

Strasbourg, le 17 mai 2002

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2002) 2F**  
**Provisoire\***

## Premier Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur la Lettonie

Adopté par le GRECO  
lors de sa 9<sup>ème</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 13-17 mai 2002)

\* Les dispositions législatives pertinentes seront annexées dans la version finale.

## **I. INTRODUCTION**

1. La Lettonie a été le vingt-deuxième Etat membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'EEG) se composait des experts suivants : M. Jim Warnock, Detective Chief Inspector, Headquarters Operational Support Unit, National Crime Squad (Royaume Uni, expert pour les questions répressives) ; M. Marko Sorli, Vice-Président de la Cour suprême (Slovénie, expert pour les questions de justice pénale) et Mme Ülke Raig, Conseillère juridique, Département du droit pénal, Ministère de la Justice (Estonie, experte pour les questions de politique générale). Accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, l'EEG s'est rendue à Riga du 3 au 6 décembre 2001. Au préalable, l'équipe avait reçu des autorités lettones, les réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2001) 42).
2. L'EEG a rencontré des représentants des organisations gouvernementales lettones suivantes : le Ministère de la Justice ; le Conseil pour la prévention de la corruption ; le Département judiciaire du Ministère de la Justice ; les tribunaux ; le Bureau du Procureur général ; Le Bureau pour la prévention du blanchiment des capitaux provenant d'activités illicites ; l'Agence de la privatisation ; la Police de la sécurité ; la Police d'Etat : a) le Bureau des poursuites contre le crime organisé et la corruption et b) la Police économique ; le Trésor Public ; le Bureau de contrôle des comptes de l'Etat ; le Département de la supervision des marchés publics (Ministère des Finances) ; le Département d'audit interne du Ministère des Finances.
3. D'autre part, l'EEG a rencontré des représentants de Transparency International Lettonie - Delna et un représentant des médias.
4. Il est rappelé que le GRECO avait décidé, lors de sa seconde réunion plénière (décembre 1999), que le premier cycle d'évaluation irait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001<sup>1</sup>, et que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation porterait sur les éléments suivants :
  - Principe directeur 3 (ci-après dénommé " PDC 3 " : autorités chargées de prévenir, d'instruire, de poursuivre et de juger les infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens utilisés pour réunir des éléments de preuve, indépendance et autonomie) ;
  - Principe directeur 7 (ci-après dénommé " PDC 7 " : personnes ou organismes spécialement chargés de la corruption, moyens mis à leur disposition) ;
  - Principe directeur 6 (ci-après désigné " PDC 6 " : immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
5. Suite aux réunions mentionnées dans les paragraphes 2 et 3 ci-dessus, les experts de l'EEG ont soumis au Secrétariat leurs observations individuelles concernant chacun des secteurs concernés ainsi que les propositions de recommandations, sur la base desquelles le présent rapport a été préparé. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités lettones, et si possible leur efficacité, pour remplir les conditions dérivant des PDC 3, 6 et 7. Le rapport commence par une description de la situation en matière de corruption en Lettonie, la politique générale anti-corruption, les institutions et autorités en charge de la lutte - leur fonctionnement, structures, pouvoirs, expertise, moyens et spécialisation - ainsi que le système des immunités. La deuxième partie du rapport est une analyse critique de la situation décrite précédemment, jugeant en particulier de la totale compatibilité du système en place en

---

<sup>1</sup> Lors de sa 7<sup>ème</sup> Réunion plénière (décembre 2001), le GRECO avait décidé de prolonger jusqu'au 31 décembre 2002 le Premier Cycle d'Evaluation.

Lettonie avec les engagements résultant des PDC 3, 6 et 7. Pour finir, le rapport comporte une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'attention de la Lettonie pour lui permettre d'améliorer le degré de conformité avec les PDC énoncés.

## **II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION**

6. La Lettonie couvre une surface de 64.589 km<sup>2</sup> et compte une population totale d'environ 2.350.000 habitants (57,6 % de Lettons, 29,6 % de Russes). Elle a une frontière commune avec l'Estonie, la Fédération de Russie, le Bélarus et la Lituanie. La longueur de la côte baltique est de 500 km. Le produit intérieur brut (PIB) a augmenté en Lettonie de 6,6 % en 2000 et de 7,9% au cours des neuf premiers mois de 2001. L'augmentation du PIB a été particulièrement favorisée par la croissance du secteur des services (+ 7,1 %) et par le développement des activités économiques dans le secteur industriel (bois, textile, mines, carrières et industrie de la pêche). Malgré une croissance rapide, l'inflation reste faible (2,6 % en 2000) et le PIB par habitant est passé de 24 % en 1995 à 29 % comparativement à la moyenne de l'Union européenne.

### **a. Le phénomène de corruption et sa perception en Lettonie**

#### *i) Législation pénale*

7. Le nouveau droit pénal letton, entré en vigueur en avril 1999, contient plusieurs dispositions donnant une définition de la corruption et des infractions liées à la corruption : la corruption active est définie dans l'article 323, elle a lieu lorsqu'une "personne distribue des pots de vin, c'est-à-dire fournit des biens de valeur, des avantages d'ordre financier ou autre (...) à un agent public<sup>2</sup> afin que ce dernier, dans l'exercice de ses fonctions, accomplisse ou n'accomplisse pas certains actes dans l'intérêt de l'auteur du pot de vin. La peine prévue est l'emprisonnement pour une durée n'excédant pas six ans " ; elle est portée à un emprisonnement " d'une durée minimale de cinq ans et maximale de douze ans " si l'infraction est commise à plusieurs reprises ou par un agent de l'Etat. L'article 320 définit ainsi la corruption passive : " Toute personne qui accepte un pot de vin, c'est-à-dire qui accepte intentionnellement et illégalement des biens de valeur, des avantages d'ordre financier ou autre (...) pour accomplir ou ne pas accomplir certains actes dans l'intérêt de l'auteur du pot de vin dans l'exercice de ses fonctions est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée n'excédant pas huit ans (...) " ; la peine est portée à "un emprisonnement d'une durée minimale de trois ans et n'excédant pas dix ans " si l'infraction est commise à plusieurs reprises ou à grande échelle et "à huit ans minimum et quinze ans maximum " si l'infraction est commise "avec extorsion d'un pot de vin " ou "par un groupe de personnes conformément à un accord préalable ou encore par un agent de l'Etat occupant un poste à responsabilité ". Le code pénal prévoit également les infractions liées à "l'intermédiation en matière de corruption " (article 322), "le détournement de pot de vin " (article 321), "l'abus d'autorité publique " (article 317), "l'usage de mauvaise foi d'un statut officiel " (article 318), "le défaut d'action d'un agent de l'Etat " (article 319), "la violation des restrictions imposées aux

---

<sup>2</sup> Selon la section 316 (chapitre XXIV) du Code pénal (définition d'un agent public) :

1. Les représentants de l'autorité de l'Etat, ainsi que toute personne qui exerce de manière permanente ou temporaire ses activités au sein des services des pouvoirs locaux ou de l'Etat et qui a la capacité de prendre des décisions liant d'autres personnes, d'exécuter des fonctions de supervision, de contrôle, d'investigation ou de sanction ou encore de traiter des biens et ressources financières du pouvoir local ou de l'Etat sont à considérer comme agents publics.
2. Le Président, les membres de la *Saeima* (le Parlement de la République de Lettonie), le Premier ministre et les membres du gouvernement ainsi que les agents des institutions d'Etat qui sont élus, nommés ou approuvés par la *Saeima* ou le gouvernement, les responsables des pouvoirs locaux, leurs adjoints et directeurs exécutifs sont à considérer comme des agents publics occupant une fonction de responsabilité.

agents de l'Etat " (article 325), " la participation illicite à des transactions sur des biens " (article 326) ainsi que la corruption passive dans le secteur privé (article 198) et la corruption active dans le secteur privé (article 199).<sup>3</sup>

8. En Lettonie, les personnes morales ne peuvent être tenues pour responsables d'une infraction pénale de corruption. En matière d'infraction pénale (y compris les affaires de corruption), le droit pénal letton reconnaît uniquement la responsabilité des personnes physiques agissant en qualité de représentant d'une personne morale.<sup>4</sup>
9. L'EEG a reçu des informations de la part des autorités lettones selon lesquelles il existe un lien perceptible entre la corruption et le crime organisé dans le pays. Néanmoins, l'EEG n'a pu obtenir d'informations détaillées sur l'étendue de ce lien et ne peut donc pas exprimer une opinion objective en la matière.
10. Conformément au Code de procédure pénale de la Lettonie ont droit à des mesures spéciales de protection, les victimes, les témoins, les suspects et les accusés ainsi que leurs défenseurs et toute personne incriminée devant témoigner dans les affaires pénales concernant des crimes graves ou très graves. Une personne peut être considérée par le Procureur Général comme étant un sujet ayant droit à des mesures spéciales de protection, sur la base d'une proposition écrite émanant de l'autorité de poursuites, par une décision motivée. La protection de ces personnes est réalisée notamment par la garantie de non-divulgaration de leurs données personnelles, et en appliquant les mesures de protection prévues dans la Loi sur les activités opérationnelles et autres.
11. Depuis avril 1998, le blanchiment des capitaux est considéré en Lettonie comme une infraction pénale à part entière, en vertu de l'article 5 de la Loi sur la prévention du blanchiment de revenus dérivés d'activités criminelles. L'article 4 énonce quinze catégories d'infractions principales, dont la corruption active, la corruption passive, l'intermédiation en matière de corruption, le détournement de pots de vin et l'acceptation non autorisée d'avantages financiers (corruption passive dans le secteur privé). L'article 195 du droit pénal prévoit des sanctions pour le blanchiment des capitaux.<sup>5</sup> La Lettonie a ratifié la Convention européenne de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et a adopté la Résolution de l'Assemblée balte de 1997 sur la lutte contre le blanchiment des capitaux. En 1998, le Bureau pour la prévention du blanchiment des capitaux provenant d'activités criminelles a commencé à opérer, sous la supervision du Bureau du Procureur général. Le service comprend treize personnes et traite toutes les affaires de blanchiment de capitaux.

*ii) Mesures préventives*

12. En septembre 1997, le gouvernement letton a mis en place un Conseil pour la prévention de la corruption dont la tâche principale est de coordonner les actions de l'ensemble des institutions impliquées dans la lutte et la prévention de la corruption en Lettonie et d'assurer la cohérence de

---

<sup>3</sup> Des amendements au droit pénal ont été introduits aux dispositions lettones anti-corruption conformément à la Convention pénale contre la corruption. Les textes législatifs correspondant sont inclus dans l'Annexe I de ce rapport.

<sup>4</sup> Dans une action contre une personne morale suite à une infraction pénale, la personne physique ayant commis l'infraction en qualité de représentant ou sur instruction de la personne morale, ou durant son service de la personne morale, ainsi que les complices de cette personne physique, sont pénalement responsables (Section 12 du droit pénal).

