

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

LETONIE



Adopté par le GRECO
lors de sa 80^e Réunion Plénière (Strasbourg, 18-22 juin 2018)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
III. CONTEXTE	6
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	8
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF	8
<i>Le Président</i>	<i>8</i>
<i>Le gouvernement</i>	<i>10</i>
<i>Statut et rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	<i>12</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL	13
<i>Cadre politique</i>	<i>13</i>
<i>Cadre législatif</i>	<i>14</i>
<i>Cadre institutionnel</i>	<i>15</i>
<i>Principes éthiques, règles de conduite et sensibilisation</i>	<i>15</i>
<i>Accès à l'information</i>	<i>17</i>
<i>Transparence du processus législatif</i>	<i>18</i>
<i>Tierces parties et lobbyistes</i>	<i>20</i>
<i>Mécanismes de contrôle</i>	<i>21</i>
CONFLITS D'INTÉRÊTS	21
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	23
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	<i>23</i>
<i>Contrats avec les autorités de l'État</i>	<i>24</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>24</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>25</i>
<i>Utilisation abusive de données confidentielles</i>	<i>25</i>
<i>Restrictions après la cessation des fonctions</i>	<i>26</i>
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	26
<i>Mécanisme de surveillance</i>	<i>27</i>
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXÉCUTION	30
<i>Immunité, procédures administratives et pénales</i>	<i>30</i>
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS	32
ORGANISATION ET RESPONSABILISATION DE LA POLICE ET DU CORPS DES GARDES-FRONTIÈRES	32
<i>Aperçu</i>	<i>32</i>
<i>Accès à l'information</i>	<i>35</i>
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i>	<i>35</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ	36
<i>Planification des politiques et mécanismes de leur mise en œuvre</i>	<i>36</i>
<i>Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption</i>	<i>36</i>
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins</i>	<i>39</i>
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	<i>40</i>
RECRUTEMENT, ÉVOLUTION DE CARRIÈRE ET CONDITIONS DE TRAVAIL	40
<i>Critères de recrutement et procédure de nomination</i>	<i>40</i>
<i>Évaluation des performances et promotion à un grade supérieur</i>	<i>42</i>
<i>Cessation des fonctions et révocation</i>	<i>43</i>
<i>Politique de rotation et de mobilité</i>	<i>44</i>
<i>Salaires et avantages</i>	<i>45</i>
CONFLITS D'INTÉRÊTS	46
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	46
<i>Incompatibilités et activités extérieures</i>	<i>46</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>47</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>47</i>
<i>Informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	<i>47</i>
<i>Restrictions après la cessation des fonctions</i>	<i>48</i>
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	48

<i>Procédure de recours pour le grand public</i>	50
<i>Applications et sanctions</i>	51
IV. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	55

I. RÉSUMÉ

1. La Lettonie est l'un des États membres du GRECO dont l'indice de perception de la corruption établie par *Transparency International* a fluctué plus ou moins favorablement, avec des augmentations de la perception de la corruption enregistrées en 2004 et entre 2009-2011, et des diminutions entre 2006-2008 et depuis 2012. Bon nombre des institutions constituant l'ossature du système national en faveur de l'intégrité ont vu leur budget fondre en raison de la crise financière de 2009-2010 qui a ébranlé les fondations socio-économiques du pays. Plusieurs fractions de la population continuent à souffrir de cet environnement économique précaire, il est devenu courant d'occuper simultanément plusieurs emplois et la tolérance envers la corruption et l'absence d'intégrité se renforce légèrement.

2. Le cadre de la Lettonie en matière d'intégrité et de prévention de la corruption applicable aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et aux organismes chargés de l'application de la loi est assez complet et comprend notamment les Lignes directrices 2015-2020 pour la prévention et la lutte contre la corruption, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics et le Code pénal. Bien qu'au cours des vingt dernières années, des ressources importantes aient été injectées pour endiguer la corruption, renforcer la responsabilité et accroître la confiance du public dans les deux catégories professionnelles couvertes par le présent rapport d'évaluation, en particulier dans la police d'État, certaines lacunes persistent.

3. L'intégrité des PHFE doit être revigorée de manière significative par une combinaison de mesures. Il est impératif de procéder régulièrement à des évaluations des risques pour l'intégrité et d'élaborer, sur la base de ces évaluations, des principes et des normes de conduite applicables aux membres du Conseil des ministres, aux autres responsables politiques des cabinets du Premier ministre et du Vice-Premier ministre et aux conseillers non rémunérés du gouvernement central, tel que les obliger de notifier les conflits d'intérêts au fur et à mesure qu'ils surviennent (*ad hoc*). Outre les membres du Conseil des ministres et les secrétaires parlementaires, tous les responsables politiques doivent obtenir la permission d'exercer des activités auxiliaires, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. La pratique des « fonctionnaires intervenant à titre de conseillers » du gouvernement central de donner des ordres sans droit aux agents publics et au personnel professionnel doit cesser, une plus grande sensibilisation institutionnelle encourager et des conseils et, si nécessaire, des règles de clarification supplémentaires édicter. Du point de vue de la transparence, l'information sur les participants aux réunions du Cabinet des ministres et des secrétaires d'État n'est pas entièrement ouverte au public. Les exigences légales relatives à la publication des résultats des procédures de participation du public ne sont pas appliquées systématiquement et en temps utile. Les noms des conseillers rémunérés et non rémunérés de l'administration centrale ne sont pas facilement consultables et gagneraient à être rendus facilement accessibles en ligne (en ce qui concerne ces derniers - ainsi que les informations sur leur emploi principal et l'exécution des contrats de performance professionnelle pour l'administration centrale). Du point de vue de la responsabilité, les modifications législatives doivent faire en sorte que la véracité des déclarations de biens des membres du Conseil des ministres et d'autres responsables politiques fasse l'objet d'un examen systématique (de préférence annuel), approfondi et indépendant. Les déclarations de patrimoine actualisées des PHEF (et de tous les fonctionnaires de l'administration centrale) doivent être mises à la disposition du public en ligne, comme le prévoit la loi. Enfin, de la réalisation d'une évaluation de la capacité des organes répressifs à engager des poursuites pénales à l'encontre des PHEF résulterait probablement une meilleure allocation des fonctions et des ressources.

4. En ce qui concerne les forces de l'ordre, le rapport se concentre sur la police d'État et les gardes-frontières d'État. La transparence de l'une et de l'autre peut être encore améliorée par des dispositions légales spécifiques prévoyant l'annonce publique de leurs postes vacants. En termes d'engagement envers l'intégrité et les valeurs de prévention de la corruption, l'adoption de codes d'éthique et l'établissement de comités d'éthique par les deux services peut être saluée. Néanmoins,

le code des gardes-frontières n'est pas exempt d'omissions, notamment en ce qui concerne les cadeaux, le lobbying et les comportements non couverts par le code. En outre, les codes des services et les règles des comités d'éthique doivent être harmonisés et des critères objectifs et transparents doivent être élaborés pour évaluer le respect des codes par le personnel de la police et des gardes-frontières dans le cadre de leurs examens périodiques de performance. Il serait important d'allouer plus de ressources aux deux services afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs tâches et assurer la cohérence dans l'attribution des primes, ainsi que d'adopter et mettre en œuvre des mécanismes de protection des lanceurs d'alerte.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. La Lettonie a rejoint le GRECO en 2000 et a été évaluée dans le cadre des premier (décembre 2001), deuxième (février 2004), troisième (janvier 2008) et quatrième (juin 2012) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation résultants, ainsi que les rapports de conformité subséquents, sont disponibles sur le site Web du GRECO (www.coe.int/GRECO). Le cycle actuel est le cinquième et il a été lancé le 1^{er} janvier 2017¹.

6. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités lettonnes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il contient une analyse critique de la situation reflétant les efforts déployés par les parties concernées, ainsi que les résultats atteints. Il identifie les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse, par l'intermédiaire du chef de la délégation de la Lettonie en son sein, ces recommandations aux autorités lettonnes à charge pour elles de désigner les organismes ou organes censés prendre les mesures requises. La Lettonie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport.

7. Aux fins de la préparation du présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Lettonie du 11 au 15 décembre 2017 et s'est basée sur les réponses de ce pays au questionnaire d'évaluation, ainsi que sur d'autres informations reçues notamment de la société civile. L'EEG était composée de M^{me} Alexia KALISPERA, conseillère auprès du parquet de la République de Chypre ; M. Richard HAGEDOORN, responsable des politiques, direction des relations du royaume, ministère de l'Intérieur et des Relations du royaume (Pays-Bas) ; M^{me} Oana Andrea SCHMIDT-HAINEALA, procureur, Bureau du parquet de la Cour d'appel de Bacau (Roumanie) ; et de M. Frank WALSH, Détective Supérieur, police nationale irlandaise, Liaison et protection/Sécurité et renseignement, quartier général de la Garda (Irlande). L'EEG a reçu l'assistance de M^{me} Liubov SAMOKHINA du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec des représentants de la Chancellerie du Président, de la Chancellerie d'État, du Bureau de protection de la Constitution, du Bureau de la sécurité interne, de diverses structures de la police d'État et du corps des gardes-frontières, du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), du Bureau de contrôle des comptes de l'État, du service des recettes publiques, du ministère des Finances, du Trésor public, du syndicat des employés du ministère letton de l'Intérieur, ainsi que d'un spécialiste du droit administratif et de représentants de la société civile et plus précisément du Centre d'études des politiques publiques « Providus » et du chapitre letton de *Transparency International* « Delna ».

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, prière de se reporter au questionnaire sur le [site Web](http://www.coe.int/GRECO) du GRECO.

III. CONTEXTE

9. La Lettonie est membre du GRECO depuis 2000 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents sujets liés à la prévention et à la lutte contre la corruption.² La Lettonie a obtenu des résultats très positifs en termes de mise en œuvre des recommandations du GRECO, à l'exception du quatrième cycle d'évaluation : les résultats du premier cycle d'évaluation ont été les plus positifs, 86,6% des recommandations ayant été pleinement mises en œuvre et 13,4% partiellement mises en œuvre. Le deuxième meilleur résultat a été obtenu dans le cadre du troisième cycle d'évaluation, 84,61% des recommandations ayant été pleinement mises en œuvre et 15,3 % partiellement mises en œuvre. Dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation, 69,23% des recommandations ont été pleinement mises en œuvre et 30,77% partiellement mises en œuvre. Enfin, en ce qui concerne le quatrième cycle, 42,85% des recommandations ont été pleinement mises en œuvre, 21,42% ont été partiellement mises en œuvre et 35,71% n'ont pas été mises en œuvre. La Lettonie n'est plus soumise aux procédures de conformité des premier, deuxième, troisième ou quatrième cycles.

10. La Lettonie est l'un des États membres du GRECO dont l'indice de perception de la corruption établi par *Transparency International* a fluctué plus ou moins favorablement, avec des augmentations de la perception de la corruption enregistrées en 2004 et entre 2009-2011, et des diminutions entre 2006-2008 et depuis 2012 :

Pays/année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017
Lettonie	40	42	47	48	50	45	43	42	49	53	55	57	58

11. Bon nombre des institutions constituant l'ossature du système national en faveur de l'intégrité ont vu leur budget fondre en raison de la crise financière de 2009-2010 qui a ébranlé les fondations socio-économiques du pays³. Plusieurs fractions de la population continuent à souffrir de cet environnement économique précaire, il est devenu courant d'occuper simultanément plusieurs emplois et la tolérance envers la corruption et l'absence d'intégrité se renforce légèrement.

12. Selon l'Eurobaromètre de 2018, 84% des personnes interrogées pensent que la corruption est répandue en Lettonie (la moyenne au sein de l'UE étant de 68%), 16% déclarent avoir été personnellement affectées par cette pratique (la moyenne au sein de l'UE étant de 25%) et 8% ont été impliqués dans une affaire de corruption ou en ont été le témoin (la moyenne au sein de l'UE étant de 5%). Il semble que l'offre ou l'acceptation de pots-de-vin et l'abus de pouvoir à des fins personnelles soient répandus au sein de la police et des douanes (63%), des organes chargés de passer des marchés publics et de délivrer des permis de construire (59% dans les deux cas), des partis politiques (58%) et du système de soins de santé (57%). Par ailleurs, les milieux d'affaires estiment pouvoir faire confiance à la police pour les protéger contre le crime et soutenir l'État de droit, tandis que les entreprises en contact avec la police déclarent ne pas être confrontées à un risque élevé de corruption⁴. Il semblerait que les liens étroits entre les fonctionnaires et les milieux d'affaires soient la principale cause de corruption (43%) devant la multiplication des cas de favoritisme au profit d'amis et de proches au sein des organismes officiels (39%)⁵.

