révision de la Constitution. Tout en admettant que les modifications constitutionnelles constituent généralement un processus délicat et contraignant, le GRECO ne peut que réitérer sa préoccupation, partagée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, que les questions soulevées par la recommandation vii sont essentielles pour renforcer et protéger l'indépendance des juges en Lettonie. À ce propos, dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO a fait part de sa préoccupation concernant un risque d'ingérences politiques dans la nomination et la reconduction des magistrats et a recommandé, entre autres, de réexaminer les pouvoirs de la Saeima en la matière en les limitant à confirmer les nominations des juges telles que recommandées par les corps judiciaires compétents.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

41. *Le GRECO a recommandé que les autorités poursuivent leurs efforts afin de permettre au public d'accéder plus facilement aux décisions des tribunaux et d'en faciliter leur recherche, tout en garantissant les règles de confidentialité appropriées.*

42. Les autorités lettones font état des modifications apportées en 2013 à la loi sur le pouvoir judiciaire, en vertu desquelles toutes les séances publiques et les décisions des tribunaux (de l'ensemble des trois instances juridictionnelles en matière civile, administrative et pénale) sont publiées en ligne ([www.tiesas.lv/nolemumi](http://www.tiesas.lv/nolemumi)). Le nécessaire est fait pour préserver la confidentialité des données d'identification des personnes mentionnées par les décisions de justice en question.
43. Le GRECO se félicite de la mesure importante mise en œuvre pour renforcer la transparence du fonctionnement de la justice, notamment en permettant l'accès en ligne au contenu des décisions des tribunaux et des séances publiques.
44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

45. *Le GRECO a recommandé que le rôle et les ressources de la Commission de l'éthique judiciaire soient renforcés, afin qu'elle puisse déployer des efforts plus soutenus, et notamment veiller à réviser le Code d'éthique judiciaire et fournir régulièrement des orientations pour ses dispositions.*
46. Les autorités lettones expliquent que la Commission de l'éthique judiciaire a continué de jouer son rôle consultatif dans le domaine de l'intégrité judiciaire et prévoit d'y intensifier son activité, notamment en convoquant des sessions de la Commission à intervalles plus réguliers (à l'heure actuelle, la Commission se réunit une fois par mois), en actualisant le Code d'éthique avant le printemps 2016 (moment auquel le mandat des membres de la Commission actuelle arrivera à échéance), en adoptant de nouvelles méthodes de travail (par exemple, tenue de réunions conjointes avec des juges pour examiner des questions d'éthique, tenue de sessions de la Commission hors site – au total, trois sessions hors site ont été organisées à ce jour) et en explorant les possibilités d'améliorer sa stratégie de communication. Les ressources de la Commission sont limitées : ses membres y participent en sus de leurs fonctions judiciaires normales ; elle a sollicité des moyens supplémentaires auprès de l'administration judiciaire et le ministère de la Justice examine actuellement cette demande.
47. Le GRECO se réjouit des initiatives positives en instance pour renforcer le rôle de la Commission de l'éthique judiciaire et sensibiliser à l'intégrité judiciaire. Il a déjà relevé, dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (paragraphe 110), le rôle consultatif précieux et proactif que joue la Commission. Cela dit, nombre de ces mesures prévues – y compris une révision du Code d'éthique et la fourniture régulière d'orientations sur son contenu, conformément aux recommandations – ne se sont pas encore traduites dans les faits. La recommandation inclut un renforcement des ressources à cette fin.
48. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

49. *Le GRECO a recommandé que des mesures soient prises pour garantir que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de juges soient traitées avant l'expiration de la prescription extinctive, par exemple en allongeant le délai fixé pour imposer des sanctions à compter de la date de la détection, en réappréciant l'adéquation du délai de prescription global, et en prévoyant d'interrompre ou de suspendre le délai de prescription dans des circonstances spécifiées.*