<sup>5</sup> Les personnes ayant procédé au blanchiment de ressources financières ou de biens provenant d'activités criminelles, en violation des exigences prescrites par la loi et connaissant l'origine criminelle de ces ressources ou biens encourrent une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ou une amende n'excédant pas 150 fois le salaire mensuel minimum, avec ou sans confiscation des biens.

la politique dans ce domaine. Le Conseil est composé du Ministre de la Justice en qualité de président ainsi que du Ministre de l'Intérieur, du Directeur général du Trésor Public, du Directeur général du Bureau de vérification des comptes de l'Etat, du Procureur général, du Directeur du Conseil de la concurrence, d'un représentant de la Banque de Lettonie et du responsable de Delna, la branche lettone de Transparency International. Les représentants de la Banque mondiale et la délégation de la Commission européenne en Lettonie peuvent participer aux réunions du Conseil en qualité d'observateurs. En février 1998, le Conseil a développé un programme de prévention de la corruption, mis à jour et révisé chaque année, la dernière révision datant du 15 mai 2001. Le Conseil a la responsabilité, entre autres, de mener des recherches et des analyses sur les causes de la corruption, d'élaborer des propositions législatives en matière de prévention de la corruption et de réforme de l'administration de l'Etat, de mettre en place des actions de formation juridique et éthique à destination des agents publics et de la société, de promouvoir l'implication de la société dans les activités de prévention de la corruption. Au moment de la visite, l'EEG a été informée qu'un nouvel organe (le "Conseil pour la prévention du crime et de la corruption") allait remplacer le Conseil pour la prévention de la corruption. Ce Conseil pour la prévention du crime et de la corruption serait directement présidé par le Premier Ministre accompagné des Ministres de la Justice et de l'Intérieur en tant qu'adjoints.

13. Le Programme de prévention de la corruption pour 2001 est composé de trois volets : prévention, poursuites et formation. Le volet "prévention" est le plus complet : il est destiné à améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire, les procédures administratives et de concurrence, les questions liées à la délivrance d'autorisations et à la transparence. Il souligne également le besoin de réviser le système de financement des partis politiques. Le volet "poursuites" met l'accent sur la nécessité de créer un Centre d'audit et d'améliorer les mécanismes des Services des douanes et du Trésor Public. Le volet "formation" souligne non seulement la nécessité de former les fonctionnaires à de nouvelles procédures administratives plus transparentes et aux questions d'éthique, mais aussi celle d'améliorer la prise de conscience du public quant à ses droits, et de tenter de l'impliquer dans la lutte contre les comportements liés à la corruption.
14. Des codes de conduite existent déjà pour les membres de l'Association du Barreau, les juges, les notaires assermentés, les procureurs et les journalistes. Dans le cadre du Programme de prévention de la corruption, le Ministère de la Justice étudiait au moment de la visite le projet d'un code général de conduite pour les agents publics. De son côté, la Saeima examinait l'élaboration d'un code d'éthique pour les membres du Parlement.
15. La Loi sur la prévention de la corruption adoptée par la Saeima le 25 septembre 1995 constitue une autre mesure de prévention. Ce texte complète le code pénal et d'autres lois pertinentes avec des dispositions relatives à la corruption. Les objectifs de la Loi sur la prévention de la corruption, tels qu'énoncés dans l'article 1, sont :
  - d'améliorer la transparence dans l'action des fonctionnaires ;
  - d'éviter les situations dans lesquelles les attributions des fonctionnaires sont compromises par des influences illégales ;
  - d'interdire aux fonctionnaires d'exercer leur autorité dans des situations susceptibles de déboucher sur des conflits d'intérêts.
16. La loi établit également une liste détaillée de personnes considérées comme agents publics, y compris celles mentionnées précédemment au titre de la section 316 du code pénal. D'autre part, la loi inclut une série de dispositions interdisant la réception de cadeaux et autres formes de

rétribution, elle insiste sur l'incompatibilité du statut d'agent public avec d'autres activités, et contraint les agents publics à déclarer leur patrimoine.

*iii) Coopération internationale*

17. Selon les règles de droit pertinentes (Code de procédure pénale, traités et accords internationaux), la Lettonie peut donner suite à toute demande d'assistance juridique mutuelle en matière pénale, même si les faits concernés ne constituent pas une infraction pénale en Lettonie, ce qui signifie qu'il n'y a pas nécessité d'appliquer la règle de réciprocité. La Lettonie a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 9 février 2001, mais n'a pas encore signé la Convention civile. La Lettonie a exprimé le souhait de signer la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales : elle sera signée dès que le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption aura terminé son examen de la législation lettone. La Lettonie a ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et son protocole additionnel, la Convention sur la transmission des procédures répressives et la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées. La Lettonie est également liée par un grand nombre d'accords bilatéraux en matière pénale sur la coopération internationale judiciaire et des forces de police.
18. Selon les informations fournies à l'EEG, il n'existerait pas en Lettonie de facteurs spécifiques susceptibles de faire obstacle ou d'entraver l'assistance judiciaire internationale dans la poursuite des infractions pénales de corruption. Il n'existe pas de statistiques spécifiques concernant l'assistance judiciaire internationale dans la poursuite des infractions pénales de corruption. Selon l'article 98 de la Constitution (Satversme) de la République de Lettonie, les citoyens lettons ne peuvent être extradés.

*iv) Statistiques*

19. Selon les statistiques fournies par les autorités lettones à l'EEG, en 2000, trente quatre affaires de corruption passive et neuf affaires de corruption active ont été enregistrées. Cinq personnes ont été reconnues coupables de corruption passive (contre vingt trois en 1999, douze en 1998 et quarante en 1997) et six de corruption active (contre neuf en 1999, cinq en 1998 et sept en 1997). Au cours du premier semestre 2001, trente et un cas de corruption active et passive ont déjà été enregistrés.
20. Si l'EEG reconnaît qu'il a été difficile de quantifier de manière précise le niveau de corruption en Lettonie, elle est également en mesure de témoigner de ce que la corruption est perçue publiquement comme un phénomène inquiétant qui affecte les activités de certaines institutions publiques en Lettonie, par exemple les douanes, la police de la circulation et le pouvoir judiciaire. L'ampleur du problème est reconnue au plus haut niveau politique. Le gouvernement semble engagé dans l'amélioration du cadre juridique et sa mise en place pour réprimer la corruption, qui, de l'avis de l'EEG, peut être considérée comme l'un des facteurs essentiels d'entrave au développement démocratique et par-dessus tout économique de la Lettonie. Selon l'indice de perception de la corruption pour 2001 publié par Transparency International, la Lettonie était en 59ème position avec une note de 3,4 sur 10.

## Statistiques sur les infractions enregistrées et les personnes condamn

Infraction pénale	1994		1995		1996		1997		1
CL 317 excès de pouvoir	113	-	96	8	95	6	75	11	3
CL 318: Abus de fonctions publiques	69	47	97	22	105	11	79	15	78
CL 319: Défaut d'action de la part d'un agent de l'Etat	-	-	-	-	-	-	-	-	0
CL 320: <b>Acceptation d'un pot de vin</b>	26	29	44	19	63	24	32	40	74
CL 321: Détournement d'un pot de vin	-	-	-	-	-	-	-	-	0
CL 322: Intermédiation dans un pot de vin	2	1	2	0	3	1	0	0	5
CL 323: <b>Remise d'un pot de vin</b>	7		8	0	17	6	12	7	17
CL 325: Violation des restrictions imposées à un agent de l'Etat	1	0	1	0	0	0	3	0	4
CL 326: Participation illégale à des transactions sur des biens									
CL 327: Falsification de documents officiels	31	-	38	0	49	2	57	4	57
CL 328: Falsification d'informations officielles	-	-	-	-	-	-	-	-	0
CL 195: Blanchiment de capitaux provenant de crimes	0	-	0	0	0	0	0	0	0
CL 196: User et abuser d'un mandat de mauvaise foi	-	-	-	-	-	-	-	-	0
CL 197: Négligence	43	-	81	6	83	8	55	12	52
CL 198: Acceptation non autorisée d'avantages financiers	-	-	-	-	-	-	-	-	0
CL 199: Corruption commerciale	-	-	-	-	-	-	-	-	0
<b>Total des Infractions pénales dans les institutions de l'Etat</b>	<b>292</b>	<b>77</b>	<b>367</b>	<b>55</b>	<b>415</b>	<b>58</b>	<b>313</b>	<b>89</b>	<b>290</b>
<b>Total des personnes condamnées</b>									

\* Les statistiques sur les personnes condamn

Infractions  
enregistrées

Personnes  
condamnées

## **b. Organismes et institutions en charge de la lutte contre la corruption**

### **b1. La police**

21. La tâche essentielle du Ministère de l'Intérieur en Lettonie est de développer et mettre en œuvre des politiques unifiées en matière de lutte contre la criminalité, de maintien de l'ordre public et de la sécurité. Le Ministère de l'Intérieur comprend six institutions majeures :
- la police d'Etat
  - la police de la sécurité
  - la police des frontières
  - le service d'Etat de secours et de lutte contre les incendies
  - le Bureau des nationaux et de l'émigration
  - l'Ecole de police lettone
22. En vertu du Règlement du Ministère de l'Intérieur, "le chef politique du Ministère est le Ministre de l'Intérieur. Le Ministre est responsable devant la Saeima des activités de son Ministère et doit remplir ses fonctions telles que définies par la loi et les autres textes législatifs." Plus de 20.000 personnes travaillent au Ministère de l'Intérieur, soit près du tiers de l'ensemble des employés des institutions de l'Etat en Lettonie.
23. Conformément à une recommandation du Ministre de l'Intérieur, les Chefs de la Police d'Etat et de la Police de la Sécurité sont nommés (et peuvent être révoqués) par le gouvernement. Le choix s'opère parmi les officiers supérieurs de la police qui justifient d'une formation juridique supérieure et d'une expérience d'au moins cinq ans à un poste de direction au sein de la police.
24. Les activités des forces de police sont placées sous le contrôle du gouvernement et du Ministre de l'Intérieur, mais aussi des institutions de l'administration locale dans la mesure où ces dernières peuvent créer une police locale - dont les tâches sont plus restreintes que celles attribuées à la police d'Etat ou de la Sécurité.
- i) La Police de la Sécurité*
25. La Police de la Sécurité exerce diverses responsabilités allant du contre-espionnage à la lutte contre la corruption. Quatre vingt dix pour cent de son travail consiste en des activités opérationnelles.<sup>6</sup>
26. La Police de la Sécurité ne considère pas la corruption comme sa priorité principale. Elle estime que cela est plutôt du ressort de la Police d'Etat. Toutefois, il semble bien que la Police de la Sécurité entreprend des actions opérationnelles contre la corruption : en avril 2000, une unité spéciale a été formée dans cette institution, l'Unité des opérations actives, dont l'une des tâches principales est de combattre la corruption. Durant l'année 2000 et les neuf premiers mois de 2001, la Police de la Sécurité a procédé à des investigations et transmis vingt affaires ayant trait à des actes de corruption au bureau du Procureur, en demandant l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre de : 12 fonctionnaires de police, un employé des services fiscaux de l'Etat, un maître de conférence (doyen a.i. de l'Université lettone), un garde frontière, un fonctionnaire municipal et 12 autres personnes ne travaillant pas dans les services de l'Etat. Un des exemples donnés à l'EEG avait pour origine une plainte publique. Cette affaire particulière avait été

---

<sup>6</sup> Les fonctions de la police de la sécurité sont strictement dictées par la Loi sur les autorités de la sécurité de l'Etat, et la police de la sécurité a entrepris ses activités dans la lutte contre la corruption sur instruction du Ministre de l'Intérieur.



engagée par suite du manque de confiance du plaignant dans les autres institutions de l'Etat. Aucune affaire de corruption n'a nécessité le recours aux mesures de protection des témoins.