² Cycle d'évaluation I : Indépendance, spécialisation et moyens dont disposent les organismes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption / Étendue et portée des immunités ; Cycle d'évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Prévention de l'utilisation des personnes morales comme boucliers de la corruption / Législation fiscale et financière pour lutter contre la corruption / Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Cycle d'évaluation III : Incrimination de la corruption / Transparence du financement des partis politiques ; Cycle d'évaluation IV : Prévention de la corruption à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs.

³ <http://delna.lv/wp-content/uploads/2012/03/Transparency-International-Latvia-National-Integrity-System-Evaluation-2012.pdf>

⁴ <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/latvia/>

⁵ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/Survey.getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176/>

13. 11% seulement des personnes ayant répondu estiment que les efforts du gouvernement pour lutter contre la corruption sont efficaces ; 77% pensent que la sanction pour corruption de hauts fonctionnaires est inappropriée ; et 61% sont d'avis que les sanctions applicables aux individus et aux entreprises se livrant à des actes de corruption pèchent par leur légèreté. S'agissant de déposer plainte pour corruption, la police est considérée comme l'organisme le plus digne de confiance (35%), suivie par une structure spécialisée dans la lutte contre la corruption (30%) et les médias (26%). En 2018, la proportion des personnes ayant déclaré savoir à qui s'adresser pour signaler un acte de corruption avait considérablement augmenté (+13% par rapport à 2016)⁶.

14. L'établissement, en 2002, du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) est toujours considéré comme un jalon dans la lutte contre la corruption. Depuis cette date, le KNAB a entrepris une série de réformes et occasionnellement souffert de l'insuffisance de ses ressources humaines et financières. La question de son indépendance avait déjà été examinée par le GRECO dans ses rapports de troisième et quatrième cycle et demeure un sujet de préoccupation⁷.

15. Les Lignes directrices 2015-2020 pour la prévention et la répression de la corruption constituent un cadre de politique nationale intégrée à moyen terme et privilégient : 1) les contrôles internes de lutte contre la corruption et la fraude par rapport aux contrôles externes ; 2) le recrutement ouvert d'un personnel honnête, motivé et compétent dans l'administration publique et dans l'appareil judiciaire ; 3) la réduction de la tolérance du public à l'égard de la corruption et la promotion de la participation du même public à l'élaboration des politiques ; et 4) la lutte contre la corruption et la fraude dans le secteur privé. Le cadre législatif de lutte contre la corruption repose, entre autres, sur la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics qui a été amendée 11 fois depuis 2011, et sur le Code pénal. En ce qui concerne ce dernier, il avait été allégué que le gouvernement n'avait pas été en mesure de procéder à sa mise en œuvre efficace dans la pratique⁸. On estimait que l'écart entre la législation et la mise en œuvre avait un impact significatif sur l'intégrité globale du système⁹.

16. Les condamnations pour des infractions liées à la corruption visent généralement des fonctionnaires de niveau bas ou intermédiaire et des transactions d'un montant modeste ; rares sont les affaires de corruption à un niveau élevé ayant abouti à une condamnation définitive, prétendument en raison de la complexité et de la lenteur de la procédure¹⁰. Les statistiques révèlent qu'au moins 165 personnes ont été condamnées pour corruption dans le secteur public en 2016, contre 202 en 2015. Les affaires criminelles associées à la remise d'un pot-de-vin à la police de la circulation représentent la plus grande majorité des affaires (au moins 108). Parmi les autres personnes condamnées en 2016 figuraient onze membres de la police d'État, six agents des douanes, trois gardes-frontières, un juge et un directeur d'hôpital municipal. Cinq d'entre elles ont été condamnées à une peine de prison ferme. Le pot-de-vin le plus important versé dans le cadre des affaires jugées en 2016 atteignait environ 70 000 EUR et a été remis à un fonctionnaire du KNAB¹¹, et l'ancien PDG des chemins de fer lettons est poursuivi pour avoir accepté un pot-de-vin de 500 000 € dans le cadre d'un appel d'offre public. Le 18 juin 2018, le KNAB a transmis pour poursuites un dossier contre un haut fonctionnaire de la Banque centrale lettone. Au cours de l'enquête préliminaire, des preuves suffisantes ont été recueillies sur la sollicitation et l'acceptation présumée

⁶ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/en/curEvent/Survey.getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/Survey.getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176/>

⁷ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d2f> et <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d69>

⁸ <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/latvia/>

⁹ <http://delna.lv/wp-content/uploads/2012/03/Transparency-International-Latvia-National-Integrity-System-Evaluation-2012.pdf>

¹⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_latvia_chapter_fr.pdf

¹¹ <http://corruption-c.wikidot.com/statistics-on-trials-of-corruption-cases>

d'un pot-de-vin par un agent public occupant un poste de responsabilité, en violation du paragraphe 4 de l'article 320 du Code pénal. Le montant présumé du pot-de-vin n'est pas inférieur à 100 000 €.

17. La société civile lettonne est perçue comme relativement peu développée et fragile¹².

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Le Président

18. La Lettonie est un État unitaire et une république parlementaire représentative dotée d'un système multipartite. Le Président est le chef de l'État et nomme le Premier ministre qui, avec le Conseil des ministres, forme la branche exécutive du gouvernement. Un parlement monocaméral (la *Saeima*) forme la branche législative.

19. Le Président¹³ est élu par la *Saeima*, au scrutin secret et à la majorité absolue des députés, pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois. Il peut être démis de ses fonctions sur proposition d'au moins la moitié des députés, à condition qu'une motion en ce sens ait été préalablement adoptée par la *Saeima* à huis clos à une majorité d'au moins deux tiers de l'ensemble des députés.

20. Le Président représente l'État dans les relations internationales, nomme les représentants diplomatiques (sur recommandation conjointe du ministre des Affaires étrangères et de la Commission des affaires étrangères de la *Saeima*), reçoit les représentants diplomatiques des pays tiers et met en œuvre les décisions de la *Saeima* relatives à la ratification de traités internationaux.

21. Le Président est le chef des forces armées et préside le Conseil national de sécurité. C'est à lui qu'il revient de déclarer la guerre sur la base d'une décision prise par la *Saeima*, ainsi que de nommer le commandant-en-chef de l'armée en temps de guerre.

22. Le Président : exerce le droit de grâce pour les criminels auxquels la peine fixée par les tribunaux est légalement appliquée¹⁴ ; peut convoquer et présider des séances extraordinaires du Conseil des ministres et peut en établir l'ordre du jour ; a l'initiative des lois et promulgue celles adoptées par la *Saeima*¹⁵ ; peut proposer la dissolution de la *Saeima*¹⁶.

23. Le Président n'est pas politiquement responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Tous ses actes doivent être contresignés par le Premier ministre ou le ministre compétent, lequel assume alors la pleine responsabilité desdits actes à l'exception des décrets de dissolution de la *Saeima* et de désignation d'un candidat au poste de Premier ministre¹⁷. Le Président est soumis

¹² <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/latvia/>

¹³ Les fonctions du chef de l'État sont définies au chapitre III de la Constitution. Pour une description détaillée de ses pouvoirs et de ses droits, voir <https://www.president.lv/en/president-of-latvia/institution-of-the-president-of-latvia/duties-and-rights>

¹⁴ L'étendue de ce droit et les modalités de son utilisation sont définies dans un texte de loi spécifique, à savoir l'article 45 de la Constitution.

¹⁵ Il peut suspendre la promulgation d'une loi pendant deux mois de sa propre initiative ou sur demande d'au moins un tiers des membres de la *Saeima*.

¹⁶ En pareil cas, un référendum national doit être organisé et, si la décision de dissoudre recueille plus de la moitié des voix, la *Saeima* est considérée comme dissoute et de nouvelles élections sont convoquées. Si plus de la moitié des votants s'oppose à la dissolution, le Président est réputé démis de ses fonctions et la *Saeima* doit élire un remplaçant chargé de terminer le mandat en cours.

¹⁷ Articles 53, 48 et 56 de la Constitution

aux mêmes règles visant les conflits d'intérêts que les autres organes de l'État. Il peut voir sa responsabilité pénale engagée dès lors que la *Saeima* y consent par une majorité d'au moins deux tiers des députés.

24. Le cabinet du Président est géré par la Chancellerie du Président composée, au moment de l'écriture du présent rapport, de 9 conseillers et de 15 collaborateurs, dont trois juristes. L'effectif total de la Chancellerie s'élève à environ 50 personnes, y compris, entre autres, les personnes en charge de l'entretien des locaux du Président.

25. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober la conception et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

26. L'EEG relève qu'en Lettonie les pouvoirs du Président dérivent et résident d'un vote du Parlement sur son élection, y compris dans le domaine des affaires étrangères et de la défense, et que les décisions de l'intéressé doivent être approuvées et cosignées par le gouvernement, sauf en ce qui concerne la dissolution de la *Saeima* et l'invitation d'un candidat à occuper le poste de Premier ministre. Le Président ne participe pas activement et régulièrement aux fonctions gouvernementales et, depuis 1991, n'a usé qu'à cinq reprises de son droit de convoquer et de présider une réunion extraordinaire du Conseil des ministres.

27. Même si le président peut présenter des projets de loi à la *Saeima*, son pouvoir législatif est limité : dans les six exemples présentés à l'EEG comme correspondant au mandat du Président en exercice, les initiatives législatives de l'intéressé se limitaient à la simple élaboration d'idées/concepts de loi¹⁸. En ce qui concerne le droit de veto et la convocation de référendums sur les projets de loi, onze de ces projets ont été rejetés jusqu'à présent par le Président en exercice, principalement au motif que des changements radicaux avaient été introduits avant la session finale de la *Saeima*. Un seul référendum sur un projet de loi a été convoqué, en 2007, à propos d'un texte visant les services spéciaux de renseignements ; l'issue du scrutin a été favorable au Président, de sorte que la *Saeima* a été contrainte d'accepter les changements proposés par l'intéressé. Un seul référendum sur la dissolution de la *Saeima* a été organisé, en 2011, en raison de l'incapacité du Parlement à lever l'immunité d'un député de manière à pouvoir perquisitionner chez lui dans le contexte d'allégations de corruption et de blanchiment de capitaux visant trois députés¹⁹. Le président s'est vu conforté dans son opinion à une majorité écrasante (94%), deux députés ont perdu leur siège et un fonctionnaire qui n'est pas un député attend toujours son procès.

28. Même si le Président est formellement le chef des forces armées, en cas de guerre toutes les décisions sont prises par le Conseil des ministres et, notamment, par un groupe composé du Premier ministre et de trois membres dudit Conseil. Le commandant-en-chef qu'il nomme n'est pas supposé être un militaire, mais un civil agissant en son nom (le plus souvent le Premier ministre). Le Conseil national de sécurité dont le Président est membre et qu'il préside ne dispose pas de pouvoirs exécutifs. Il se réunit une fois par mois pour discuter de diverses questions et a notamment décidé de remplacer la direction du KNAB et d'adopter plusieurs initiatives anticorruption. Enfin, en ce qui concerne la nomination à de hautes fonctions, le Président dispose d'un droit de veto concernant les ambassadeurs (quelque 35 personnes) et les membres des commissions militaires.

¹⁸ Voir <https://www.president.lv/en/activities/laws-and-regulations>

¹⁹ Voir notamment http://providus.lv/upload_file/Publikacijas/2011/2011_kalnins_the-latvian-game-changer.pdf

29. L'EEG conclut que, en Lettonie, le Président n'exerce pas activement de façon régulière ses fonctions exécutives. Par conséquent, au vu de ce qui précède, l'intéressé ne relève pas de la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national » (ci-après « PHFE ») au sens prêté à ce terme dans le présent cycle d'évaluation. Tout en reconnaissant la grande confiance du public dans le Président en exercice et dans la fonction présidentielle, le GRECO invite néanmoins les autorités à tenir compte des commentaires et recommandations formulés dans le présent chapitre, dans la mesure où ils pourraient utilement contribuer à renforcer davantage l'autorité et l'intégrité de ladite fonction en Lettonie.