50. Les autorités lettones indiquent qu'elles ont réapprécié l'adéquation du délai de prescription en vigueur concernant les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de juges. Ainsi, le ministère de la Justice, le Conseil de la magistrature, la Cour suprême et l'Association des Magistrats ont convenu le 9 février 2015 de porter, de trois mois à un an après l'ouverture de la procédure disciplinaire, le délai de prescription relatif ; quant au délai de prescription absolu, il reste inchangé, à savoir deux ans à compter du jour de la commission de l'infraction. La question de l'établissement d'une Cour disciplinaire suprême, qui connaîtrait des recours contre les décisions en matière disciplinaire concernant non seulement les juges et les procureurs mais aussi les membres d'autres professions juridiques (avocats, huissiers de justice et notaires) a aussi été examinée. Une décision finale sur ces questions n'a pas encore prise.
51. D'autre part, des modifications législatives ont été proposées en vue d'introduire des motifs supplémentaires d'interruption et de suspension du délai de prescription, y compris les périodes durant lesquelles une affaire est à l'examen par le Tribunal disciplinaire ou le Conseil de discipline judiciaire.
52. Le GRECO prend note du débat récent sur la question, qui semble aller dans la bonne direction. Cependant, il est trop tôt pour déterminer si le résultat final sera conforme aux attentes. Les autorités elles-mêmes reconnaissent qu'aucune décision finale n'a encore été prise concernant la révision du délai de prescription.
53. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xii.**

54. *Le GRECO a recommandé (i) qu'au sein du système judiciaire, une plus grande priorité soit donnée à la formation professionnelle sur la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité, que celle-ci bénéficie d'un financement acceptable, et qu'elle s'inscrive dans un programme évolutif régulier, destiné à tous les juges ; et (ii) qu'une formation continue spécifique soit élaborée pour les présidents des tribunaux, pour mieux les préparer à fournir des orientations, lorsque des questions relevant de l'éthique, des conflits d'intérêts, de l'intégrité ou de la lutte contre la corruption se posent dans l'enceinte de leur tribunal.*
55. Les autorités lettones signalent que les questions d'éthique font partie du programme de formation initiale (théorique et pratique) à l'intention des nouvelles recrues de la magistrature. En particulier, les cours suivants sont proposés : identification des risques de corruption et fond du problème, mesures de prévention de la corruption recommandées dans la magistrature, principes éthiques recommandés pour la magistrature, infractions contre l'administration publique, prévention des conflits d'intérêts, point de vue du Bureau du Procureur général sur la prévention de la corruption et compréhension du concept de dommage substantiel dans la jurisprudence.
56. Des efforts sont en cours en vue d'élaborer, pour la période 2014-2020, un programme de formation complet qui couvrirait également la formation sur mesure à la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité des juges (y compris des mesures spécifiques ciblant les présidents de tribunal). Ce programme devrait être concrètement mis en œuvre au cours du troisième trimestre 2016. De même, les autorités envisagent de dispenser une formation sur mesure en matière d'éthique aux présidents de tribunal, sur demande individuelle. Les autorités informent que des renseignements concrets sur les programmes de formation réguliers relatifs à l'éthique judiciaire, déjà existants, seront communiqués prochainement au GRECO.

57. Le GRECO apprécie les efforts déjà accomplis pour inclure l'éthique et l'intégrité dans les cours de formation initiale à l'intention des juges nouvellement recrutés. Il reconnaît par ailleurs les mesures prévues pour traiter ces questions de façon systématique, notamment des programmes de formation continue ainsi que des cours sur mesure pour les présidents de tribunal en fonction de leurs besoins et défis personnels. Cela étant dit, en attendant que les mesures prévues soient traduites dans les faits, le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des procureurs*

##### **Recommandation xiv.**

58. *Le GRECO a recommandé qu'une plus grande priorité et des ressources plus importantes soient accordées aux formations sur la prévention de la corruption – y compris sur les questions de confidentialité et de signalement des actes répréhensibles – et sur l'éthique et l'intégrité, que ces formations soient spécifiquement conçues pour les procureurs, et qu'elles soient intégrées à un programme de formation continue.*
59. Les autorités lettones font savoir que, dans le cadre d'un projet financé par l'UE et intitulé « Formation interdisciplinaire à l'intention des membres de la magistrature et d'autres professions traitant de la criminalité financière et économique », un atelier de formation de deux jours a été organisé en septembre 2014, qui portait, entre autres, sur des sujets liés à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts. Cette formation a été largement suivie par les juges, les procureurs (175 procureurs au total) et d'autres agents de services répressifs, dont le KNAB. Les autorités informent que des renseignements concrets sur les programmes de formation réguliers des procureurs concernant la déontologie et l'intégrité au sein de la profession, déjà existants, seront communiqués prochainement au GRECO.
60. De plus, les autorités soulignent que, suite à certaines observations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la transparence des actions disciplinaires pour les procureurs, il est désormais possible de trouver sur le site Internet du Procureur général des précisions sur les procédures d'appel consécutives à une décision de poursuivre ([www.lrp.gov.lv/public/31052.html](http://www.lrp.gov.lv/public/31052.html)).
61. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite des développements relatés concernant la formation et la transparence au sein du ministère public. Cependant, il estime que des efforts supplémentaires doivent être faits pour inscrire, conformément aux recommandations, la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité dans un programme continu régulier à l'intention des procureurs. Le GRECO attend que la formation à l'éthique et à la bonne conduite soit poursuivie de façon régulière.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

63. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Lettonie n'a mis en œuvre de façon satisfaisante que deux des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations en suspens, quatre ont été partiellement mises en œuvre et huit n'ont pas été mises en œuvre.

64. Plus précisément, les recommandations iv et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations vii, ix, xii et xiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, v, vi, x, xi et xiii n'ont pas été mises en œuvre.
65. Pour ce qui est des parlementaires, les progrès à signaler sont limités, mis à part l'adoption d'une interdiction pour les parlementaires de passer des contrats avec les pouvoirs publics, afin de prévenir les conflits d'intérêts potentiels. Toutes les autres recommandations formulées par le GRECO dans ce domaine sont restées lettre morte dans la pratique en ce qui concerne différentes procédures parlementaires. En particulier, aucune mesure pertinente n'a été prise s'agissant des règles sur les contacts des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif. Rien n'a été fait pour renforcer la capacité de la Saeima à s'autodiscipliner, à traiter les conflits d'intérêts réels et potentiels et à sanctionner ceux qui enfreignent des normes de déontologie acceptables.
66. Pour ce qui concerne les juges et procureurs, des premières mesures ont été prises pour se conformer aux recommandations du GRECO. Par exemple, les jugements des tribunaux sont désormais accessibles au public, ce dont il faut se féliciter. La Commission de l'éthique judiciaire a continué à encourager le débat sur les questions d'éthique au sein de la profession judiciaire et les possibilités de formation à l'intégrité pour les procureurs ont été renforcées ou sont sur le point de l'être. Des efforts ont été faits pour renforcer le rôle du Conseil de la magistrature concernant les procédures et les décisions de progression de carrière. Toutefois, bon nombre d'initiatives censées répondre aux préoccupations du GRECO selon les autorités ne sont encore qu'au stade de projets en cours d'examen, susceptibles d'être ou de ne pas être concrétisés dans le futur. Plus généralement, le renforcement des activités et des responsabilités des organes judiciaires autonomes est crucial pour assurer l'indépendance de la magistrature et écarter tout risque d'influence politique. Enfin, le régime des immunités administratives applicable aux trois catégories d'agents publics examinés (à savoir les parlementaires, les juges et les procureurs), qui est maintenu, ne se justifie guère aujourd'hui d'un point de vue juridique.
67. Le GRECO a reconnu dans ses rapports précédents les efforts louables accomplis ces dix dernières années par la Lettonie dans le domaine de la lutte contre la corruption. Cependant, s'agissant de ce Quatrième Cycle d'Évaluation et de ses recommandations spécifiques, les mesures mises en œuvre à ce stade sont assez limitées. En outre, les incertitudes concernant la structure du KNAB, pierre angulaire du système letton de lutte contre la corruption, sont une source de préoccupation pour le GRECO, qui n'a eu de cesse de recommander que l'indépendance de l'institution soit renforcée. Il ressort clairement de ce rapport que la mise en œuvre et le pilotage des réformes de la lutte contre la corruption ne peuvent pas, et ne doivent pas, être abandonnés au KNAB, qui a besoin du concours et de l'engagement des différents piliers des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en la matière. À cet égard, la responsabilité personnelle qui incombe à chaque agent des différentes catégories ciblées par ce rapport (parlementaires, juges et procureurs) de respecter ses obligations est cruciale.
68. Aussi, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il décide donc d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation lettone de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, ix, x, xi, xii, xiii et xiv) dès que possible mais au plus tard pour le 30 septembre 2015.
69. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Lettonie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.