*ii) La Police d'Etat*

27. La Police d'Etat comprend deux institutions d'enquête sur la corruption, en l'occurrence le Bureau de lutte contre le crime organisé et la corruption, et la Police économique.

Le Bureau de lutte contre le crime organisé et la corruption

28. La tâche principale du Bureau de lutte contre le crime organisé et la corruption est de combattre le crime organisé.

29. Les objectifs publiés pour ce bureau sont les suivants :

- prévenir le crime organisé et la corruption ;
- entreprendre des investigations et des activités opérationnelles relevant de son autorité sur le territoire de l'Etat ;
- coordonner les travaux de lutte contre le crime organisé, la contrebande et la corruption ;
- coordonner les travaux des autres unités de la Police d'Etat.

30. Au sein de ce bureau, vingt personnes sont employées dans une unité de lutte contre la corruption. Aucun plan stratégique spécifique n'a été présenté ou fourni à l'EEG pour examen. Les membres de cette unité rencontrés par l'EEG ont mentionné l'affaire d'une fonctionnaire de haut rang de la Police économique sur laquelle enquêtait l'unité. Cette dernière avait été placée en détention pour avoir tenté d'interrompre une enquête. En 2000, le bureau a mis à jour huit affaires de corruption passive, un cas de corruption active, neuf « usages du statut officiel de mauvaise foi » et un cas où l'autorité publique a été outrepassée. Quatre anciens fonctionnaires de police ont été arrêtés, de même que cinq fonctionnaires de police en activité, quatre agents de l'enseignement, huit fonctionnaires de police municipale, un garde frontière, sept agents des douanes et deux autres agents. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2001, deux affaires de corruption active et trois cas de corruption passive ont été soulevés, les personnes suivantes étant placées en détention : sept fonctionnaires de police, huit gardes frontière, trois fonctionnaires de police municipale, trois superviseurs des douanes et quatre autres agents.

31. La tâche du Bureau de lutte contre le crime organisé et la corruption est d'enquêter sur des cas de corruption liés au crime organisé. Cela ne veut pas dire, toutefois, que d'autres informations sur d'éventuels cas de corruption ne soient pas examinées et enquêtées. Toute information opérationnelle reçue sur un cas de corruption est vérifiée ou envoyée à d'autres autorités compétentes impliquées dans les enquêtes sur les infractions de corruption. En plus, le Bureau reçoit des informations provenant d'autres institutions. Par conséquent, il existe un système impartial d'échange d'informations. Lorsque le Bureau reçoit une demande d'information opérationnelle de la part d'institutions habilitées à formuler une telle demande, celle-ci est traitée et une assistance logistique est fournie. Le Bureau collabore également avec succès avec le Centre de lutte contre la contrebande lorsqu'il s'agit d'affaires pouvant être liées à la corruption.

*iii) Le Bureau de la Police économique*

32. En 1999, le Bureau de la Police économique a été réorganisé pour devenir une institution centrale, comptant des unités subordonnées dans sept villes et vingt régions. La Police

économique est scindée en cinq divisions, chacune spécialisée dans un type de criminalité particulier comme le blanchiment d'argent, la fraude, la contrebande, la cybercriminalité. La Police économique a la responsabilité des enquêtes à l'égard des infractions suivantes :

- Usage et abus d'un mandat de mauvaise foi
- Négligence
- Acceptation non autorisée d'avantages financiers
- Corruption commerciale
- Obtention et divulgation non autorisées d'informations secrètes obtenues dans le cadre du secret professionnel ou commercial
- Blanchiment des produits du crime
- Outrepasser l'autorité publique
- Abus de statut officiel
- Défaut d'action de la part d'un agent de l'Etat
- Acceptation de pots de vin

33. Ses objectifs sont les suivants :

- analyser, planifier, gérer, coordonner, contrôler et soutenir le travail de toutes les unités structurelles de la Police économique dans le cadre de la prévention et de la révélation des infractions relevant de leur autorité,
- en vertu de la législation sur les activités de renseignement, effectuer des activités opérationnelles et de recherche (investigations, bilan et préparations opérationnels des affaires) de manière à permettre une prévention adéquate des infractions relevant des compétences de la Police économique, leur révélation, la recherche des contrevenants, ainsi que la recherche, la collecte, l'archivage des preuves et leur usage dans les procédures pénales,
- collecter, analyser, enregistrer, archiver et utiliser des informations licites ou secrètes sur des faits/événements/personnes, nécessaires dans le cadre des enquêtes, de la prévention et de la cessation des infractions relevant de leur juridiction,
- gérer, planifier, coordonner, contrôler et soutenir le travail des unités de la Police économique dans les affaires pénales relevant de ses compétences pour prévenir et mettre un terme aux infractions dans le domaine économique,
- prendre des mesures opérationnelles, pénales et administratives pour avertir, prévenir et stopper les infractions à caractère administratif dans le domaine économique relevant des compétences de la Police économique.

34. Sur un plan général, une grande part de son travail lié à la corruption relève plutôt de relations irrégulières que de pots de vin.

35. La Police économique indique bénéficier du soutien total de l'Etat pour la lutte contre la corruption. Plutôt que de mettre en place un bureau unique responsable de l'ensemble des affaires de corruption, il a été jugé préférable que chaque discipline criminelle s'attaque à la corruption dans son propre secteur d'opérations. Le bureau trouverait opportun que les responsabilités soient plus clairement définies au sein des institutions de l'Etat.

*iv) Inspection interne de la Police*

36. Le système d'identification et d'investigation des plaintes de corruption à propos de la police d'Etat est fondé sur le principe suivant lequel toute plainte visant le travail de tout agent de police

doit être enregistrée et enquêtée en vue d'assurer qu'elle est fondée dans ses motifs. Il y a un agent dans chaque établissement de police en charge de l'enquête des plaintes du public. Si la personne n'est pas satisfaite des résultats de l'enquête d'un certain cas pour ce qui est de la corruption, elle peut faire appel devant un agent de police de rang supérieur, devant la police de la sécurité ou même devant le Ministère de l'Intérieur. La direction de la police d'Etat croit que la confiance du public dans la police d'Etat est le meilleur outil pour une prévention et une lutte effectives de toutes les formes d'infraction. Par conséquent, une attention accrue est consacrée à l'obtention de renseignement sur et à l'investigation de la corruption perpétrée par des agents de police. La structure principale engagée dans l'enquête d'éventuels cas de corruption dans la police d'Etat est l'Inspection des Ressources Humaines de la police d'Etat. L'Inspection se trouve sous les ordres directs du chef de la police d'Etat et elle est investie des tâches suivantes :

- inspection des manquements aux règles disciplinaires, abus de fonction et autres cas ;
- analyse et traitement des plaintes et des autres documents reçus du public portant sur des infractions commises par des agents de police ;
- analyse et traitement des plaintes déposées par des agents de police à propos des sanctions disciplinaires qui leur sont infligées ;
- contrôle du travail d'inspection des unités structurelles de la police d'Etat ;
- synthèse et analyse de l'information relative aux manquements aux règles disciplinaires commis par des agents de police ;
- transmission des cas pour traitement complémentaire au Département d'Enquête de la police d'Etat ou au Bureau du Procureur.

v) *Recrutement et formation*

37. Les conditions générales requises pour être nommé dans les forces de police lettones sont définies par la Loi sur la police (section 28) : les candidats doivent être citoyens lettons, âgés de dix huit à trente cinq ans. Leurs caractéristiques personnelles, leur niveau d'instruction, leurs motivations ainsi que leur condition physique et de santé sont évalués. Toute personne ayant travaillé de manière permanente ou temporaire dans les services de sécurité de l'URSS ne peut intégrer les forces de police lettones. Il est mentionné, dans cette même disposition, que le devoir de tout fonctionnaire de police est " d'observer les normes de l'éthique professionnelle ".
38. Lors de sa prise de fonction, chaque fonctionnaire de police doit prêter serment et jurer, entre autres, " d'être loyal envers la République de Lettonie et de servir honorablement la loi ".
39. En 2001, plusieurs activités de formation pour les officiers de la police d'Etat sur des sujets liés à la corruption ont été organisées. En 2000 et 2001, le projet PHARE sur la corruption (Lutte contre la corruption, législation, formation et Programme d'information adressé au public) a également été réalisé ; des représentants de la police d'Etat ont participé à ce projet au niveau du Comité de gestion et des experts. Dans le cadre de ce projet, a été organisée la formation des officiers de la police d'Etat. De la formation dans ce domaine a également été faite dans le cadre de la coopération internationale mutuelle.

**b2. Investigation criminelle en matière de corruption**

40. Conformément au Code de procédure pénale de la Lettonie, aussi bien les juridictions, que le Parquet et les autres organes d'enquêtes ont l'obligation d'entamer des enquêtes pénales à chaque fois qu'un élément d'infraction pénale est découvert, utilisant tous les moyens permis pour découvrir le facteur constitutif de l'infraction et les auteurs de cette infraction pénale, afin de

les présenter à la justice. Le Code de procédure pénale prévoit des règles établissant dans quels cas une action pénale ne doit pas être initiée et une action pendante doit être close :

- si aucun acte criminel n'a eu lieu ;
- si un acte ne comporte pas les éléments nécessaires constitutifs d'une infraction pénale ;
- si le délai de prescription des poursuites pénales est dépassé ;
- en raison d'une amnistie qui annule la punition prévue pour l'infraction, ainsi que la grâce pour certaines personnes ;
- contre une personne qui, au moment de l'acte criminel, n'avait pas l'âge de responsabilité pénale ;
- contre la personne qui, au moment de commettre l'infraction, n'a pas atteint l'âge requis par la loi pour la responsabilité pénale ;
- suite à la réconciliation entre la victime et l'accusé dans les affaires entamées uniquement sur la base d'une plainte de la victime ;
- s'il n'y a pas de plaintes de la victime, lorsque l'action pénale peut être commencée uniquement sur la base de la plainte ;
- contre une personne décédée, sauf si une procédure demande la réhabilitation de cette personne ou la réouverture de l'affaire contre d'autres personnes sur la base d'informations nouvelles, ainsi que dans des cas de crimes contre l'humanité, de génocide, de crimes contre la paix publique et de crimes commis en temps de guerre ;
- contre une personne à l'encontre de laquelle il existe déjà un jugement définitif ou une décision qui classe l'affaire pour les mêmes motifs sur la même accusation ;
- contre une personne contre laquelle il existe une décision valable des organes d'enquêtes ou de poursuites sur le classement de l'affaires portant sur la même accusation.