Le gouvernement

30. Le Conseil des ministres se compose du Premier ministre et des ministres choisis par ce dernier. Le nombre des ministres (13 dont actuellement 10 hommes et 3 femmes) et les limites de leurs attributions sont fixés par la loi. Les fonctions du Conseil des ministres consistent à délibérer sur les projets de loi préparés par chaque ministère, ainsi que sur les affaires relatives aux activités de plusieurs ministères et sur les questions politiques soulevées par les membres du Conseil. Le processus de prise de décision est collégial et tous les actes doivent être cosignés par le Premier ministre et le ministre compétent. Le Conseil des ministres et ses membres sont autorisés à promulguer, de leur propre initiative, des règlements dont le caractère contraignant se limite uniquement aux institutions et aux fonctionnaires subordonnés à ces institutions. Le Conseil des ministres ne peut adopter des règlements contraignants pour des tiers que si cette prérogative est reconnue par la loi et si lesdits règlements peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

31. Le Conseil des ministres est responsable au plan politique, à la fois collectivement et individuellement (motions de confiance et de défiance, question parlementaire), devant la *Saeima*. Si le Premier ministre démissionne, le Conseil des ministres tout entier doit donner sa démission²⁰.

32. Le Premier ministre gère le travail du Conseil des ministres, énonce ses principales orientations politiques et veille à la mise en œuvre des déclarations du Conseil et à ses programmes d'action. Il représente le Conseil et peut exercer à titre provisoire ou permanent la charge d'un autre ministre sans avoir besoin pour ce faire d'une autorisation. Le Premier ministre préside les réunions du Conseil des ministres et en approuve l'ordre du jour. Il établit et préside des organismes collégiaux (commissions et conseils).

33. Le Premier ministre nomme le directeur de la Chancellerie d'État, le chef du Centre de coordination intersectorielle (tous les deux pour un mandat de cinq ans) avec l'accord du Conseil des ministres. Les candidats aux postes de secrétaire d'État auprès d'un ministère²¹, ainsi que les chefs respectifs du secrétariat du ministre des Missions spéciales et du secrétariat du Vice-Premier ministre²² sont nommés par le membre du Conseil compétent. Les chefs des autres organismes publics sont soit sélectionnés dans le cadre d'une compétition ouverte²³ soit transférés d'un poste à un autre au sein de l'administration publique. Ils sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelables par le ministre compétent. Les avis de vacance de poste sont publiés dans le Journal officiel et sur la page Web du Conseil des ministres ainsi que sur les réseaux sociaux. Les décisions de nomination sont publiées et chaque nomination, y compris la désignation du Conseil des ministres et du Premier ministre, peut faire l'objet d'un recours juridictionnel²⁴.

34. Le statut des cabinets des membres du gouvernement est fixé par la Loi sur la structure du Conseil des ministres (LSCM), la Loi sur la structure de l'administration centrale (LSAC), ainsi que par

²⁰ Ces questions sont réglementées par les parties III et IV de la Loi sur la structure du Conseil des ministres.

²¹ Lesquels sont nommés par les ministres concernés.

²² Article 11 (3) de la Loi sur la fonction publique d'État (LFPE).

²³ Les procédures de sélection sont fixées par le règlement n° 293 du Conseil des ministres relatif à la « Sélection des directeurs d'organismes relevant de l'administration centrale », tel qu'il a été adopté le 9 juin 2015.

²⁴ Article 9 de la LFPE.

d'autres textes normatifs. Ces cabinets sont établis par les membres du Conseil des ministres pour la durée de leur mandat afin d'effectuer des analyses politiques, d'identifier des problèmes, de suggérer des solutions et d'informer le public des activités déployées par les membres du Conseil des ministres, ainsi que leurs domaines de responsabilité. Les cabinets du Premier ministre et du Vice-Premier ministre²⁵ sont des unités au sein de la Chancellerie d'État, laquelle est placée sous le contrôle direct du Premier ministre, tandis que les cabinets des ministres sont des unités au sein de leurs ministères respectifs.

35. Pendant la durée de son mandat, chaque membre du Conseil des ministres peut recruter deux types de conseillers : ceux qui sont rémunérés et ceux qui ne le sont pas. « Des fonctionnaires et des employés intervenant à titre de conseillers » appartiennent à la première catégorie, sont rémunérés et sont considérés comme personnel du conseil/ministère. Ils offrent leurs services sur la base d'un contrat de travail ; un membre du conseil doit avoir vérifié leurs compétences et si les « fonctionnaires intervenant à titre de conseillers » peuvent donner des ordres à des membres de la fonction publique²⁶. La deuxième catégorie concerne « les employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et ils ne font pas partie du personnel. Ils ne sont pas rémunérés et leurs compétences sont déterminées par le règlement du Conseil des ministres n° 495 du 18 mai 2004. Le Premier ministre, ses adjoints, les ministres et leur personnel de bureau (assistants, conseillers, attachés de presse et secrétaires parlementaires) sont des responsables politiques au sens de la LSAC²⁷, et non des agents publics²⁸.

36. Pendant sa visite sur place, l'EEG a eu un certain mal à obtenir des informations précises sur le nombre, le statut et les fonctions des « fonctionnaires et employés intervenant à titre de conseillers »²⁹ et plus particulièrement des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers ». Elle a néanmoins reçu l'assurance qu'il n'était pas habituel de recruter des proches à ces postes (ce qui est explicitement interdit à l'égard de la première catégorie). Le nombre de personnes pouvant être recrutées dans ce cadre est théoriquement illimité. Pour ce qui est des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers », la moyenne varie entre trois et cinq par institution, même si, en ce qui concerne certains organismes comme le ministère de la Santé, leur nombre d'« employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » ou de ceux ayant un statut équivalent³⁰ atteindrait la vingtaine. Bien que les deux catégories de conseillers peuvent influencer les processus décisionnels en raison de leur proximité aux membres du gouvernement, il n'est pas facile de retrouver des informations les concernant sur les sites Web institutionnels, même si le nom des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » engagés par le Premier ministre est publié au Journal officiel³¹ et les noms du personnel employé à titre de conseiller apparaît sur les sites Web de certains ministères. L'EEG en conclut qu'il serait souhaitable de rendre

²⁵ Le Bureau du Premier ministre se compose d'un directeur de cabinet, de conseillers, de ses propres assistants et des assistants de son secrétaire de presse. Le Bureau du Vice-Premier ministre se compose d'un directeur de cabinet, de conseillers et d'assistants (voir les Règles relatives à la Chancellerie d'État).

²⁶ Voir les articles 24 et 25 de la LSAC. En vertu de l'article 1 de la LSAC, est considéré comme un fonctionnaire administratif tout agent public ou employé d'un organisme public nommé ou recruté sur la base de critères professionnels administratifs. De même, est considérée comme un *fonctionnaire politique* toute personne élue ou nommée sur la base de critères politiques. Le terme *agent* désigne toute personne physique autorisée à prendre ou à préparer des décisions administratives à caractère général ou particulier.

²⁷ Voir la note 25.

²⁸ Article 3 de la LSAC.

²⁹ Dans leurs commentaires écrits fournis après la visite, les autorités ont confirmé que le nombre des « fonctionnaires et employés à titre de conseillers » est de 96 personnes (dont 80 sont des responsables politiques). Cependant, le nombre « d'employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » n'est pas comptabilisé en raison du fait qu'ils ne font pas partie du personnel.

³⁰ À la suite de la visite, l'EEG a été informé qu'un seul « employé surnuméraire intervenant à titre de conseiller » est actuellement engagé par le ministère de la Santé. En 2016, ce ministère avait mis en place un règlement permettant l'embauche de « spécialistes en chef » dont le rôle et les fonctions sont largement identiques à ceux des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers ». Actuellement, le ministère compte sur les conseils de dix-huit de ces spécialistes en chef qui fournissent des conseils sans rémunération. L'EEG n'a pas reçu la traduction de ce règlement en anglais.

³¹ En raison de l'obligation de publier via ce moyen tous les décrets du Premier ministre.

publics les noms de tous les « fonctionnaires et employés intervenant à titre de conseillers » et des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et des personnes ayant un statut équivalent (c'est-à-dire ceux qui fournissent des conseils non rémunérés à l'administration centrale), en établissant une distinction claire entre ceux qui exercent des fonctions rémunérées et les autres. Dans le cas des personnes exerçant des fonctions non rémunérées, il conviendrait d'indiquer leur emploi principal et l'exécution des contrats « de prestation de services » pour le compte des membres du Conseil des ministres et de l'administration centrale (c'est-à-dire le fait qu'ils reçoivent de l'argent public). Par conséquent, **le GRECO recommande, dans un souci de transparence, que les noms des « fonctionnaires et employés intervenant à titre de conseillers », des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et de tout autre type de conseillers non rémunérés dans l'administration centrale soient publiés en ligne et, pour ces deux dernières catégories, que les informations sur leurs principales fonctions et activités auxiliaires, y compris les contrats « travail-performance » exécutés pour l'administration centrale, soient facilement accessibles en ligne.**

37. L'EEG note en outre que la réglementation de l'interaction entre les « fonctionnaires intervenant à titre de conseillers », d'une part, et les fonctionnaires et employés recrutés sur la base de critères professionnels dans l'administration centrale, d'autre part, souffre de certaines imperfections. Comme nous l'avons déjà mentionné, les membres du Conseil des ministres peuvent conférer à leurs « conseillers » le droit de donner des ordres aux agents publics et au personnel professionnel. Ce fait est souvent inconnu du personnel professionnel concerné et les règles internes et les orientations sont rares ou inexistantes sur la manière d'agir lors de la réception de tels ordres, par exemple, sur la manière de vérifier la légalité du droit du « fonctionnaire intervenant à titre de conseiller » de donner des ordres en cas de doute, sur l'opportunité d'informer le supérieur direct qu'un ordre a été reçu, sur les mesures à prendre si l'exercice d'une influence induite par un « fonctionnaire intervenant à titre de conseiller » est suspecté, etc. En réalité, on dit que les « conseillers » donnent régulièrement des ordres au personnel professionnel sans y avoir droit, ce qui est en contradiction avec la réglementation. Compte tenu de ce qui précède et dans un souci de clarté, de prévention des influences induites et de promotion de la culture de transparence, d'intégrité et de légalité dans l'administration centrale, **le GRECO recommande que les « fonctionnaires intervenant à titre de conseillers » de l'administration centrale donnent des ordres aux agents publics et employés embauchés sur la base de critères professionnels uniquement si le droit leur est octroyé, qu'une meilleure connaissance institutionnelle des droits et obligations connexes soit facilitée, que des conseils appropriés soient donnés et que des règles supplémentaires à des fins de clarification soient édictées dans la mesure nécessaire.**

Statut et rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif

38. La rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif est fixée par la Loi sur la rémunération des fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités locales et par les Règles relatives au Conseil des ministres. Le traitement mensuel se compose de la rémunération du travail (salaire mensuel, émoluments supplémentaires et primes), de la couverture sociale (allocations, indemnités et assurances) et des allocations de congé annuel. Le salaire moyen du Premier ministre et des ministres est lié au salaire moyen national, tandis que le salaire moyen des secrétaires d'État et des directeurs d'organismes publics se fonde sur un système de classification des emplois (fonctions, complexité et responsabilité). Selon le Bureau central des statistiques, en 2016, le salaire mensuel brut moyen en Lettonie s'élevait à 859 EUR (<http://www.csb.gov.lv/en/statistikas-temas/wages-and-salaries-key-indicators-30608.html>).

39. Le salaire mensuel du Premier ministre, le plus élevé du secteur public (les exceptions sont prévues par la loi), est calculé en multipliant le salaire moyen national (tel qu'il est publié par le Bureau central des statistiques sur la base des deux dernières années écoulées) par un coefficient de 4,93. La même méthode est appliquée, avec un coefficient de 4,68, au calcul du salaire des ministres.

En 2018, le salaire mensuel brut du Premier ministre s'élevait à 4 235 EUR et celui des ministres à 4 021 EUR.

40. Les membres du Conseil des ministres ont droit à une prime équivalant à 50% de leur salaire dès lors qu'ils remplacent un autre membre. Les frais mensuels de représentation du Premier ministre ne peuvent pas dépasser 95% et ceux d'un ministre 90% de ceux alloués annuellement au Président (lesquels s'élèvent en 2018 à 1 025 EUR par mois multiplié par 12). Les membres du Conseil des ministres ont droit, sauf dans certains cas exceptionnels, à une compensation et à une indemnité de congé équivalant à un mois de salaire. À moins de ne percevoir aucune rémunération ou de ne pas être considérés comme des fonctionnaires, les conseillers et les employés des cabinets respectifs des membres du Conseil des ministres ont également droit à une indemnité de congé égale à un mois de salaire à l'expiration de leur contrat³².

41. Les dépenses du cabinet du Premier ministre et des autres membres du Conseil des ministres sont couvertes par le budget de l'État³³. Depuis 2010, le nom des fonctionnaires et des employés de l'administration publique et le montant de leur rémunération sont publiés mensuellement sur les sites Web de leurs institutions respectives³⁴. Des informations similaires sur le Conseil des ministres et la Chancellerie d'État – y compris sur le Premier ministre, les membres de son cabinet, les ministres, le directeur de la Chancellerie d'État et ses adjoints, etc. – sont disponibles sur le site Web officiel de cet organe (<http://mk.gov.lv/lv/content/budzets>). De l'avis du GRECO, dans un souci de transparence et de responsabilisation des PHFE, cette pratique doit être poursuivie car elle peut servir à renforcer la confiance du public dans les échelons les plus élevés du pouvoir exécutif.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Cadre politique

42. Les Lignes directrices relatives à la prévention et à la répression de la corruption pour la période 2015-2020 fournissent un cadre stratégique intégré au niveau national. Les principaux mécanismes de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité chez les PHFE s'établissent comme suit : 1) évaluation du risque de corruption ; 2) vérification des antécédents en matière de sécurité³⁵ (principalement lorsqu'il s'agit d'accorder à l'intéressé l'accès à des secrets d'État) ; 3) Codes de conduite ; 4) déclaration du patrimoine ; 5) restrictions postérieures à l'emploi.

43. Les risques de corruption sont évalués sur la base des plans anticorruption adoptés et mis en œuvre par chaque ministère/organisme. Ils sont mesurés par des unités d'audit interne établies au sein de chacune de ces unités dans le cadre de son propre système de contrôle et conformément à la Loi sur l'audit interne et au Règlement du Conseil des ministres n° 630 du 17 octobre 2017³⁶. Les objectifs du système sont notamment d'identifier, d'analyser et d'évaluer les risques de corruption, de créer un environnement de surveillance propice à leur prévention, d'assurer l'identification et la correction en temps utile des lacunes et des violations des procédures, de déterminer, d'introduire et de mettre en œuvre des mesures de prévention de la corruption et de former les employés à la prévention de ce fléau et des conflits d'intérêts.

³² Article 25 de la LSAC

³³ Article 25 (3) de la Loi sur la structure du Conseil des ministres

³⁴ Article 92 de la LSAC

³⁵ La procédure d'agrément est appliquée par le Bureau de la protection de la Constitution, un organisme de sécurité de l'État supervisé par le Conseil des ministres. La décision de refuser à une personne l'accès aux secrets officiels peut être contestée uniquement devant le procureur général (s'agissant des PHFE). L'EEG a appris que plusieurs ministres et secrétaires d'État n'auraient pas été soumis à cette procédure.

³⁶ Règlement du Conseil des ministres n° 630 du 17 octobre 2017 « sur les exigences fondamentales pesant sur les systèmes de contrôle interne aux fins de la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts chez les personnes publiques ».

44. Le Programme d'action anticorruption 2015-2018 de la Chancellerie d'État couvre trois domaines distincts : a) l'organisation du travail interne et notamment du contrôle interne ; b) la gestion des ressources financières et des biens publics ; et c) la gestion des ressources humaines, y compris le respect par les fonctionnaires des restrictions en matière de cumul des postes, le respect des normes éthiques et l'accomplissement honnête des tâches par les employés, ainsi que la sensibilisation aux risques de corruption lesquels doivent tous faire l'objet d'un contrôle et d'un suivi permanent.

45. L'un des objectifs du Programme d'action anticorruption de la Chancellerie d'État est de faire face au risque de « perte de réputation de l'institution et de confiance du public » en proposant des mesures ciblant uniquement les employés de la Chancellerie. Il semble que les membres du Conseil des ministres soient ainsi exclus de son champ d'application et que le terme « employé », qui n'est défini dans aucun des actes normatifs susmentionnés, ne s'applique pas aux autres responsables politiques ou « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » engagés par le Premier ministre et le Vice-Premier ministre. En outre, le plan d'action ne prévoit pas une évaluation systématique de la nature et de l'ampleur des risques liés à l'intégrité et à la corruption auxquels sont confrontés les responsables politiques et les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers », ce que l'EEG avait perçu comme une situation typique dans l'ensemble du gouvernement central. Le GRECO a toujours attaché une grande importance aux évaluations systématiques des risques d'intégrité en tant qu'outil capable d'identifier les pratiques des institutions étatiques qui peuvent compromettre leur capacité à remplir leurs fonctions de service public de manière impartiale et responsable, d'anticipant les défis émergents et de proposer des remèdes efficaces. L'évaluation correcte des risques d'intégrité est également une condition préalable à l'élaboration et à la mise à jour régulière de règles éthiques et solides, y compris des codes de conduite (voir ci-dessous), à l'encadrement de l'activité des PHFE et à la mise en œuvre de ces règles au moyen de procédures et de pratiques résistantes à la corruption. En conséquence, **le GRECO recommande de procéder à une analyse systématique des risques liés à l'intégrité auxquels les membres du Conseil des ministres, les autres responsables politiques et les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » (et les personnes ayant un statut équivalent) du gouvernement central pourraient être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions et de désigner et de mettre en œuvre des mesures correctives appropriées.**

Cadre législatif

46. Le principal texte de loi en la matière est la « Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des fonctionnaires » (LPCIF). Son but est de s'assurer que les actions des fonctionnaires servent l'intérêt général, d'empêcher que l'intérêt personnel ou financier d'un fonctionnaire, de ses proches ou partenaires influe sur ses actions, de promouvoir la transparence des actions des fonctionnaires et de la confiance qu'elles inspirent, ainsi que de renforcer la responsabilisation des intéressés. La LPCIF fixe des restrictions et des interdictions, établit des règles de prévention des conflits d'intérêts et prévoit la déclaration du patrimoine des fonctionnaires et un mécanisme de vérification de ces documents.

47. Même si l'EEG demeure convaincue que les membres du Conseil des ministres, les secrétaires parlementaires ainsi que les conseillers, consultants, assistants, chefs de cabinet du Premier ministre, du Vice-Premier ministre et des ministres, y compris ceux affectés à des missions spéciales, sont tous considérés comme des fonctionnaires au sens de la LPCIF³⁷, les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » mentionnés plus haut échappent au champ d'application de cette loi « à condition de ne pas recevoir une rémunération ou un autre avantage financier »³⁸. Le cercle de ces personnes ou de celles ayant un statut équivalent est large et varié, puisqu'il inclurait des personnes exerçant d'autres fonctions publiques légalement compatibles (par

³⁷ Article 4 de la LPCIF

³⁸ Article 25 de la LSAC

exemple un maire), ainsi que des représentants du secteur public. À titre d'exemple, l'EEG a été informé sur le terrain qu'au sein du ministère de la Santé, on trouve aussi bien des universitaires, que des médecins et des personnes issues de l'industrie pharmaceutique qui fournissent une activité de conseil sans rémunération.

48. Même si ces « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel proprement dit, ils peuvent influencer les politiques publiques au nom d'intérêts particuliers en raison de leur proximité avec les membres du gouvernement et en vertu de leurs fonctions légales, à savoir : fournir des conseils d'ordre politique ; représenter les ministres dans les organismes, conseils et autres groupes de travail pertinents ; participer avec l'autorisation d'un ministre à des activités et le représenter dans les médias³⁹. De plus, ces employés ont accès à des locaux officiels et à des informations à diffusion restreinte et peuvent disposer en outre de bureaux, d'assistants et de moyens de transport, alors qu'ils ne sont pas soumis aux mêmes interdictions, restrictions ou obligations et responsabilités que les fonctionnaires à moins de relever malgré tout – en raison d'une autre occupation rémunérée – du champ d'application de la LPCIF⁴⁰. Compte tenu de ce qui précède et afin d'exclure tout risque d'influence (réelle ou supposée) partielle sur les décisions gouvernementales, **le GRECO recommande que le système de gestion des conflits d'intérêts couvre également les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et les conseillers non-rémunérés au service de l'administration centrale, à l'aune de leurs fonctions.**

Cadre institutionnel

49. En tant qu'organisme officiel relevant de l'administration centrale et chargé directement de prévenir et de réprimer la corruption, ainsi que d'exercer un contrôle sur le financement des partis politiques et de mener des enquêtes le cas échéant, le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) est compétent pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption chez les PHFE. Le Bureau est placé sous la supervision du Conseil des ministres en la personne du Premier ministre qui peut vérifier la légalité des décisions administratives prises par le directeur du KNAB, annuler les décisions illégales et, en cas d'omission contraire à la loi, prendre lui-même une décision. Par conséquent, les décisions du KNAB portant sur des questions relevant de son mandat ne relèvent pas du pouvoir de supervision du Conseil des ministres⁴¹.

Principes éthiques, règles de conduite et sensibilisation

50. Bien que chaque ministère/organisme ait adopté un Code de conduite qui lie notamment le responsable aux fonctionnaires politiques⁴², il n'existe pas de Code de conduite applicable au Conseil des ministres, aux autres fonctionnaires politiques engagés par le Premier ministre ou par le Vice-Premier ministre, ainsi qu'aux « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers ». Cette lacune résulterait d'une absence de volonté politique. Selon les autorités, conformément au principe de la prééminence du droit⁴³, les PHFE sont censées se familiariser d'elles-mêmes avec les exigences légales auxquelles elles sont soumises, témoigner d'un respect pour la loi et renforcer la mise en œuvre de celle-ci dans l'organisme qu'elles dirigent.

³⁹ Voir le Règlement du Conseil des ministres n° 495 du 18 mai 2004.

⁴⁰ Alors que le Règlement du Conseil des ministres n° 495 impose l'obligation de loyauté aux membres de cet organe, ainsi que l'interdiction de divulguer des informations obtenues dans le cadre de l'accomplissement de leurs devoirs, l'obligation d'agir dans l'intérêt général, l'obligation de ne pas se discréditer eux-mêmes ou de discréditer un autre membre du Conseil des ministres, l'obligation de préserver les biens de l'État et de ne recourir à l'autorité dont ils sont investis que dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, cet instrument ne permet pas d'engager la responsabilité ou de sanctionner les personnes contrevenant à ces dispositions.

⁴¹ Pour plus de détails, voir le rapport d'évaluation de troisième cycle du GRECO, ainsi que les rapports de conformité relatifs à la Lettonie.

⁴² Ces Codes sont normalement publiés sur le site Web officiel de l'organisme concerné, par exemple le Code d'éthique du ministère de la Santé, qui s'applique aux employés, fonctionnaires et agents de la fonction publique de ce ministère (http://www.vsm.gov.lv/lv/ministrija/etikas_kodekss).

⁴³ Article 7 de la Loi sur la procédure administrative.

51. De même, il n'existe aucun mécanisme de sensibilisation ou de consultation destiné spécifiquement aux PHFE. En fonction de la situation, les intéressés peuvent demander conseil au KNAB, au service des recettes publiques ou au médiateur chargé de promouvoir le respect du principe de bonne gouvernance dans l'administration publique. Le public peut se tenir lui-même informé des règles applicables aux PHFE en consultant la législation générale librement accessible (www.likumi.lv), ainsi que les actes juridiques et les Codes de conduite des organismes officiels.

52. L'EEG note que, au sein de la Chancellerie d'État, la conduite des fonctionnaires est régie par un texte de 2000 intitulé « Principes de conduite des fonctionnaires ». Le Conseil des ministres élabore actuellement un projet de Règlement « sur les valeurs et principes éthiques de l'administration publique » censé remplacer les Principes en vigueur. Une fois adopté, le nouveau règlement sera complété par des lignes directrices méthodologiques et des activités de sensibilisation et de formation. De plus, les employés de la Chancellerie d'État sont tenus par le Règlement n° 1 sur les procédures de travail internes qui énonce « les principes de base d'une conduite éthique », et les règles de prévention des conflits d'intérêts et l'interdiction de communiquer avec des lobbyistes (sur ce dernier point, voir plus bas). Lors de leur entrée en fonction, les employés doivent être informés des dispositions de ce Règlement et doivent s'engager par écrit à le respecter.