41. En outre, l'article 5 du Code de procédure pénale mentionne les cas où il est possible de refuser d'engager ou de clore une action pénale :

- si des éléments constitutifs d'une infraction pénale existent, mais n'ont pas causé un tort au point de nécessiter une décision pénale, permettant ainsi à la personne accusée d'être déchargée de toute responsabilité pénale ;
- en cas de conciliation entre la victime et la personne accusée pour les infractions pénales prévues par le droit pénal ;
- si l'acte criminel a été commis par un mineur et que des circonstances spécifiques atténuant sa responsabilité ont été établies.

42. Dans ces cas, une copie de la décision prise par les autorités d'investigation, les procureurs ou les juges, et refusant l'engagement de poursuites pénales ou de décharger une personne de toute responsabilité pénale, doit être envoyée aux personnes concernées par la décision qui a été prise ainsi qu'aux victimes du crime. Il n'est pas possible de ne pas commencer des poursuites et de ne pas classer une affaire criminelle dans le cas où la personne qui a commis l'infraction pénale, ou son représentant légal, s'y oppose.

43. Le Code de procédure pénale accorde un large pouvoir aux procureurs durant les enquêtes préliminaires et au cours de la procédure devant la cour. Les procureurs supervisent les activités des institutions d'investigation (police), organisent et gèrent les enquêtes préliminaires, et représentent le Ministère public durant le procès. Dans le cadre de ses activités de supervision, le procureur :

- engage ou refuse d'engager une action pénale ;

- demande aux institutions d'investigation d'engager une action pénale ;
  - annule les décisions illégales ou infondées prises par les institutions d'investigation et les procureurs de rang inférieur ;
  - prend part aux activités d'enquête ;
  - donne des instructions dans les enquêtes sur les infractions pénales ;
  - examine les plaintes relatives aux activités des organes d'investigation et des procureurs de rang inférieur et peut réexaminer les décisions qui classent les poursuites sans suite rendue par un Ministère public hiérarchiquement subordonné.
  - renvoyer les affaires pénales au Ministère public pour des enquêtes supplémentaires.
44. Le mécanisme garantissant que l'action pénale ne sera pas stoppée suite à une pression morale ou à des considérations injustifiées est le suivant :
- les parties ont le droit de faire appel des décisions du procureur auprès d'un procureur de plus haut niveau, et des décisions du tribunal auprès d'une cour d'une instance supérieure ;
  - l'indépendance des procureurs, affirmée par la Loi sur le Bureau du Procureur général (selon l'article 6, un procureur est indépendant de toute influence de la part des autres institutions publiques et des fonctionnaires, et ne se conforme qu'à la loi).
45. Dans la lutte contre le crime organisé, y compris contre la corruption, le Code de procédure pénale letton et la Loi sur les activités de renseignement donnent la possibilité de faire usage de techniques d'investigation dites spéciales. Pour faire usage de ces techniques spéciales avant l'ouverture d'une action pénale (contrôle de correspondance, obtention d'informations par des moyens techniques, écoutes cachées de conversations privées, etc.), l'autorisation du juge est nécessaire. Dans les cas d'urgence, les techniques spéciales d'investigation sont utilisables sans l'approbation du juge, à condition que le procureur en soit informé dans un délai de 24 heures et que le juge donne son autorisation dans un délai de 72 heures.
46. Les preuves obtenues et enregistrées d'après la procédure prescrite par le Code de procédure pénale, y compris les dépositions de témoins enregistrées au moyen d'équipements audiovisuels sont utilisables comme preuve devant la cour si la présence de ces témoins est impossible. Pour protéger les témoins, le tribunal peut interroger la personne en dehors de la salle d'audience par l'intermédiaire d'équipements techniques.
47. Un programme de protection des témoins est en place en Lettonie ; il est également applicable aux affaires de corruption (Code de procédure pénale, art.106.3).

### **b3. Le Bureau du Procureur général**

48. La Loi sur le Ministère public, adoptée par le Parlement (Saeima) le 19 mai 1994 définit les devoirs, l'organisation et les garanties du Bureau du Procureur général.
49. Selon la section 2 de cette loi, le Bureau du Procureur :
- supervise le travail des institutions d'investigation et les opérations d'enquête des autres institutions ;
  - organise, gère et dirige les poursuites pénales ;
  - engage et conduit les poursuites pénales ;
  - défend l'intérêt public ;
  - supervise l'exécution des condamnations ;

- protège les droits et les intérêts légaux des personnes et de l'Etat ; présente une plainte ou expose une argumentation devant un tribunal dans le cadre des affaires prévues par la loi et,
  - prend part au jugement des affaires devant le tribunal dans le cadre des affaires prévues par la loi.
50. Le Bureau du Procureur est un système institutionnel unique, centralisé, à trois niveaux, placé sous la direction du Procureur général. Un tel système pour le parquet a été établi pour que cela corresponde au système des trois niveaux des juridictions en Lettonie.
51. La Loi sur le Ministère public prévoit que :
- 1) les bureaux du procureur régional et des districts (en nombres égaux aux juridictions du niveau concerné ;
  - 2) les bureaux du procureur au niveau régional (en nombres égaux aux juridictions régionales ;
  - 3) le bureau du Procureur général.
52. Chaque Bureau du Procureur est dirigé par un Procureur général. Hormis leurs fonctions directes, chaque bureau du procureur général contrôle le travail des bureaux des procureurs régionaux dans leur département. Le Bureau du Procureur Général se divise en divisions (criminelle, civile et la division pour la direction des activités opérationnelles), s'occupant chacune de ces matières au niveau national. Les procureurs généraux départementaux agissent à la fois en tant que Procureurs Généraux adjoints et un d'entre eux remplace le Procureur Général pendant son absence.
53. Le Procureur général gère et contrôle le fonctionnement de l'institution du Bureau du Procureur, détermine sa structure interne et les moyens en personnel en conformité avec les recettes budgétaires allouées par l'Etat, et dirige directement le travail des procureurs du Bureau du Procureur général.
54. Le Procureur général est nommé par la Saeima, sur recommandation du Juge président de la Cour suprême, pour une durée de cinq ans, sur la base de ses qualifications professionnelles et éthiques. La personne nommée en tant que Procureur Général doit posséder au moins cinq ans d'expérience de travail dans le Bureau d'un procureur ou trois ans d'expérience en tant que juge de la Cour constitutionnelle, suprême ou régionale. Les procureurs sont nommés par le Procureur Général pour une période de cinq ans, suite à un accord de la Commission de Qualification, et il n'existe aucune restriction en ce qui concerne un deuxième mandat. D'autres procureurs sont nommés par le Procureur général pour une durée illimitée. Une nouvelle procédure a été établie il y a deux ans concernant la révocation du Procureur Général : les membres du Parlement doivent maintenant établir dans leur demande de révocation que des infractions à la loi ont été commises par le Procureur Général (violation de la loi, acte indigne incompatible avec la fonction, appartenance à un parti politique ou toute autre organisation politique). De ce fait, la demande des députés est soumise à l'examen d'un juge de la Cour suprême nommé par le Président de la Cour suprême. Si, au cours de l'examen, ce juge note des manquements commis par le Procureur Général dans son travail, confirmés par la suite par la Session de la Cour suprême, le Parlement peut alors décider la révocation du Procureur Général. Si, pendant ce même examen, aucun manquement du Procureur Général n'est constaté, la motion de révocation du Procureur Général est retirée.

55. La loi spécifie les obligations requises aux candidats pour le poste de Procureur Général : citoyenneté de la République de Lettonie, diplôme en droit, impartialité politique, maîtrise parfaite du letton, etc. Lorsque le candidat a réussi son examen de qualification ainsi que la formation interne, et que la possibilité de sa nomination a été discutée par la Commission de Qualification, le Procureur Général décide de sa désignation à un poste. La loi prévoit la nomination d'une commission d'attestation et de qualification pour examiner les candidats au poste de procureurs, sur la base de la formation et du programme interne, ainsi que pour discuter d'infractions disciplinaires graves. L'appartenance à la commission de qualification et d'attestation ainsi qu'au programme de formation interne est approuvée annuellement par le Conseil des Procureurs Généraux.
56. Au sein de la structure du Bureau du Procureur général, un Département « des affaires spécialement graves » a été créé en 1998. Il est chargé des enquêtes sur les affaires de corruption d'agents publics de haut rang et supervise, entre autres, l'application des moyens spéciaux d'investigation, y compris dans les cas liés à la corruption. En octobre 1994 et en mars 1997 ont respectivement été créés le Bureau spécialisé du Procureur contre le crime organisé et autres affaires (au niveau régional), et le Bureau du Procureur pour les infractions financières et économiques (au niveau des districts). Ces structures ont pour objectif de combattre ces formes spéciales de criminalité.
57. La Loi sur le Ministère public affirme également la neutralité politique de celle-ci. Elle est incompatible avec toute appartenance à un parti ou à une organisation politique. Dans le cadre de ses fonctions, un procureur est uniquement soumis à l'autorité de la loi : la Saeima, le Conseil des Ministres, les instances de gouvernement centrales et locales et les fonctionnaires de ces instances ont interdiction d'interférer dans le travail du Bureau du Procureur durant les investigations ou l'exécution de ses autres fonctions (section 6).
58. Lors de l'examen d'affaires spécifiques, chaque procureur prend ses décisions de manière indépendante et sur la seule base de son intime conviction et de la loi. Il est possible de faire appel des décisions des procureurs pour les cas et selon les procédures prévues par la loi auprès d'un procureur de niveau immédiatement supérieur des bureaux régionaux ou de district, ou auprès du Procureur général au niveau du Bureau du Procureur général. Les décisions de ces procureurs de niveau supérieur ne sont pas susceptibles d'un autre appel.
59. La Loi sur le Ministère public établit les règles de gestion et de contrôle du Bureau du Procureur général et des activités des procureurs, ainsi que la procédure d'appel des décisions des procureurs. Le Procureur général peut émettre des instructions et des ordres à caractère obligatoire pour les autres procureurs.
60. Il incombe au procureur d'engager l'action pénale. Si le procureur refuse d'engager les poursuites, les parties ont le droit de faire appel de cette décision auprès d'un procureur de rang supérieur.