53. En ce qui concerne les autres formations, la Chancellerie d'État met actuellement en œuvre le Programme 2016-2022 de perfectionnement des cadres supérieurs du secteur public qui cible les secrétaires d'État et leurs adjoints, ainsi que les directeurs des organismes officiels de l'État, et leurs adjoints en vue de renforcer encore davantage leurs compétences en matière de gestion⁴⁴. Quelque 160 personnes représentant 64 organismes publics participent au programme et sont censées se familiariser avec le Manuel du gestionnaire efficace qui contient un chapitre consacré à la gouvernance et à la gestion éthiques dans le secteur public. Environ 60 d'entre elles devraient également participer à une session de formation intitulée « État de droit et gouvernance de l'État ». En 2018, trois groupes composés chacun de 10 à 13 cadres supérieurs ont achevé la formation et d'autres activités de formation sont prévues pour 2019.

54. Bien que l'EEG soutienne et apprécie toutes les initiatives susmentionnées, y compris la préparation d'un nouveau Règlement « sur les principes et valeurs éthiques de l'administration publique » avec une couverture plus étendue et un contenu élargi par rapport au texte de 2001, rien ne prouve que les règlements en vigueur et les activités de formation actuelles s'appliquent aux Conseil des ministres et aux responsables politiques engagés par le Premier ministre et le Vice-Premier ministre et qu'il en sera de même des nouveaux⁴⁵. L'absence de normes bien définies en matière d'intégrité applicables à ces PHFE pourrait inciter le public à craindre la vulnérabilité des intéressés à la corruption et générer une situation peu propice à l'atténuation des risques de corruption dans laquelle les membres du Conseil des ministres et les autres fonctionnaires politiques doivent trop faire appel à leur conscience. En particulier, le Programme d'action anticorruption 2015-2018 de la Chancellerie d'État vise uniquement à promouvoir le respect des normes éthiques et l'accomplissement honnête de leurs devoirs par les intéressés, en proposant des mesures – et notamment des sessions de formation – visant exclusivement *les employés* de la Chancellerie.

55. L'EEG est fermement convaincue qu'un système complet et robuste de promotion de l'intégrité dans le secteur public présuppose l'intégration des principes et normes de conduite éthiques à tous les échelons de l'État et devrait s'appliquer d'abord et avant tout aux hauts

⁴⁴ <http://www.mk.gov.lv/lv/content/augstaka-limena-vaditaju-attistibas-programma>

⁴⁵ Bien que les autorités insistent sur le fait que le Règlement n° 1 de la Chancellerie d'État s'applique aux fonctionnaires politiques, cela ne peut être déduit sans équivoque du contenu de ce Règlement : la majorité de ses dispositions établissent des obligations à l'égard des « employés », terme qui n'est pas défini et peut faire l'objet de diverses interprétations au regard des définitions incluses dans la LSAC, sur lesquelles se fonde le présent règlement et qui n'englobent pas le terme « employé ».

fonctionnaires censés donner l'exemple et jouir non seulement d'une autorité juridique, mais aussi d'une grande autorité morale afin de pouvoir fixer des normes d'intégrité pour le reste de ce secteur. Ce n'est malheureusement pas le cas à l'heure actuelle pour les membres du Conseil des ministres, pour les fonctionnaires politiques et les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » engagés par le Premier ministre et le Vice-Premier ministre, ainsi que diverses catégories de conseillers de l'administration centrale non rémunérés. Cette lacune devrait être comblée, notamment ce qui concerne les problèmes tels que les conflits d'intérêts, l'interaction avec des tierces parties comme des lobbyistes, l'acceptation de cadeaux, etc. il apparaît également primordial d'investir suffisamment d'efforts dans la sensibilisation accrue de ces PHFE aux normes éthiques applicables et dans la facilitation du respect cohérent et durable desdites normes par le biais d'une orientation, d'une formation et de conseils (éventuellement prodigués à titre confidentiel).

56. En outre, afin de renforcer la confiance du public dans le gouvernement, le Conseil des ministres se doit d'accorder la priorité à l'intégrité et aux autres questions susceptibles de provoquer l'inquiétude de la population en les abordant périodiquement dans le cadre de séances publiques ou en interagissant par d'autres moyens avec le public sur les questions d'intégrité propres au Conseil des ministres, par exemple en désignant un ministre responsable. Au vu de ce qui précède, le **GRECO recommande – en s'appuyant sur les résultats d'évaluations exhaustives des risques pour l'intégrité – d'élaborer des principes et des normes de conduite contraignants applicables aux membres du Conseil des ministres, aux fonctionnaires politiques, aux « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » ainsi qu'aux différentes catégories de conseillers non rémunérés au sein du gouvernement central (concernant des questions telles que les conflits d'intérêts, l'interaction avec des tierces parties comme les lobbyistes, l'acceptation de cadeaux, etc.) et de veiller à ce que les intéressés soient sensibilisés aux dites normes et bénéficient d'une orientation et de conseils (éventuellement prodigués à titre confidentiel) spécifiques en la matière.**

Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

Accès à l'information

57. Tous les documents du gouvernement sont en règle générale librement accessibles au public⁴⁶ (www.mk.gov.lv) ainsi que sur les sites Web pertinents des ministères et d'autres institutions publiques.⁴⁷ L'auteur ou le directeur de l'organisme compétent peut décider de restreindre l'accès pour des motifs prévus par la loi. La limitation de l'accès est également possible s'agissant de documents visant à résoudre certaines questions, notamment lorsque ceux-ci ont été rédigés par des conseillers ou des experts invités ou bien par un organisme à l'intention d'un autre. Il demeure possible de solliciter l'accès à des informations à diffusion restreinte en déposant une demande par écrit précisant l'objet et les motifs de la consultation. Le refus d'accorder l'accès peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif de district et devant le sénat de la Cour suprême.

58. Chaque ministère publie sur son site Web des informations relatives à sa structure et ses bureaux, des données de base sur la répartition et les postes de son budget⁴⁸, ainsi que le salaire mensuel de son personnel⁴⁹. Des informations sur l'enveloppe budgétaire des sommes affectées à des domaines particuliers prélevées sur le budget de l'État (<http://www.fm.gov.lv/valstsbudzets/>), sur l'enveloppe budgétaire accordée à chaque ministère et organisme public – ainsi que sur les indices de performance et de qualité, les buts et le mandat des entités en cause – sont disponibles sur le site Web du ministère des Finances.

⁴⁶ Conformément à la Loi sur la liberté de l'information

⁴⁷ Une plate-forme commune pour les sites Web des institutions centrales et municipales est en cours d'élaboration par la Chancellerie d'État.

⁴⁸ Conformément au Règlement du Conseil des ministres n° 171 « sur la procédure relative à la publication d'informations en ligne ».

⁴⁹ Conformément à la Loi sur la rémunération des fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités locales et à l'article 92 de la LSAC.

59. Au sein du Conseil des ministres et plus largement au sein du gouvernement central, la transparence du processus législatif est régie par les propres Règles de procédure du Conseil des ministres, la LSCM, la LSAC, la Loi sur le système de planification du développement ainsi que d'autres lois et règlements. Les projets de loi doivent être soumis au Conseil des ministres par les secrétaires d'État du ministère de tutelle compétent, par le directeur du cabinet du Vice-Premier ministre, par le directeur de la Chancellerie d'État ou par le directeur d'un organisme subordonné au Premier ministre. Ils sont censés être enregistrés une fois postés sur le site Web du Conseil des ministres et se voient alors affecter un numéro d'enregistrement par la Chancellerie d'État lors de son entrée dans le Système d'affectation et de traitement électroniques (DAUKS).

60. Tout projet de loi doit d'abord être examiné et unanimement approuvé par la réunion des secrétaires d'État. Il est alors examiné et approuvé, sans modification, par une commission du Conseil des ministres dont la composition est fixée à chaque fois, en fonction du domaine concerné, par le Premier ministre. Le projet doit ensuite être présenté au Conseil des ministres en vue de son adoption à l'initiative d'un ministre/organisme et doit être discuté par le Conseil des ministres pendant la séance ouverte ou à huis clos selon le statut de l'acte juridique qui lui est attribué par son auteur ou le responsable de l'institution⁵⁰. Seule la version finalisée d'un projet de loi, d'une décision de la *Saeima* ou d'une lettre adressée à cette dernière par le Conseil des ministres peut être approuvée.

61. Au moins deux semaines avant d'être annoncés lors de la réunion des secrétaires d'État, les projets de loi doivent être rendus publics sur le site Internet de l'institution responsable et sur celui du Conseil des ministres (section « Participation du public ») et ouverts aux commentaires de toute personne. Au moment où le projet mis à jour est soumis pour annonce à la réunion des secrétaires d'État, son texte est disponible sur le site Web du Conseil des ministres dans une base de données unique de projets juridiques (www.tap.mk.gov.lv). D'autres modifications proposées au projet lors de la réunion des secrétaires d'État sont consignées dans le procès-verbal et, à ce stade, une procédure formelle de coordination est lancée pour parvenir à un texte de compromis. Si des objections sont enregistrées, le projet doit être présenté à la réunion de la commission du Conseil des ministres, puis à la séance du Conseil des ministres, pour qu'il soit décidé d'adopter le texte tel quel ou de continuer à l'améliorer. Si aucune objection n'est enregistrée, le projet est soumis directement au Conseil des ministres pour adoption.

62. Pendant les séances du Conseil de ministres, le quorum requiert la présence de plus de la moitié des membres de cet organe. Les décisions sont prises par consensus, à condition qu'aucun des membres ne présente d'objection ou n'exige un vote. Le cas échéant, la décision est prise à la majorité des membres présents. En cas d'égalité des voix, celle du Premier ministre est prépondérante⁵¹. Le principe général est que les séances du Conseil des ministres sont ouvertes au public. Depuis 2013, des émissions vidéo en direct sont diffusées tous les mardis sur la page Web du Conseil des ministres (www.mk.gov.lv). Avant chaque séance, l'ordre du jour est publié sur le site Internet du Conseil des ministres.

63. Chaque séance du Conseil des ministres donne lieu à un procès-verbal et à un enregistrement audio⁵². L'ordre du jour et les procès-verbaux des réunions des secrétaires d'État, des réunions des commissions du Conseil des ministres, des réunions du Conseil des ministres, ainsi que tous les documents de réunion comprenant les projets de documents de planification, les projets de loi, les études d'impact *ex ante* de la réglementation et les rapports informatifs (à l'exception de ceux

⁵⁰ Dans la pratique, les documents à accès restreint sont examinés en séance à huis-clos. Voir aussi l'article 180 des Règles de procédure du Conseil des ministres.

⁵¹ Article 30 de la LSCM et article 190 des Règles de procédure du Conseil des ministres

⁵² Article 28 (6) de la LSCM

qui sont classés « à diffusion restreinte ») doivent être publiés sur le site Web du Conseil des ministres⁵³ (www.tap.mk.gov.lv). Tous les actes normatifs adoptés peuvent être consultés à l'adresse : www.likumi.lv. Le cycle de vie d'un document soumis à la réunion des secrétaires d'État ou directement au Conseil des ministres peut être consulté à l'adresse suivante : www.tap.mk.gov.lv⁵⁴.

64. Lors d'une séance du Conseil des ministres ou des secrétaires d'État, un tiers peut être invité à titre consultatif⁵⁵. Les Règles du Conseil prévoient que le procès-verbal des séances doit uniquement consigner les décisions et le résultat des votes, ainsi que le nom des participants *s'étant exprimés* sur un sujet particulier⁵⁶. De même, les procès-verbaux des réunions des commissions du Conseil de ministres doivent seulement comprendre les décisions et le nom des participants *s'étant exprimés* sur un sujet particulier⁵⁷. Les mêmes règles s'appliquent également aux séances des secrétaires d'État. L'EEG en conclut que le nom des personnes assistant à des réunions sans prendre la parole ne figure pas dans le procès-verbal, de sorte que le processus décisionnel interne des séances du Conseil des ministres et des secrétaires d'État ne saurait être qualifié de totalement transparent ou de soumis à l'examen du public. Par conséquent, **le GRECO recommande que les règles se rapportant à cette situation soient revues de manière à ce que le nom de tous les participants à une séance du Conseil des ministres, de ses commissions ou aux réunions des secrétaires d'État soit accessible en ligne au public.**

65. En ce qui concerne la participation et la sensibilisation du public au processus législatif, les organisations non gouvernementales et les partenaires sociaux ne peuvent soumettre une proposition de loi ou un rapport au Conseil des ministres que par l'intermédiaire du membre de ce dernier politiquement responsable du secteur d'activité ou de la branche concernés⁵⁸. Les représentants du Conseil pour la mise en œuvre du Mémorandum de coopération entre les ONG et le Conseil des ministres peuvent participer aux réunions des commissions du Conseil et des secrétaires d'État à titre consultatif⁵⁹. Le Conseil des ministres et les organes subordonnés de l'administration centrale, y compris la Chancellerie d'État, doivent informer le public de leurs activités et de leurs décisions⁶⁰. Les ministères d'exécution sont également chargés de tenir le public informé de l'examen par le Conseil des ministres des projets de loi qu'ils ont soumis et des principales modifications apportées à ces derniers⁶¹.

66. Le type et la procédure de participation du public sont fixés en détail par l'article 48 de la LSAC⁶² et par le Règlement du Conseil des ministres n° 970 du 25 août 2009 « sur les procédures de participation du public au processus de planification du développement ». En vertu de ces dispositions, des consultations publiques de plusieurs sortes doivent être organisées sur des

⁵³ Article 21 des Règles de procédure du Conseil des ministres et article 29(3) de la LSCM

⁵⁴ En outre, tous les documents de planification politique adoptés et les rapports informatifs sont disponibles dans la base de données à l'adresse suivante : <http://polsis.mk.gov.lv> et toutes les études et évaluations commandées par les organismes d'État et municipaux sont disponibles dans une seule base de données publique : <http://petijumi.mk.gov.lv/>.

⁵⁵ Article 28 (4) de la LSCM

Par exemple, le Premier ministre peut, de sa propre initiative ou sur proposition d'un membre du Conseil des ministres, inviter des représentants des partenaires sociaux et des organisations de la société civile ou d'autres spécialistes dont l'opinion pourrait s'avérer importante pour prendre des décisions judicieuses, afin de permettre aux intéressés de s'exprimer pendant la réunion du Conseil – voir l'article 28 (5) de la LSCM.

⁵⁶ Article 187 des Règles de procédure du Conseil des ministres

⁵⁷ Article 150 des Règles de procédure du Conseil des ministres

⁵⁸ Article 11 des Règles de procédure du Conseil des ministres

⁵⁹ Articles 63.2 et 149.15 des Règles de procédure du Conseil des ministres

⁶⁰ Article 29 (1) de la LSCM

⁶¹ La procédure suivie par le ministère pour préparer, officialiser et diffuser des informations au public sur le projet censé être examiné lors de la réunion des secrétaires d'État, de la commission du Conseil des ministres ou du Conseil des ministres lui-même, ainsi que sur les décisions adoptées concernant le projet, est exposée dans une instruction spéciale. Voir l'article 17 des Règles de procédure du Conseil des ministres.

⁶² Lequel prévoit que les organismes doivent associer des représentants du public à leurs activités par le biais de groupes de travail, de conseils consultatifs et de demandes d'avis. Toute décision d'un organisme contraire à l'opinion d'une très grande partie de la société doit être motivée. C'est le directeur de l'organisme en question qui, conformément aux lois et aux règlements, qui décide des modalités de la participation du public à l'action de celui-ci.

questions d'importance publique dès lors qu'un projet de document de planification politique ou un projet de loi prévoit de modifier sensiblement la législation en vigueur ou d'introduire de nouvelles initiatives politiques. Les résultats des procédures de participation et les listes des participants doivent être affichés en temps utile sur le site Web officiel de l'organisme concerné et indiquer séparément toutes les propositions/objections publiques présentées, ainsi que les justifications de leur rejet ou de leur prise en compte par ledit organisme.

67. Les autorités estiment que la progression des projets de loi d'une étape du processus législatif à l'autre et le suivi des modifications apportées sont relativement faciles. Chaque projet de loi est accompagné d'une analyse d'impact soulignant les résultats de la consultation des parties prenantes et d'autres documents. Chaque projet de loi, qu'il s'agisse d'une loi *stricto sensu* ou d'un règlement, fait l'objet d'une consultation publique en ligne avant même d'être soumis au Conseil des ministres, c'est-à-dire au stade de la discussion au sein du ministère concerné. Sur place, l'EEG s'est vu communiquer des exemples concrets de projets de loi faisant l'objet de consultations publiques gérées par la Chancellerie d'État, ainsi que de concertation avec certains partenaires comme les syndicats ayant manifesté leur désir d'assister aux réunions des secrétaires d'État concernés. Toutefois, l'EEG a été informé du fait suivant : étant donné que les résultats des procédures de participation du public ne sont souvent que brièvement décrits dans les évaluations d'impact réglementaire publiées et que les notes résumant les objections aux projets de loi et aux documents de planification politique ne sont pas publiques, il n'est pas possible de dresser un tableau complet des commentaires et des préoccupations exprimés sur des questions spécifiques faisant l'objet d'une consultation publique. **Le GRECO recommande donc que les exigences juridiques concernant la publication des résultats des procédures de participation du public, y compris les listes de participants et les propositions/objections présentées ainsi que les justifications de leur rejet ou de leur acceptation par l'institution concernée, soient respectées dans la pratique et que ces informations soient affichées en ligne de manière systématique, en temps utile et facilement accessibles.**

Tierces parties et lobbyistes

68. En dehors de l'obligation de divulguer le nom de leurs associés dans le cadre du processus de déclaration de leur patrimoine (voir plus bas) et de toute inculpation éventuelle pour trafic d'influence (en vertu de l'article 326 du Code pénal), l'interaction entre les PHFE et des tiers, y compris des lobbyistes, n'est actuellement pas réglementée par la loi. Ceci dit, cette question a été traitée par des codes de conduite institutionnels et des règles de procédure internes. Par exemple, le Règlement n° 1 sur les procédures de travail de la Chancellerie d'État, tel qu'il est mentionné plus haut, a introduit une définition du terme « lobbyiste »⁶³ et mis en place la procédure suivante. Les fonctionnaires et les employés de la Chancellerie recrutés sur la base de critères professionnels doivent permettre, sur un pied d'égalité, à tous les lobbyistes intéressés par une question spécifique de recevoir des informations ou de rencontrer les personnes chargées, au sein de ladite Chancellerie, de préparer ou de prendre les décisions dans ce domaine, conformément aux lois relatives à l'accès à l'information et aux secrets d'État.

69. Dans un délai de deux jours ouvrables à compter de la prise de contact entre la personne chargée de préparer un projet de loi et un lobbyiste, des informations sur ce dernier et sur ses propositions doivent être publiées sur le site Web du Conseil des ministres⁶⁴. Le Règlement interdit à tout fonctionnaire/employé de la Chancellerie de faire du lobbying pour le compte d'une personne,

⁶³ Un lobbyiste est « une personne physique ou morale qui, dans son propre intérêt ou dans l'intérêt d'un tiers, contre rémunération ou à titre gratuit, communique intentionnellement et systématiquement avec les autorités publiques afin d'influencer les processus décisionnels dans l'intérêt de personnes spécifiques ».

⁶⁴ Les informations devant faire l'objet d'une publication sont les suivantes : le nom de la personne représentée par le lobbyiste, le contenu de la décision spécifique ayant motivé le lobbying (à condition que le lobbyiste l'ait indiqué), le domaine ou le secteur d'activité visé par la proposition du lobbyiste, la méthode de communication avec l'intéressé (conseil consultatif, groupe de travail, etc.) et la justification de la consultation.

d'une entreprise ou d'une structure relevant d'un organisme étatique ou municipal, de tirer profit de ses fonctions officielles ou bien du nom ou de la réputation de la Chancellerie d'État pour influencer sur des décisions et pour demander à des lobbyistes ou à leurs représentants d'apporter leur soutien matériel à l'organisation d'événements par la Chancellerie (ou par une entité liée à l'intéressé ou à un membre de sa famille). Des dispositions similaires figurent dans les codes de conduite et les règles de procédure des ministères et autres institutions publiques, conformément à la note de concept sur le lobbying adopté par le Conseil des ministres en 2008 (voir aussi le prochain chapitre sur les autorités chargées de l'application de la loi).

70. Les groupes de pression exerceraient une influence indue sur la législation et la réglementation en Lettonie. Pourtant, malgré plusieurs tentatives, la Loi sur le lobbying n'a toujours pas été adoptée et les autorités sont encore à la recherche de solutions juridiques et pratiques appropriées afin, notamment, d'honorer l'engagement souscrit dans le cadre du Troisième programme d'action pour un partenariat ouvert avec le gouvernement. De ce point de vue, l'adoption en 2015 des Règles de la Chancellerie d'État sur l'enregistrement et la divulgation des contacts avec les lobbyistes ainsi que les mesures similaires prises par d'autres organismes publics peut être considérée comme une initiative heureuse et bienvenue et comme une tentative de faire la lumière sur cette « zone grise » manifeste du processus législatif. Pourtant, l'impact de ces règles restera probablement limité tant qu'aucune règle ne régira la conduite des membres du Conseil des ministres, des fonctionnaires politiques et des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » engagés par le Premier ministre et le Vice-Premier ministre ou de diverses catégories de conseillers non rémunérés du gouvernement central lorsqu'ils interagissent – à titre officiel ou officieux – avec des tierces parties et des lobbyistes et qu'aucune disposition n'imposera la divulgation de ces contacts. La nécessité de mettre en place des règles aussi contraignantes a déjà été soulignée au paragraphe 56 qui contient une recommandation à cet effet. Une recommandation séparée sur cette question paraît donc superflue.

Mécanismes de contrôle

71. Le Bureau de contrôle des comptes de l'État, une institution collégiale supérieure de contrôle indépendante, est chargé de vérifier les états financiers annuels de tous les ministères et autorités centrales de l'administration publique, ainsi que le rapport annuel de la République de Lettonie sur l'exécution du budget de l'État et des budgets des collectivités locales.

Conflits d'intérêts

72. La LPCIF définit un conflit d'intérêts comme une situation dans laquelle un fonctionnaire, dans l'exercice de ses fonctions, prend une décision ou participe au processus décisionnel ou bien exerce d'autres activités liées à ses responsabilités, lesquelles affectent ou peuvent affecter ses intérêts personnels ou financiers ou bien ceux de ses proches ou partenaires⁶⁵. Comme indiqué précédemment, le Premier ministre, le Vice-Premier ministre, les ministres, les secrétaires parlementaires, les conseillers, les consultants, les assistants et le directeur des cabinets du Premier ministre et du Vice-Premier ministre, ainsi que les directeurs des organismes officiels et leurs adjoints, sont tous considérés comme des fonctionnaires et, à ce titre, relèvent du champ d'application de la LPCIF, même si la portée des interdictions, restrictions et obligations pesant sur eux peut varier selon le poste occupé.

73. L'existence d'une obligation pour les PHFE de déclarer les conflits d'intérêts *ad hoc* – soit en vertu de l'article 11, soit en vertu de l'article 21 de la LPCIF – est un point qui a suscité la controverse parmi les praticiens et les universitaires rencontrés par l'EEG. En vertu de l'article 11(1) de cette loi,

⁶⁵ Par *partenaire*, il faut entendre une personne physique ou morale ou une association de personnes physiques ou morales établie sur la base d'un contrat et qui entretient une relation commerciale devant faire l'objet d'une déclaration, en vertu des dispositions de la LPCIF, avec un fonctionnaire.

dans l'exercice de leurs fonctions, il est interdit aux fonctionnaires de « préparer ou publier des actes administratifs, exercer des fonctions de supervision, de contrôle, d'enquête ou de sanction, conclure des contrats ou exercer d'autres activités dans lesquelles eux-mêmes, leurs proches ou leurs partenaires ont un intérêt personnel ou financier ». L'EEG a été informée que si les membres du Conseil des ministres s'abstiennent occasionnellement d'exercer leurs fonctions en présence d'un conflit d'intérêts, rien ne les oblige à agir ainsi en vertu de l'article 11(6.2) de la LPCIF qui les exempte de divulguer de tels conflits s'ils participent à « l'adoption de lois et règlements externes ou de décisions politiques ». Le libellé de l'article 11(1) de la LPCIF a également été interprété par la plupart des interlocuteurs comme excluant les fonctionnaires politiques exerçant des fonctions de conseil et il n'y a aucune statistique qui démontre le contraire.