#### **b4. L'appareil judiciaire**

61. La Constitution et la Loi sur le pouvoir judiciaire établissent un appareil judiciaire à trois niveaux, formé de trente quatre tribunaux de district, cinq tribunaux régionaux et une Cour suprême, considérés collectivement comme les tribunaux de droit commun. Il est possible de faire appel des décisions des tribunaux de district auprès d'un tribunal régional et, dans le cadre de la

procédure de cassation, de contester une décision d'un tribunal régional auprès de la Cour suprême.

62. La Constitution consacre l'indépendance des juges et des tribunaux, disposant que "les juges doivent être indépendants et soumis exclusivement à la loi " et que "les jugements ne doivent être rendus que par les tribunaux ".
63. Selon la législation pertinente, le Ministère de la Justice gère les ressources financières des tribunaux de district et régionaux, y compris la prévision du budget et la répartition subséquente des fonds.
64. Conformément à l'article 84 de la Constitution de la Lettonie et aux articles 51 à 60 de la loi sur le pouvoir judiciaire, les juges au niveau des juridictions de district sont nommés par le Parlement sur recommandation du Ministre de la Justice pour une période de trois ans. A l'issue de cette période de trois ans, le Parlement doit les confirmer dans leurs fonctions pour une durée illimitée sur recommandation du Ministre de la Justice et sur la base de l'avis du Conseil d'aptitude judiciaire. La procédure est similaire pour les juges des tribunaux régionaux, excepté le fait qu'ils sont nommés pour une durée illimitée. Selon la loi sur le pouvoir judiciaire, les juges peuvent être démis de leurs fonctions ou déplacés que pour des motifs et en vertu de procédures établies par la loi ; par le Parlement sur leur propre demande, pour des raisons de santé, s'ils ont atteint l'âge obligatoire de la retraite, s'ils ont été reconnus coupables d'une infraction pénale.
65. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, l'article 1 de la loi sur la responsabilité disciplinaire en matière judiciaire prévoit qu'un juge peut être accusé d'avoir commis une faute professionnelle pour la violation intentionnelle de la loi pendant l'examen d'une affaire ; manquement aux obligations de sa charge, actions déshonorantes, infractions administratives, refus de renoncer à participer à un parti ou une organisation politiques. L'article 2 prévoit que toutes les affaires disciplinaires sont examinées par le Conseil disciplinaire de justice qui est composé du président, du vice-président et de trois juges de la Cour Suprême, deux présidents des tribunaux régionaux, deux présidents des tribunaux de district et deux chefs de bureaux du registre foncier élus par le Conseil des Juges. Un juge à l'encontre duquel une procédure disciplinaire a été engagée peut examiner des documents, donner des explications et participer à des auditions devant le Conseil disciplinaire de justice.
66. Le Conseil disciplinaire de justice peut prendre les décisions suivantes : écarter l'affaire disciplinaire ou imposer des sanctions telles que des réprimandes ou la réduction du salaire. Il peut aussi renvoyer l'affaire au bureau du procureur lorsqu'il considère qu'il y a des éléments suffisants pour engager l'action pénale, recommander au Parlement que le juge soit démis de ses fonctions ou envoyer l'affaire devant le Conseil d'aptitude judiciaire en vue de reconsidérer sa classification.

#### **b5. Autres corps et institutions**

67. La Lettonie compte d'autres autorités qui, bien qu'elles ne soient pas directement impliquées dans le domaine pénal, jouent un rôle important dans la prévention et la révélation des affaires de corruption. A cet égard, il est important de nommer le Trésor Public, le bureau du Commissaire à l'information, le Ministère des Finances, le Contrôleur général aux comptes, le Département de l'environnement et des pouvoirs locaux.



i) *Le Trésor Public*

68. Le Trésor Public est composé de l'Administration nationale des douanes et de l'Administration nationale fiscale. Parmi les départements de soutien, citons le Département de contrôle et de la prévention de la corruption dont l'objectif principal est de prévenir la corruption. Cette tâche est réalisée à partir des déclarations (des revenus et des dépenses) des agents publics. Ces déclarations sont effectuées au moment de la prise de fonction, puis sur un rythme annuel et enfin au moment de l'abandon de la fonction. Ces déclarations se composent de deux parties : une partie ouverte au public (situation économique de la personne, participation dans des entreprises privées, etc.), l'autre à caractère confidentiel (données personnelles). Les déclarations relatives aux agents publics occupant les postes les plus élevés et aux représentants de l'Administration d'Etat (en commençant par le Président de la Lettonie) sont publiées au Journal officiel du pays. Près de 41.000 déclarations sont produites chaque année, dont 5 % font l'objet d'un contrôle. La méthodologie de sélection en vue du contrôle est définie par le Directeur général du département. Il s'agit entre autres de contrôles concernant des agents publics ayant fait l'objet de plaintes ou appartenant à des groupes dits à risque (employés des commissions ou de l'administration des pouvoirs locaux). Une ligne téléphonique confidentielle de type " hot line " est utilisée en soutien. Les contrôles cherchent à établir si une amélioration des conditions matérielles est intervenue.
69. Si les contrôleurs du département estiment que la situation de la personne contrôlée peut être liée à des irrégularités, ils sollicitent en premier lieu un complément d'informations, essentiellement des banques, puis demandent à utiliser certaines bases de données (par exemple celles du cadastre ou des transports), et au final synthétisent toutes les données ainsi collectées. Si une suspicion sérieuse d'infraction pénale apparaît au cours de l'enquête du Trésor Public, l'affaire est transmise à la police économique ou au Ministère public.

ii) *Bureau de Contrôle des comptes de l'État*

70. Le Bureau de contrôle des comptes de l'Etat (ci-après BCE) est une institution collégiale indépendante créée en 1993, chargée de l'audit du budget de l'Etat et des biens de l'Etat et de l'administration locale. Dans le cadre de sa mission, le BCE :
- contrôle la régularité des achats publics locaux et de l'Etat ;
  - contrôle la légalité des processus de privatisation ;
  - rend un avis sur les projets d'actes législatifs soumis au Conseil des Ministres et liés aux recettes ou aux dépenses de l'Etat et de l'administration locale.
71. Le BCE est géré par le Contrôleur général dont la position est comparable à celle d'un Ministre. Le Parlement (Saeima) nomme le Contrôleur général pour sept ans. Les contrôleurs sont proposés et nommés à leurs fonctions selon la même procédure que pour les juges, mais seulement pour une période fixe. Au cours de leur fonction, ils ne peuvent être révoqués que par décision du tribunal. Les membres du Conseil du BCE et ceux des commissions des départements d'audit doivent, en vertu de la recommandation du Contrôleur général, être confirmés par le Parlement pour une durée de sept ans. Le BCE se compose de 170 personnes, dont 120 sont employées à des fonctions d'audit.
72. Au cours de la réunion, l'EEG a été informée de ce que la corruption est considérée comme une tâche secondaire pour le BCE, et de ce que les marchés publics constituent un domaine très sensible. Si les fonctionnaires du BCE suspectent un acte de corruption, ils en font état

directement auprès du Ministère public – en présence d'éléments d'infractions pénales - ou dans les autres cas au Trésor Public. En 2001, le bureau a effectué des audits conformément aux normes établies sur le plan international dans ce domaine : les résultats ont montré que les problèmes les plus importants concernent les pouvoirs locaux et les organismes de l'Etat, financés essentiellement par des budgets spéciaux moins détaillés que pour les dépenses ordinaires du budget de l'Etat. L'EEG a été informée de ce qu'il est extrêmement difficile, pour cette raison, de contrôler les dépenses de ces organismes d'Etat qui utilisent souvent des fonds non contrôlés. Le BCE vérifie également les procédures de privatisation et le déroulement des diverses activités une fois les entreprises privatisées. En ce qui concerne la politique de transparence du bureau, un rapport des activités du BCE est établi annuellement et rendu public au travers de divers supports tels que les bulletins officiels, les journaux et les sites Internet. Il est également présenté au Parlement.

iii) *Département de Supervision des marchés de l'Etat et des municipalités auprès du Ministère des Finances*

73. Selon l'article 33 de la Loi sur les marchés publics de l'Etat et des pouvoirs locaux, le département avait pour fonction de contrôler la légitimité des marchés publics et des municipalités. En janvier 2002, une nouvelle Loi sur les achats pour les besoins de l'Etat et des pouvoirs locaux est entrée en vigueur en remplacement de la loi susmentionnée. Des dispositions plus spécifiques ont été introduites pour garantir la transparence et l'équité dans les procédures d'appel d'offre. Cette loi définit les critères de sélection en fonction de la valeur de marché et permet à la commission chargée d'examiner des offres de rejeter les propositions anormalement basses, qui faussent le processus de prise de décision. Elle prévoit également la création d'une institution spéciale - le Bureau de surveillance des marchés publics - qui recevra les plaintes et aura le pouvoir, entre autres, de suspendre la procédure de soumission en cas de plainte déposée par l'un des soumissionnaires. Durant l'examen des plaintes, toutes les parties intéressées à la plainte auront la possibilité de participer aux auditions. La nouvelle loi prévoit la publication de toutes les offres sur Internet.

74. Le 5 juillet 2001, la Saeima a adopté la nouvelle « Loi sur les achats pour les besoins de l'Etat et des pouvoirs locaux » appelée à entrer en vigueur le 1 janvier 2002. L'EEG a appris que les objectifs essentiels de cette nouvelle loi étaient, d'une part, de clarifier les dispositions concernant les procédures des marchés publics et donc de permettre aux soumissionnaires une interprétation plus stricte de la législation, et de l'autre de réduire le nombre d'actes administratifs dans ce domaine. La loi prévoit la création d'un corps de surveillance (le Bureau de surveillance des marchés<sup>7</sup>) dont les tâches principales sont définies à la section 39 de la loi. Le Bureau a également le pouvoir de suspendre toute procédure de soumission si l'un des soumissionnaires dépose une plainte.

75. Bien que les agents impliqués dans les marchés publics soient considérés comme un groupe à haut risque, l'EEG a été informée de ce que trois affaires seulement ont été portées – très récemment - devant les tribunaux (septembre 2001). Il s'agit de procédures de soumission relevant des domaines de la construction dans la région de Riga, dont on soupçonne que certaines ont des liens avec des hommes politiques. De plus, l'EEG a appris que dans plusieurs affaires, la législation sur les marchés n'était pas appliquée et qu'il est assez fréquent de voir les autorités s'adresser directement à des fournisseurs. Selon certaines informations, le fait que très peu de cas de corruption aient été découverts dans le domaine des marchés pourrait être la

---

<sup>7</sup> Ce Bureau a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

conséquence d'activités de contrôle et d'enquête inadaptées. Des pratiques de corruption pourraient ainsi passer inaperçues.