74. Quant à l'article 21 de la LPCIF⁶⁶, il impose aux fonctionnaires ordinaires l'obligation de *communiquer sans délai et par écrit* des informations sur leurs intérêts personnels financiers et autres, ainsi que sur ceux de leurs proches et de leurs partenaires, à *une autorité supérieure ou collégiale*. Les interlocuteurs de l'EEG ont insisté sur le fait que les membres du Conseil des ministres sont exemptés de son champ d'application du fait qu'ils sont soumis aux règles d'incompatibilité les plus strictes (voir ci-dessous). Les autorités ne sont pas d'accord. Une exemption explicite ne figure pas dans la LPCIF. L'EEG a également remarqué que tant les discussions sur place que les observations écrites des autorités étaient symptomatiques de la confusion qui existait souvent entre le droit d'exercer des emplois secondaires légalement compatibles et l'obligation des fonctionnaires de déclarer les conflits d'intérêts *ad hoc*. En ce qui concerne les responsables politiques autres que les membres du Conseil des ministres, il a été allégué qu'aucune « autorité supérieure ou collégiale » n'a été désignée aux fins de la mise en œuvre du présent article⁶⁷. L'absence d'un fonctionnaire/autorité supérieur désigné ainsi que le niveau prétendument faible de connaissance de l'applicabilité de l'article 21 de la LPCIF aux responsables politiques a également des répercussions sur le respect par les conseillers, consultants et assistants des règles de la LPCIF concernant l'obtention de l'autorisation d'exercer un emploi accessoire légitime⁶⁸, une procédure qui ne semble pas elle non plus opérationnelle à l'heure actuelle (sur ce point également voir plus loin).

75. L'attention de l'EEG a en outre été attirée sur l'article 30(3) de la LSCM⁶⁹ et sur le Règlement de la Chancellerie d'État n° 1 susmentionné « sur les procédures de travail internes »⁷⁰ en tant que texte de loi supplémentaire imposant le signalement *ad hoc* des conflits d'intérêts potentiels par les PHFE. Son analyse suggère cependant que cette loi prescrit uniquement la procédure de notification par un membre du Conseil des ministres d'un conflit d'intérêts sans imposer explicitement à l'intéressé de se retirer du processus décisionnel spécifique en cause. Quant au Règlement, comme indiqué plus haut, selon l'EEG, il s'applique uniquement aux fonctionnaires et employés de la Chancellerie d'État recrutés sur la base de critères professionnels. Quant aux « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et aux autres types de conseillers non rémunérés de l'administration centrale, ils ne sont soumis à aucune des règles susmentionnées. Pour conclure, force est de reconnaître l'absence à l'heure actuelle d'une base légale claire pour le signalement *ad*

⁶⁶ Cet article figure au chapitre III consacré aux « Devoirs et droits des directeurs d'organismes publics et des fonctionnaires dans la prévention des conflits d'intérêts ».

⁶⁷ Aucune information sur l'autorité qui exerce une telle fonction à l'égard des fonctionnaires politiques travaillant pour les cabinets du Premier ministre et du Vice-Premier ministre n'a été fournie à l'EEG. Conformément à l'article 1(9) de la LPCIF, au sein des ministères, ces pouvoirs sont dévolus aux secrétaires d'État lesquels, de l'avis de l'EEG, ne semblent pas être les personnes appropriées pour recevoir ces déclarations lorsqu'elles émanent des fonctionnaires politiques rendant directement compte aux ministres. En outre, les autorités elles-mêmes ont nié que ces fonctions soient exercées par les secrétaires d'État.

⁶⁸ Voir l'article 8 (1) de la LPCIF.

⁶⁹ Il prévoit que, si, en raison de restrictions spécifiées dans les lois et règlements, ainsi que pour des raisons éthiques ou autres, un membre du Conseil des ministres refuse de participer au processus décisionnel, il doit le notifier avant la prise de décision et soumettre – au plus tard le lendemain de la séance du Conseil – une lettre expliquant ses motifs, laquelle doit être annexée au procès-verbal de la séance.

⁷⁰ En vertu duquel, un employé de la Chancellerie d'État ne peut pas s'acquitter de devoirs susceptibles de générer un conflit d'intérêts ou des soupçons concernant l'influence de ses intérêts ou de ceux de sa famille ou de ses associés. En pareil cas, l'intéressé doit informer sa hiérarchie et s'abstenir de prendre part au processus décisionnel.

hoc des conflits d'intérêts par les membres du Conseil des ministres, les autres fonctionnaires politiques, les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et les autres catégories de conseillers non rémunérés de l'administration centrale. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que i) les membres du Conseil des ministres, les autres fonctionnaires politiques, les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et les autres catégories de conseillers non rémunérés de l'administration centrale, notifient les conflits d'intérêts au fur et à mesure de leur apparition (*ad hoc*) et que ces conflits soient convenablement enregistrés, divulgués et que la non-divulgaration soit dûment sanctionnée ; et ii) tous les fonctionnaires politiques de l'administration centrale, à l'exception des membres du Conseil des ministres et des secrétaires parlementaires, soient tenus d'obtenir une autorisation avant d'exercer une activité accessoire.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

76. Les incompatibilités et les activités extérieures des PHFE sont régies par la Constitution et les articles 6 et 7 de la LPCIF. Dans la mesure où pareille situation ne génère pas un conflit d'intérêts, ne contrevient pas à des normes éthiques contraignantes ou ne nuit pas à l'exercice de la charge principale des intéressés, les fonctions de Premier ministre, de Vice-Premier ministre, de ministre et de secrétaire parlementaire peuvent être combinées avec – au maximum – deux postes supplémentaires parmi ceux qui suivent : a) un poste occupé conformément à la loi ou aux accords internationaux ratifiés par la *Saeima* ; b) un poste dans un syndicat, une association, une fondation ou un parti politique, un regroupement de partis politiques ou une organisation religieuse ; c) un travail comme enseignant, scientifique, médecin, athlète professionnel ou artiste, d) un poste ou un travail au sein de la *Saeima*⁷¹ ou du Conseil des ministres, dès lors que celui-ci est prévu par un règlement ou un décret ; et e) un poste au sein d'une organisation ou d'un organisme international en vertu d'une décision de la *Saeima* ou du Conseil des ministres⁷². Ces dispositions ont pour effet de permettre au Premier ministre et aux ministres de conserver leur siège de député.

77. La question du cumul des mandats de ministre et de député transcende, du point de vue du GRECO, celle de l'incompatibilité, en raison de sa relation avec la nature du régime politique. Dans la plupart des républiques parlementaires, le cumul des mandats de ministre et de parlementaire est non seulement autorisée, mais également activement encouragée de manière à renforcer les liens entre la ou les chambres du Parlement et l'exécutif. En Lettonie, la pratique courante veut que les députés renoncent à leur mandat lorsqu'ils assument des fonctions ministérielles. Toutefois, un cas a été signalé à l'EEG dans lequel un ancien ministre de la Santé a conservé son mandat de député pendant une période indûment longue, prétendument pour bénéficier d'un régime d'immunités plus favorable en vigueur à l'époque. Pour l'analyse des immunités dont peuvent se prévaloir actuellement les PHFE, veuillez-vous reporter à la section pertinente du présent rapport.

78. Le Premier ministre, le Vice-Premier ministre, les ministres et les secrétaires parlementaires peuvent en outre – sans autorisation préalable et à condition d'agir en qualité d'entrepreneur individuel valablement enregistré – cumuler leurs fonctions publiques avec :

- l'exercice d'une activité économique dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, du tourisme rural ou d'une activité professionnelle en tant que médecin généraliste ;
- la gestion de leurs propres biens immobiliers ;
- l'accomplissement d'actes au nom de leurs proches en vertu d'une autorisation en bonne et due forme ;

⁷¹ En cas de combinaison d'un poste officiel et d'un mandat de député, seule la rémunération attachée à l'une ou l'autre de ces fonctions peut être perçue [article 9(2) de la LPCIF].

⁷² Article 7 de la LPCIF.

- l'occupation d'un siège au sein d'une commission, d'un conseil ou d'un ordre⁷³ établi par le Président ; et
- l'appartenance à la garde nationale.

79. Le directeur de la Chancellerie d'État et ses adjoints, ainsi que les secrétaires d'État et leurs adjoints, ont l'interdiction explicite de combiner leurs fonctions avec un poste au sein d'un parti politique ou d'une coalition de partis.

80. D'autres fonctionnaires, y compris les conseillers, consultants et assistants de l'administration centrale, peuvent cumuler leurs fonctions publiques avec a) un autre poste, y compris au sein du même organisme, b) l'exécution de « contrats de prestation de services » ou d'« autorisations », ou c) une activité économique en tant qu'entrepreneur individuel dûment enregistré. Une fonction publique ne peut être combinée qu'à un maximum de deux emplois publics rémunérés ou bien rétribués d'une autre manière (le travail d'enseignant, de scientifique, de médecin, d'athlète professionnel et d'artiste n'entrant pas en ligne de compte).

81. L'EEG est préoccupée par le fait que les conseillers, les consultants et les assistants de l'administration centrale peuvent combiner leur travail d'agent public avec l'exécution rémunérée de contrats de droit civil « de prestation de services » pour le compte de tiers⁷⁴. Partisane d'une approche dans laquelle, s'agissant de la réglementation des incompatibilités, les principes d'ouverture et de transparence doivent l'emporter sur la restriction, l'EEG laisse aux autorités le soin de décider s'il convient de réduire ou pas le champ d'application de ces activités accessoires autorisées. Les recommandations du paragraphe 74 visent déjà à introduire un degré plus élevé de transparence à l'égard des intéressés en les soumettant à une obligation de divulgation des conflits d'intérêts *ad hoc* et en mettant en place un mécanisme fonctionnel permettant de solliciter l'autorisation d'exercer des emplois accessoires compatibles, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.

Contrats avec les autorités de l'État

82. En vertu de l'article 32 de la Constitution, les ministres ne peuvent pas conclure de marchés publics ou obtenir de concessions, que ce soit personnellement ou au nom d'une autre personne. En outre, l'article 10 de la LPCIF (restriction des activités commerciales) prévoit que le Premier ministre et les ministres ne peuvent détenir des actions ou des parts ou être associés dans une société commerciale ou posséder une entreprise (en tant qu'entrepreneurs individuels) recevant des commandes dans le cadre d'un marché public, participant à l'exécution d'un marché public, fournissant un service public ou titulaire d'une concession ou bien bénéficiant d'une aide ou d'une garantie de crédit de l'État. Des règles analogues s'appliquent aux secrétaires parlementaires, aux secrétaires d'État, à leurs adjoints ainsi qu'aux directeurs d'organismes officiels, sauf lorsque les marchés publics sont attribués à la suite d'un appel d'offres. Les interdictions susmentionnées s'appliquent également aux proches du fonctionnaire et restent valables *pendant deux ans* après que celui-ci a cessé d'exercer ses fonctions.

Cadeaux

83. L'article 13 de la LPCIF (restrictions générales à l'acceptation de cadeaux) définit un cadeau comme tout avantage financier ou autre (service, octroi, transfert/renonciation à d'/à un ou plusieurs droits) ; libération d'une ou plusieurs obligations ; ou toute autre activité qui, de ce fait, confère un avantage direct ou indirect à un agent public. Les articles suivants échappent à cette définition et donc autorisés :

⁷³ Une commission honoraire établie à la Chancellerie du Président de la Lettonie qui sélectionne les candidats pour les plus hautes distinctions de l'État, par exemple l'Ordre des Trois Étoiles de la République de Lettonie.

⁷⁴ Voir l'article 1(2) de la LPCIF.

- fleurs ;
- souvenirs, livres ou gracieusetés dès lors que la valeur totale des objets reçus au cours de l'année d'une seule et même personne ne dépasse pas le salaire mensuel minimum ;
- récompenses, prix ou distinctions honorifiques dès lors qu'ils ont été accordés conformément à la loi et aux règlements ;
- prestations ou garanties auxquelles un agent public a droit dans l'organisme public où il exerce ses fonctions, en vertu d'un règlement applicable au niveau national ou à celui d'une collectivité locale ;
- services et rabais également accordés au grand public par des entreprises commerciales, des entrepreneurs individuels, des exploitations agricoles ou des entreprises de pêche.

84. Le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères ainsi que leurs conjoints peuvent accepter des cadeaux diplomatiques reçus dans le cadre de visites d'État, officielles et de travail en Lettonie et à l'étranger ou dans le cadre de cérémonies officielles coordonnées à l'avance et conformes au protocole diplomatique. Ces cadeaux doivent être enregistrés dans l'attente de la décision du ministre des Affaires étrangères sur leur utilisation et sont considérés comme la propriété de l'État. Les autres fonctionnaires, quant à eux, peuvent également accepter des cadeaux offerts dans le cadre de visites d'État, officielles et de travail en Lettonie et à l'étranger. Ces cadeaux sont considérés comme la propriété de l'organisme où l'agent travaille et doivent être dûment enregistrés, évalués, utilisés et remboursés⁷⁵. La procédure de comptabilisation, d'évaluation et d'utilisation des cadeaux est fixée par ordonnance par le directeur de la Chancellerie d'État.