*iv) Département d'audit interne (du Ministère des Finances)*

76. L'amélioration de l'audit a pris toute son importance avec l'entrée en vigueur en 1999 des dispositions du Conseil des Ministres sur l'Audit interne et les décrets du Ministère des Finances sur la méthodologie de l'audit interne conjoint en 2001. Le Ministère des Finances joue un rôle de coordination dans l'audit : il coordonne et gère la mise en place et le développement de l'audit interne dans le service public, développe la méthodologie, des guides et des manuels d'audit interne, coordonne la formation et la qualification professionnelle, offre un point de référence central pour les connaissances et les informations relatives à l'audit interne. L'audit interne des programmes financés par l'Union européenne est effectué au travers de dispositions conjointes d'audit. L'opération est menée par les services d'audit interne du Ministère concerné, accompagnés d'agents du Département d'audit interne du Ministère des Finances.

*v) Agence de la privatisation*

77. En février 1994, une Loi sur la « privatisation des biens de l'Etat et des pouvoirs locaux » a été adoptée. Elle a prévu notamment la création de l'Agence lettone de privatisation (ci-après "ALP"). L'ALP est une société d'Etat par actions à but non lucratif qui emploie 125 personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaires. Elle a en charge tous les aspects de la privatisation des entreprises d'Etat (à l'exception des biens agricoles et immobiliers). L'Agence est financée par les recettes du processus de privatisation lui-même. L'ALP collecte des fonds issus des privatisations sur la base d'un pourcentage fixé par le gouvernement. Les activités opérationnelles sont exécutées et les décisions sont prises par le Directoire de l'Agence, composé de sept membres.

78. L'EEG a été informée de ce que depuis la création de l'ALP, seuls deux cas d'infraction ont été relevés. L'un date de 1994, lorsqu'il a été demandé à un employé de démissionner pour avoir vendu des informations confidentielles. Le second cas est survenu en 2000 et concerne un membre du Directoire poursuivi pour avoir tenté de persuader une entreprise de renoncer à participer à l'option d'achat durant une opération de privatisation. Cette personne, dont les relations d'amitié avec un autre enchérisseur ont été mises à jour par la police, a été condamnée à un an de prison avec sursis.

**c. Immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption**

79. L'EEG regrette vivement que les autorités lettones n'aient pas été en mesure d'organiser, durant la visite à Riga, une réunion avec des experts en matière d'immunité, malgré la demande expresse qui en avait été faite. Cette réunion n'apparaissait pas en effet dans le premier projet de programme préparé par les autorités lettones. Pour cette raison, l'EEG, dans son examen du système d'immunité existant en Lettonie, a uniquement pris en compte les textes législatifs qui lui ont été communiqués durant la visite (en particulier la Constitution et la Loi sur le pouvoir judiciaire) et les réponses au questionnaire.

80. En Lettonie, les autorités suivantes jouissent d'immunités :

- Le Président de la république : sa responsabilité pénale peut être engagée si la Saeima y consent par un vote pris à la majorité des deux tiers au moins (article 54).

- Les membres de la Saeima : ils ne peuvent pas être appelés à rendre de comptes dans le cadre d'une action judiciaire, administrative ou disciplinaire en liaison avec leur vote ou leur position, tels qu'exprimés dans le cadre de leur fonction. Des poursuites pénales peuvent être engagées contre des membres du Parlement si, dans le cadre de leurs activités parlementaires, ils diffusent (article 28) :
    - des déclarations diffamatoires qu'ils savent être fausses ou
    - des déclarations diffamatoires relatives à la vie privée ou familiale.
81. Par ailleurs, les membres de la Saeima ne peuvent pas être arrêtés, leurs locaux ne peuvent être fouillés et leur liberté personnelle ne peut être entravée d'une manière ou d'une autre sans le consentement de la Saeima. Les membres de ce parlement peuvent faire l'objet d'une arrestation s'ils sont appréhendés en flagrant délit de crime. Le Présidium doit être averti dans les vingt quatre heures de toute arrestation d'un membre de la Saeima et l'affaire doit être évoquée au cours de la réunion qui suit pour décider du maintien ou non de la personne en détention. Lorsque la Saeima n'est pas en session, et jusqu'à l'ouverture de la prochaine session, le Présidium peut décider du maintien ou non en détention de la personne concernée (article 29). Sans le consentement de la Saeima, aucune poursuite pénale ne peut être engagée et aucune amende administrative ne peut être infligée à l'un de ses membres (article 30).
82. Les juges et les juges non professionnels bénéficient d'une immunité pour la durée de leur mandat relatif à des décisions de justice. Une action pénale contre un juge ne peut être engagée que par le Procureur général de la République de Lettonie. Un juge ne peut être détenu et sa responsabilité pénale ne peut être engagée qu'avec le consentement de la Saeima. Toute décision de justice concernant la détention, le transfert forcé, la perquisition ou l'arrestation d'un juge est du seul ressort d'un juge de la Cour suprême, spécialement habilité à cet effet. Un juge non professionnel, durant son mandat juridictionnel, ne peut voir sa responsabilité pénale engagée ou ne peut être détenu sans le consentement des pouvoirs locaux qui l'ont élu. Une décision concernant la détention, le transfert forcé, la perquisition ou l'arrestation d'un juge non professionnel est du seul ressort d'un juge de la Cour suprême, spécialement habilité à cet effet.
83. Si un diplomate letton commet une infraction dans un autre Etat, l'article 4 du droit pénal s'applique. Cet article dispose que la responsabilité des citoyens lettons est engagée en conformité avec cette loi pour les infractions pénales commises sur le territoire d'un autre Etat. La Lettonie a ratifié la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives et a conclu avec d'autres états un ensemble d'accords bilatéraux : les poursuites peuvent être entreprises sur la base de ces traités. Jusqu'à présent, aucune affaire de ce type ne s'est présentée.

### **III. ANALYSE**

#### **a. Politique générale et législation sur la corruption**

84. L'ampleur du problème de corruption en Lettonie est difficile à quantifier. La perception du problème est toujours très différente de sa réalité, même si les deux aspects ont une importance égale. La difficulté commence avec la reconnaissance du problème : le véritable défi est de changer les attitudes et les comportements. Durant la visite de l'EEG, il lui a été affirmé à plusieurs reprises que la mentalité de la société lettone à l'égard de la corruption était en train de changer, et que les cas de soupçons de corruption sont de plus en plus souvent rapportés à la police ou aux autres autorités répressives. L'EEG est d'avis qu'il s'agit là d'une évolution

extrêmement positive. Si le gouvernement letton a agi rapidement avec l'introduction d'un cadre législatif approprié, les véritables obstacles restent la complexité de la question, les incertitudes manifestées par la société, les problèmes de compétence et la rapidité de changement demandée.

85. Pour ces raisons, l'EEG tient pour essentiel de recommander aux autorités lettones de poursuivre la mise en place 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 tout le monde connaisse ses droits et ses devoirs.
86. En outre, l'EEG recommande de continuer à mettre en œuvre le programme de prévention contre la corruption, en particulier sur les questions suivantes :
- augmenter la prise de conscience du public des dangers que représente la corruption pour la stabilité des institutions démocratiques et le progrès économique et social ;
  - informer le public des mesures adoptées pour combattre la corruption, des peines encourues et des institutions impliquées dans la lutte contre la corruption auxquelles le public peut s'adresser ;
  - renforcer l'implication des médias et des organisations non gouvernementales dans une campagne coordonnée de sensibilisation.
87. L'EEG a rencontré des représentants des autorités lettones ayant manifesté leur intention de combattre le problème de la corruption en Lettonie. La majorité d'entre eux ont fréquemment mentionné le Conseil pour la prévention de la corruption, qui passe pour le principal responsable de la mise en œuvre de la politique anti-corruption en Lettonie. L'EEG note avec satisfaction que cet organisme est composé de personnes venant d'horizons divers. Des représentants des Ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Finances, du Bureau du Procureur général, du Trésor Public, du Bureau d'audit de l'Etat, du Service de l'Administration de l'Etat Civil, de l'Ecole lettone de l'Administration publique et d'autres institutions et organisations (dont Transparency International) participent aux réunions du Conseil pour la prévention de la corruption. L'EEG salue également les actions entreprises pour mettre à jour la législation liée directement ou indirectement à la prévention de la corruption, et pour en combler les lacunes. Elle reconnaît les efforts réalisés dans ce domaine, en particulier plusieurs projets de loi et de règlements destinés à mettre en place un nouveau cadre législatif ou à amender et améliorer la législation en place (sur le financement des partis politiques, la prévention des conflits d'intérêt au sein des organes de l'Etat, les marchés publics et la gestion des participations de l'Etat dans les entreprises) ainsi que les amendements prévus dans le droit pénal.
88. L'EEG prend également note des actions déjà entreprises dans les organismes publics conformément au Programme de prévention de la corruption adopté par le Conseil, par exemple le principe de rotation des agents des douanes et l'abolition de la possibilité pour des fonctionnaires de la Police d'Etat d'infliger des amendes immédiates lors de la découverte d'une infraction. En outre, le projet de loi sur les procédures administratives a été actualisé et la nouvelle Loi sur le financement des partis politiques a été élaborée et soumise au Conseil des Ministres.
89. L'EEG est d'avis que le travail du Conseil pour la prévention de la corruption ne produit pas toujours les résultats escomptés par le public. L'EEG n'est pas en mesure de dire avec précision pourquoi certains de ces objectifs n'ont pas été atteints, mais il semble souvent que la personne directement responsable du suivi et de la mise en application des décisions prises par le Conseil

ne dispose pas des moyens financiers et techniques appropriés pour appliquer une véritable politique anti-corruption. C'est pourquoi, l'EEG recommande que les compétences du Conseil pour la prévention de la corruption soient étendues afin d'assurer la mise en œuvre effective de ses objectifs.

## **b. Organes de police et de poursuite**

### *i) Investigation et coordination*

90. Il existe à l'heure actuelle en Lettonie une série d'organes de police qui contribuent à la lutte contre la corruption. L'EEG considère que leurs efforts sont franchement fragmentés et isolés et qu'il y a un manque manifeste de direction et de coordination conduisant sans aucun doute des occasions manquées. Il est clair que ces organismes n'obtiennent pas les résultats attendus par la société. Un membre de la Police économique a fait part à l'EEG, durant sa visite, de "la nécessité de clarifier qui fait (ou doit faire) quoi".
91. A l'heure actuelle, 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. Les cas les plus significatifs semblent tous provenir de tiers déçus et impliqués dans l'« affaire ». Cela laisse à penser que la collecte de renseignements est insuffisante dans le domaine de la corruption, et que les techniques d'investigations proactives ne sont pas employées.
92. L'EEG recommande de ce fait de promouvoir la coordination, le partage d'expérience et la circulation de l'information entre les différentes forces de police impliquées dans les enquêtes anti-corruption, en particulier en créant un groupe de travail opérationnel anti-corruption par une approche multi-services et par-dessus tout, des stratégies d'investigation davantage proactives.
93. L'Etat letton a besoin d'un processus de collecte des informations sur la corruption, actuellement disséminées. Ces données collectives permettraient d'identifier les failles justifiant des recherches plus poussées. L'existence d'une capacité de renseignements et d'analyse constituerait une aide précieuse pour quantifier, classer et comprendre le phénomène de corruption. Les tendances émergentes et les cibles seraient mises en lumière à partir de ces données. La prévention de la corruption et des stratégies d'action pourront ainsi être mises sur pied, avec l'application de méthodes d'intervention plus proactives. Les ressources opérationnelles y gagneront en efficacité.
94. Les organes de police ont besoin de structures et de systèmes pour traiter, stocker et diffuser les renseignements. Une entité de coordination et de décision devrait faire partie de cette structure. Les différents organes départementaux devraient régulièrement partager leurs informations et leurs bonnes pratiques. La coopération favoriserait une meilleure efficacité dans la mesure où aucune agence n'est en mesure de combattre seule la corruption. Des efforts sont à entreprendre pour développer des mécanismes de coopération plus étroite entre les autorités administratives, la police et les procureurs. Un échange d'informations et de bonnes pratiques entre ces organes permettrait une approche proactive plus systématique en matière de détection, d'investigation et de poursuite de la corruption. L'EEG recommande de ce fait l'introduction d'un système de renseignement anti-corruption<sup>8</sup>, doté de fonctions opérationnelles et la recherche dans les

---

<sup>8</sup> Un système de renseignement implique la collecte, l'appréciation, la recherche, l'évaluation et l'information subséquente sur les activités. Ce procédé est lié à l'atteinte des objectifs politiques, en énonçant les priorités d'utilisation et de responsabilité des Droits de l'Homme.

secteurs vulnérables ainsi que la capacité de réaliser et développer des stratégies d'intervention précoces.

95. Le Département du contrôle et de la prévention de la corruption du Trésor Public semble, à première vue, être un bon système de contrôle des agents publics. Son travail est soutenu par l'article 328 du droit pénal, qui incrimine l'usage d'une fausse information officielle, définie comme la divulgation, en toute connaissance de cause, d'informations à une institution ou un agent public. Toutefois, la division manque de moyens véritables, elle n'a aucun pouvoir pour contrôler les déclarations à la lumière des comptes bancaires et autres avoirs financiers détenus par les agents publics. Le mécanisme repose sur la bonne volonté des agents publics de divulguer l'ensemble des avoirs. L'EEG a cru comprendre que cette situation faisait l'objet d'un réexamen au moment de la visite et qu'une nouvelle législation est à l'étude. L'EEG recommande d'étendre les pouvoirs de cette unité pour englober les informations livrées par les établissements bancaires sur les comptes financiers d'un individu.

*ii) Support technique*

96. Les Lettons ont de grandes aspirations pour l'avenir. L'opinion publique est fortement influencée par les performances économiques du pays et les avantages sociaux qui en découlent. Le mécontentement lié à l'avancement de la réforme a donné naissance à la suspicion et au ressentiment. Cette situation pose deux véritables défis aux institutions de lutte contre la corruption : gagner la confiance du public et démontrer leur efficacité en produisant des résultats concrets. L'EEG a constaté un manque évident d'équipements et de moyens technologiques modernes adaptés au travail quotidien des organes répressifs. Par conséquent, l'EEG recommande que le financement de la lutte contre la corruption soit amélioré.

*iii) Techniques de police proactives*

97. Excepté en ce qui concerne la Police de sécurité, l'EEG n'a pas été convaincue de l'emploi courant de techniques policières sophistiquées. Les informateurs et les agents clandestins sont des méthodes policières rentables, mais il semble qu'il y ait un manque d'imagination dans la lutte contre la corruption, et peu d'exemples de formation véritable dans ces domaines. La police d'Etat a souligné faire usage de l'interception des communications dans toutes les affaires de corruption, ce qui soulève des polémiques quant à savoir si ces techniques intrusives sont appliquées correctement et de façon proportionnée. L'application et l'exécution strictes de la loi associées à des poursuites judiciaires vigoureuses contre les délinquants sont essentielles dans un Etat de droit. En Lettonie, les lois existantes en matière de prévention et de lutte anti-corruption semblent être des outils efficaces, mais l'EEG est d'avis qu'elles sont souvent sous-utilisées. C'est pourquoi, l'EEG recommande un emploi plus efficace des dispositions législatives existantes pour mettre à jour et combattre la corruption, et tout particulièrement celles concernant l'emploi de moyens techniques spéciaux d'enquête pour déceler les comportements liés à la corruption.

*iv) Corruption interne de la Police*

98. L'EEG constate que la mise en place d'un système d'identification et d'investigation des plaintes a été développée. Elle a, de plus constaté, que l'Inspection est constituée d'agents de police de haute caution morale, disposant des connaissances professionnelles requises et d'une longue expérience sur le terrain. Cependant, l'EEG a été informée par certaines des personnes rencontrées du fait que l'Inspection manquait de ressources et qu'elle n'était pas suffisamment

indépendante des agents de police ayant fait l'objet du dépôt d'une plainte à leur rencontre. Par conséquent, elle recommande que les autorités lettone mettent en œuvre des mesures en vue d'assurer un contrôle effectif des actes de la police, y compris en matière de corruption. De telles mesures doivent assurer un degré d'indépendance aux enquêteurs.

v) *Changement d'attitude de la police*

99. Les niveaux de performance attendus par la société lettone moderne pourraient amener la police lettone à envisager un vaste programme de modification de son organisation. La police ayant à faire à des individus, il n'existe pas de méthode ou de technique de changement scientifique ou distincte. Le résultat souhaité de ce type de programme est plus facile à quantifier, la police peut avoir besoin de nouvelles méthodes d'action et, surtout, de nouvelles relations avec la communauté qu'elle sert.
100. Sur le plan organisationnel, l'officier supérieur de police se doit d'énoncer des objectifs et une politique clairement définis. En soutien de l'officier supérieur, le personnel devrait faire preuve d'imagination et émettre des idées sur la manière d'atteindre ces objectifs. Les individus, les groupes et les départements devraient être sollicités pour examiner l'adéquation de leurs rôles et de leurs procédures avec tout nouveau contexte policier. Il s'agit en fait de conférer aux officiers de police la faculté de changer le système existant au sein de l'organisation. A partir des objectifs définis, ce processus donnera lieu à des attitudes et à un comportement ouverts au changement. La police peut avoir besoin d'un soutien. En externe, un expert conseil en organisation peut être sollicité pour faciliter le processus. En interne, une grille d'évaluation des données pourrait être instaurée pour mesurer les performances actuelles et évaluer par conséquent le programme de changement.
101. Les organes de police semblent être orientés vers l'action. Les indicateurs de performances tournent trop rapidement à l'énumération des lois existantes ou en cours de développement, plutôt qu'à des résultats tangibles. Un changement réel des attitudes et du comportement est donc nécessaire. Des compétences et une motivation accrues doivent être mises en œuvre dans la lutte anti-corruption. Le public exige un service rentable, exempt de corruption. De ce fait, l'EEG observe que les efforts en vue de changer les attitudes et comportements des agents de police s'avèreraient bénéfiques à la mise en œuvre des stratégies anti-corruption.

vi) *Le pouvoir judiciaire*

102. La Loi sur le Ministère public garantit une position relativement forte et indépendante du bureau du Procureur à l'égard des autres autorités de l'État. De l'avis des membres du bureau rencontrés par l'EEG, l'environnement juridique garantit habituellement le bon fonctionnement de l'action publique et de la magistrature dans les affaires de corruption.
103. L'EEG a noté que le Ministère public et le pouvoir judiciaire étaient perçus par le public comme inefficaces dans la lutte contre la corruption. A titre d'exemple, il a été rapporté qu'en 2000, trente quatre affaires de pots de vin ont fait l'objet d'une enquête mais que seules cinq personnes ont été condamnées.
104. Le nombre minime de personnes condamnées pour corruption et la disparité entre les infractions enregistrées et les condamnations pour corruption semblent indiquer la nécessité d'une action bien plus performante de la part de tous les organes de contrôle ou chargés d'appliquer la loi, et d'un travail plus efficace de la part du Ministère public et de la magistrature.



105. L'image du Ministère public et de la magistrature sera grandement renforcée non seulement par l'exercice de la justice, mais aussi par la reconnaissance publique de cet exercice. Seuls des résultats tangibles permettront une réduction progressive du fossé entre la perception du public et les statistiques officielles.
106. Au sein du Bureau du Procureur général, plusieurs unités se sont vues confier des fonctions spéciales dans le cadre de la lutte contre la criminalité. Les enquêtes et les poursuites en matière de corruption ne sont qu'une de leurs tâches. Les procureurs de ces unités ne considèrent pas la lutte anti-corruption comme étant leur principale priorité. La corruption est un délit sournois et très complexe. Les enquêtes et les poursuites d'infractions aussi complexes nécessitent des compétences spéciales, de l'expérience et une formation particulière. La taille du pays ne justifie guère de spécialiser des procureurs dans tous les bureaux régionaux et de district. Il semblerait plus efficace de doter une unité au sein du Bureau du Procureur général des moyens humains et matériels appropriés. Une unité dédiée spécialement à la corruption et aux affaires liées à la corruption devrait permettre au Ministère public de jouer un rôle plus actif dans la stratégie anti-corruption.
107. L'EEG recommande, par conséquent, que l'une des unités existantes au sein du Bureau du Procureur général traitant des affaires de corruption, soit responsable de la formation, du soutien et du partage de la pratique avec d'autres unités impliquées dans la lutte contre la corruption. L'unité devrait apporter un soutien aux bureaux territoriaux du parquet et développer un plus haut niveau de coopération avec les institutions de la police.

*vii) Formation*

108. Le Ministère de la Justice joue un rôle important par rapport aux tribunaux. Les tribunaux disposent d'un faible contrôle juridique et pratique et de peu d'influence sur son propre financement, qui est défini au niveau du Ministère de la Justice. L'EEG considère que la magistrature en général et la formation des juges en particulier bénéficient de ressources financières insuffisantes. Des conditions de travail insatisfaisantes, un manque de moyens technologiques et des rémunérations inadéquates contribuent à l'inefficacité et à une accumulation d'affaires en souffrance, en particulier dans les juridictions de la municipalité de Riga. C'est pourquoi, l'EEG recommande de garantir aux magistrats un statut juridique et financier satisfaisant ; d'augmenter sensiblement les moyens accordés aux juridictions afin d'en améliorer le fonctionnement.
109. Bien que l'EEG ait été informée que les personnes responsables de la prévention, de l'investigation, des poursuites et du jugement des infractions de corruption participent à des séminaires et des programmes de formation, il est difficile de dire si la formation aux questions de corruption est affectée de la priorité requise ou si son niveau est approprié. L'EEG recommande donc de continuer une formation adéquate - en particulier dans les typologies de corruption et les difficultés spécifiques de l'investigation, y compris sa dimension internationale - soit mise en place à l'attention des fonctionnaires de police, des procureurs et des juges en charge des affaires de corruption et infractions connexes.

viii) *Protection des témoins*

110. Il était évident pour l'EEG que la plupart des agents publics interrogés avait peu connaissance de l'existence d'un programme de protection des témoins. D'après l'EEG, le manque de connaissance est encore plus flagrant parmi le grand public. Un programme de protection des témoins est conçu pour offrir protection et anonymat aux témoins à haut risque. Un programme efficace de protection des témoins devrait être en mesure d'offrir un changement d'identité, de lieu de résidence, un hébergement temporaire, des moyens d'alarmes personnelles et des conseils d'ordre général. La population et l'étendue géographique relativement faibles de la Lettonie compliquent la mise en œuvre de la protection des témoins.
111. L'EEG a été informée durant la visite que si la confiance de l'opinion publique dans les organes d'application de la loi est grandissante (avec pour résultat un nombre de plus en plus important de plaintes déposées), les citoyens ont parfois peur de porter plainte contre des agents publics. Ils savent que les actions pénales sont longues et compliquées (ils seront par exemple amenés à témoigner à plusieurs reprises) et ils redoutent souvent des représailles de la part des agents publics, pas tant sur le plan physique que du fait de la position qu'ils occupent dans l'administration de l'Etat. C'est pourquoi, l'EEG recommande d'étendre les campagnes d'information sur l'existence et le recours au programme de protection des témoins. Elles ne peuvent qu'encourager les personnes à se faire connaître, avec l'assurance que les autorités se chargeront de leur protection. Ainsi, les témoins pourront déposer contre des agents corrompus, même de haut rang, sans crainte de représailles.

**c. Marchés publics et autorités locales**

112. Durant la visite, l'EEG a été informée de ce que les marchés publics passés par les autorités locales étaient un des principaux domaines à risque en matière de corruption en Lettonie. La situation évoquée laisse entrevoir l'existence de relations personnelles étroites entre acheteurs et fournisseurs. L'EEG se réjouit de l'entrée en vigueur en janvier 2002 d'une nouvelle Loi sur les achats pour les besoins de l'Etat et des pouvoirs locaux. Elle introduit des règles plus spécifiques pour assurer transparence et équité dans les procédures d'appel à la concurrence. Toutefois, l'EEG considère que l'adoption de nouvelles lois, bien que marquant une étape importante, n'élimine pas pour autant tous les risques de corruption dans ce domaine délicat. L'EEG recommande ainsi que des mesures complémentaires à celles déjà prévues et adoptées, soient mises en place pour minimiser le risque d'occasions de corruption dans le domaine des marchés publics :
- offrir une formation adéquate à tous les agents publics agissant dans le cadre des marchés publics dans les agences centrales ou locales, pour leur faire prendre connaissance des règlements en vigueur et faire en sorte qu'ils soient en mesure de juger des irrégularités de procédure dans le contexte de la mise à jour de la corruption ;
  - améliorer les mécanismes d'appel à la concurrence au niveau des autorités et pouvoirs locaux, afin d'éviter une familiarité excessive entre les agents et les fournisseurs, menant à la passation directe d'ordres sans application des procédures de soumission. Il s'agirait par exemple de procédures de prise de décision collectives, de rotation des agents chargés des achats, de la supervision spécifique des contrats conclus directement, etc.

#### **d. Immunités**

113. L'EEG a noté que le système actuel des immunités de procédure s'applique à un nombre raisonnable de catégories de personnes, en l'occurrence le Président de la République de Lettonie, les membres du Parlement et les juges.
114. L'EEG a considéré que l'étendue de l'immunité de procédure accordée aux membres du Parlement et aux juges était généralement acceptable. Elle a toutefois noté l'absence de lignes directrices claires pour les personnes ayant à décider de la levée ou non de l'immunité. Quoique des règles ou des critères contraignants soient incompatibles avec l'essence même de l'institution de l'immunité de procédure, des lignes directrices contenues par exemple dans les règles de procédures seraient un outil pratique pour éviter les abus politiques. De telles lignes directrices devraient rappeler que, par définition, l'immunité devrait être une exception et devrait être levée s'il est démontré que le suspect a usé de sa position officielle pour bénéficier d'avantages indus.
115. En conséquence, l'EEG recommande d'établir des 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 garantir aussi que les décisions relatives à l'immunité des juges sont prises indépendamment de toute considération politique et qu'elles reposent exclusivement sur le bien-fondé de la requête soumise par le Procureur général.

#### **IV. CONCLUSIONS**

116. L'ampleur du problème de corruption en Lettonie est difficile à évaluer mais on peut affirmer que l'opinion publique a le sentiment que la corruption est un phénomène inquiétant qui affecte les activités de certaines institutions publiques en Lettonie, par exemple les douanes, la police de la circulation et les autorités judiciaires. L'importance du problème apparaît être reconnue au plus haut niveau politique. Le gouvernement semble attaché à poursuivre l'amélioration du cadre juridique et sa mise en place pour réprimer la corruption, qui est l'un des facteurs majeurs de frein au développement démocratique et surtout économique en Lettonie. Le véritable défi consiste à changer les attitudes et le comportement. La mentalité de la société lettone à l'égard du phénomène de corruption est en train d'évoluer et les personnes rapportent de plus en plus souvent à la police ou autres services répressifs des affaires de corruption suspectes. Néanmoins, l'insatisfaction liée à la lenteur des réformes a engendré suspicion et ressentiment, d'où un double défi pour les institutions combattant la corruption : gagner la confiance du public et démontrer leur efficacité en produisant des résultats. En Lettonie, il existe à l'heure actuelle une série d'organes chargés du maintien de l'ordre qui contribuent à la lutte anti-corruption. Leurs efforts sont segmentés et décousus et on note un manque évident de direction et de coordination qui empêche de saisir toutes les opportunités. Manifestement, ces organes ne produisent pas les résultats escomptés par la société.
117. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Lettonie :
- i. poursuivre la mise en application des 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 tout le monde connaisse ses droits et ses devoirs ;

- ii. continuer à mettre en œuvre le programme de prévention contre la corruption continue, en particulier sur les questions suivantes :
  - augmenter la prise de conscience du public des dangers que représente la corruption pour la stabilité des institutions démocratiques et le progrès économique et social ;
  - informer le public des mesures adoptées pour combattre la corruption, des peines encourues et des institutions impliquées dans la lutte contre la corruption auxquelles le public peut s'adresser ;
  - renforcer l'implication des médias et des organisations non gouvernementales dans une campagne coordonnée de sensibilisation.
- iii. que le financement de la lutte contre la corruption soit amélioré ;
- iv. que les compétences du Conseil pour la prévention de la corruption soient étendues afin d'assurer la mise en œuvre effective de ses objectifs ;
- v. promouvoir l'expérience de coordination, le partage et la circulation de l'information entre les différentes forces de police impliquées dans les enquêtes anti-corruption, en particulier en créant un groupe de travail opérationnel anti-corruption par une approche multi-services et par-dessus tout, des stratégies d'investigation davantage proactives ;
- vi. introduire un système de renseignement anti-corruption, doté de fonctions opérationnelles pour inclure la recherche dans les secteurs vulnérables et le développement de stratégies d'intervention précoces ;
- vii. étendre les pouvoirs du Département du contrôle et de la prévention de la corruption du Trésor Public pour englober les informations livrées par les établissements bancaires sur les comptes financiers d'un individu ;
- viii. employer plus efficacement les dispositions législatives existantes pour mettre à jour et combattre la corruption, et tout particulièrement celles concernant l'emploi de moyens techniques d'investigation spéciaux pour déceler les comportements liés à la corruption ;
- ix. mettre en œuvre des mesures en vue d'assurer un contrôle effectif des actes de la police, y compris en matière de corruption. De telles mesures doivent assurer un degré d'indépendance aux enquêteurs ;
- x. que l'une des unités existantes au sein du Bureau du Procureur général traitant des affaires de corruption, soit responsable de la formation, du soutien et du partage de la pratique avec d'autres unités impliquées dans la lutte contre la corruption. L'unité devrait apporter un soutien aux bureaux territoriaux du parquet et développer un plus haut niveau de coopération avec les institutions de la police ;
- xi. garantir aux magistrats un statut juridique et financier satisfaisant ; augmenter sensiblement les moyens accordés aux juridictions afin d'en améliorer le fonctionnement ;
- xii. continuer une formation adéquate - en particulier dans les typologies de corruption et les difficultés spécifiques de l'investigation, y compris sa dimension internationale - soit mise en place à l'attention des fonctionnaires de police, des procureurs et des juges en charge des affaires de corruption et infractions connexes ;

- xiii. étendre les campagnes d'informations sur l'existence et le recours au programme de protection des témoins. Elles ne peuvent qu'encourager les personnes à se faire connaître, avec l'assurance que les autorités se chargeront de leur protection. Ainsi, les témoins pourront déposer contre des agents corrompus, même de haut rang, sans crainte de représailles ;
  - xiv. mettre en place des mesures complémentaires à celles déjà prévues et adoptées, pour minimiser le risque d'occasions de corruption dans le domaine des marchés publics :
    - offrir une formation adéquate à tous les agents publics agissant dans le cadre des marchés publics dans les agences centrales ou locales, pour leur faire prendre connaissance des règlements en vigueur et faire en sorte qu'ils soient en mesure de juger des irrégularités de procédure dans le contexte de la mise à jour de la corruption ;
    - améliorer les mécanismes d'appel à la concurrence au niveau des autorités et pouvoirs locaux, afin d'éviter une familiarité excessive entre les agents et les fournisseurs, menant à la passation directe d'ordres sans application des procédures de soumission. Il s'agirait par exemple de procédures de prise de décision collectives, de rotation des agents chargés des achats, de la supervision spécifique des contrats conclus directement, etc.
  - xv. établir des 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 garantir aussi que les décisions relatives à l'immunité des juges sont prises indépendamment de toute considération politique et qu'elles reposent exclusivement sur le bien-fondé de la requête soumise par le Procureur général.
118. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Lettonie à tenir compte des observations faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
119. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Lettonie à présenter un rapport sur la suite qui aura été donnée aux recommandations susvisées avant le 31 décembre 2003.

ANNEXE I

Dispositions législatives pertinentes en cours