85. L'article 14 de la LPCIF établit en outre des restrictions sur l'acceptation de dons par les organismes publics, lesquelles souffrent des exceptions mineures. Un don est défini comme l'allocation (transfert) de ressources financières, de biens ou de services sans compensation à des fins spécifiques. En outre, l'article 132 (restrictions spéciales concernant l'acceptation de cadeaux n'ayant pas de rapport avec l'exercice de fonctions officielles) interdit l'acceptation de cadeaux/dons si, le fonctionnaire concerné a, au cours des deux années précédentes, préparé ou rendu un acte administratif ou exercé des fonctions de surveillance, de contrôle, d'enquête ou de sanction, ou conclu un contrat ou exercé une autre activité liée à ses fonctions en relation avec le donateur.

Utilisation abusive de ressources publiques

86. L'article 2 lu conjointement avec l'article 18 de la LPCIF n'autorise les fonctionnaires à agir en matière de biens et de finances publics qu'aux fins prévues par les lois et règlements et conformément aux procédures pertinentes. Les activités visées englobent la préparation ou la prise d'une décision concernant l'acquisition, le transfert, l'utilisation ou la possession de ces biens par d'autres personnes ou leur dépossession ou bien la répartition de ressources financières.

87. La Loi sur la prévention de la dilapidation des ressources financières et des biens de l'État et des collectivités locales régit l'utilisation licite des ressources et des biens publics dans l'intérêt général et vise à prévenir la dilapidation, le gaspillage et/ou la mauvaise gestion de ces ressources et la corruption dans l'administration publique.

Utilisation abusive de données confidentielles

88. L'article 19 de la LPCIF interdit la divulgation illégale d'informations accessibles aux fonctionnaires dans le cadre de l'exercice de leur charge ou l'utilisation de ces informations à des fins non liées à cet exercice. La conservation, l'utilisation et la protection des informations classées sont régies par la Loi sur les secrets officiels. Cette dernière définit également les différentes catégories d'informations à traiter et à protéger selon des procédures spécifiques. En outre, la Loi sur la liberté de l'information s'applique aussi bien aux informations généralement accessibles qu'à celles à

⁷⁵ Article 13¹ de la LPCIF

diffusion restreinte et contient des dispositions relatives à leur protection. Le Code pénal établit la responsabilité en cas d'abus de pouvoir (article 318) et de divulgation d'informations confidentielles (article 329), y compris après la cessation des fonctions (article 330).

Restrictions après la cessation des fonctions

89. Les restrictions susmentionnées (relatives aux activités commerciales, voir le paragraphe 82) continuent à s'appliquer pendant deux ans après la cessation des fonctions. En outre, *pendant deux ans après cette cessation*, il est interdit à un ancien agent public de posséder ou d'acquérir une participation dans une société ou une entreprise pour laquelle il a pris une décision concernant l'attribution de marchés publics, l'affectation de ressources d'État ou de fonds de privatisation ou sur laquelle il a exercé toute autre fonction de surveillance, de contrôle ou de sanction.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

90. Toute PHFE est tenue de faire une déclaration annuelle (ainsi qu'une déclaration chaque fois qu'elle rejoint ou quitte le service public et le jour de la cessation de ses fonctions⁷⁶) adressée au service des recettes publiques par le biais d'un système électronique spécialement conçu à cet effet⁷⁷. De plus, le Premier ministre et le Vice-Premier ministre, les ministres (y compris ceux nommés pour s'acquitter d'une mission spéciale) et les secrétaires parlementaires sont tenus de soumettre une déclaration, après la cessation de leurs fonctions, dès lors qu'ils ont exercé leur charge pendant plus de trois mois. Cette déclaration doit être soumise pour la période de 24 mois à compter du jour de ladite cessation⁷⁸. Le tableau qui suit dresse un aperçu des actifs et intérêts devant être déclarés au-dessus d'un certain seuil :

Tableau répertoriant les actifs et intérêts devant faire l'objet d'une déclaration⁷⁹

Catégories	Obligation de déclarer	Seuil
Emplois supplémentaires (rémunérés, non rémunérés + ceux autorisés par la loi)	✓	Tous les emplois doivent être déclarés de même que les contrats de prestation de services, les autorisations, etc.)
Intérêts commerciaux (actions, participation, partenariat, entrepreneurs individuels)	✓	Tous les intérêts commerciaux doivent être déclarés
Cadeaux	✓	Tous les cadeaux monétaires quel que soit leur montant et les autres cadeaux dont la valeur excède 20 fois le salaire mensuel minimum
Cadeaux diplomatiques (répertoriés)	✓	Les biens de l'État doivent être répertoriés sur les registres officiels
Biens meubles et immeubles (y compris les véhicules)	✓	Les biens immeubles appartenant ou utilisés par l'État ou bien en possession de celui-ci ; les véhicules appartenant, utilisés ou loués par l'État ou bien en possession de celui-ci
Revenus (y compris ceux provenant d'économies)	✓	Y compris l'épargne, en espèces ou pas, dès lors qu'elle dépasse 20 fois le salaire mensuel minimum
Dettes, prêts et transactions financières	✓	Dès lors que leur montant dépasse 20 fois le salaire mensuel minimum

⁷⁶ Le Premier ministre et le Vice-Premier ministre, ainsi que les ministres et les secrétaires parlementaires, doivent soumettre une déclaration 24 mois après la fin de leur mandat ou de l'exercice de leurs fonctions.

⁷⁷ Article de la LPCIF. Cette loi est assortie d'un règlement « sur la procédure de remplissage, de soumission, d'enregistrement et de conservation des déclarations de patrimoine des fonctionnaires, ainsi que de compilations et de soumission des listes des personnes exerçant une fonction publique ».

⁷⁸ Article 25 (5) de la LPCIF. La déclaration relative aux 12 premiers mois au plus tard 15 mois après la cessation des fonctions et la déclaration relative aux 12 mois suivants au plus tard 27 mois après ladite cessation.

⁷⁹ Ce tableau a été établi dans le cadre du rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Lettonie, mais demeure valable.

91. Tous les types de revenus perçus doivent être identifiés individuellement sur la base de leur montant brut, de la devise, du lieu et du nom de la source (en précisant et en relevant le nom des personnes physiques et morales en cause). Comme le montre le tableau ci-dessus, tous les postes accessoires doivent être déclarés, même lorsqu'ils sont autorisés par la loi (poste au sein d'une association, d'une fondation, d'une organisation religieuse ou d'un syndicat). La déclaration doit détailler les « contrats de prestation de services » ou « autorisations » et les responsabilités liées au poste occupé. Toute personne soumettant une déclaration peut inclure des informations supplémentaires concernant ses intérêts financiers ou sa situation pécuniaire ou bien tout changement pertinent intervenu au cours de la période en question.

92. Les déclarations sont accessibles au public, mais moyennant certaines restrictions. La partie non publique de la déclaration comprend le domicile et le code personnel du fonctionnaire, ainsi que ceux des membres de sa famille et de toute autre personne mentionnée dans la déclaration, plus des informations sur ses partenaires, y compris les débiteurs et les créanciers. Ces informations non publiques sont mises à la disposition des fonctionnaires et des autorités chargées d'examiner les déclarations en vertu de la loi ainsi que, dans les cas déterminés par la législation, aux procureurs, aux organes d'enquête et aux services de sécurité de l'État⁸⁰.

93. Les déclarations ordinaires sont conservées et gérées par le service des recettes publiques et leur partie non confidentielle est publiquement disponible sur le site de cet organisme (<https://www6.vid.gov.lv/VAD>) sur lequel il est possible d'effectuer des recherches par nom. En ce qui concerne le Premier ministre et le Vice-Premier ministre, les ministres (y compris ceux nommés pour s'acquitter d'une mission spéciale) et les secrétaires parlementaires, les déclarations doivent être publiées au format électronique pas plus tard qu'un mois à compter du jour de leur soumission⁸¹.

94. Les fonctionnaires ne sont pas tenus de soumettre des déclarations relatives aux membres de leur famille. Depuis mars 2012, toutefois, toute personne physique (et non pas uniquement les fonctionnaires) doit déclarer ses avoirs conformément aux critères et au seuil établi en vertu de la Loi sur la déclaration du patrimoine et sur les revenus non déclarés par les personnes physiques. Par conséquent, même si les fonctionnaires ne sont pas tenus de déclarer le patrimoine des membres de leur famille et de leur ménage, cette information reste disponible auprès des organes compétents.

Mécanisme de surveillance

95. Le KNAB et le service des recettes publiques se partagent le contrôle du respect des exigences de la LPCIF par les PHFE conformément à un accord conclu entre les deux organismes en 2012. Les deux vérifient les déclarations de patrimoine des fonctionnaires, bien que dans des perspectives différentes. Le KNAB utilise les déclarations comme outil d'identification des conflits d'intérêts et examine la légalité des activités des fonctionnaires du point de vue de leur conformité aux *restrictions et incompatibilités* prescrites par la LPCIF⁸². Le service des recettes publiques met en œuvre les politiques fiscales nationales et examine les actifs des fonctionnaires pour vérifier la légalité de leurs revenus et établir la conformité à la *législation fiscale*.

96. Chaque année, le KNAB vérifie les déclarations de quelque 1 000 fonctionnaires⁸³ et décide d'en retenir environ 150 qui font l'objet d'une inspection approfondie en vertu des priorités et lignes directrices propres à cet organisme. Les critères retenus incluent le poste occupé par la personne concernée dans la hiérarchie de la gouvernance publique, ses fonctions, son exposition aux conflits d'intérêts, les sanctions dont elle a déjà fait éventuellement l'objet pour violation de la LPCIF et les

⁸⁰ Article 26 de la LPCIF

⁸¹ Article 26 (6) de la LPCIF

⁸² En vertu de la LPCIF, le KNAB est compétent pour « vérifier si la déclaration contient des informations pouvant indiquer une violation des restrictions » imposées par les dispositions de cet instrument.

⁸³ 1 005 fonctionnaires ont fait l'objet d'une vérification en 2014, 948 en 2015, 872 en 2016 et 1 190 en 2017.

alertes lancées par la presse⁸⁴. Sur la base de ces lignes directrices, en 2018, des inspections approfondies seront menées concernant 31 PHFE, dont huit députés entrés à la *Saeima* en 2017, des ministres nommés en 2017, le directeur du cabinet du Premier ministre, le directeur de la Chancellerie d'État (nommé en 2017), d'autres fonctionnaires de la Chancellerie d'État occupant un poste de direction, plusieurs secrétaires d'État et leurs adjoints.

97. Cette supervision est assurée d'office, sur la base d'une plainte soumise directement au KNAB ou déposée de manière anonyme par le biais d'une ligne téléphonique directe ou bien d'allégations publiées dans la presse. Toute inspection approfondie prévoit l'analyse détaillée des devoirs du fonctionnaire en cause et de sa déclaration de patrimoine, ainsi que la comparaison de cette dernière avec celle de l'année précédente et avec les informations figurant dans les registres publics. En cas d'identification d'un cumul illégal ou d'une incompatibilité, l'organisme chargé de l'enquête doit engager une procédure administrative et porter plainte pour violation de la loi.

98. Le KNAB a le droit d'infliger des sanctions en vertu de l'article 166 du Code des infractions administratives pour violation des restrictions et interdictions imposées à des fonctionnaires, ainsi que des restrictions pesant sur les cadeaux, dons et autres formes d'aide financière. S'il existe des preuves d'une infraction pénale, l'affaire doit être transférée au Bureau du procureur. Dans l'exercice de ses fonctions, le KNAB coopère avec le service des recettes publiques, le Bureau juridique de la *Saeima*, le Bureau de contrôle des comptes de l'État et d'autres organes compétents et peut demander des informations aux personnes morales.

99. Le service des recettes publiques, au moment de la visite sur le terrain, contrôlait, quant à lui, la présentation correcte et en temps voulu des déclarations de patrimoine ; il vérifiait si le fonctionnaire concerné était un contribuable et, dans l'affirmative, comparait ses déclarations de patrimoine actuelles et antérieures avec sa déclaration de revenus, ainsi qu'avec les données disponibles dans d'autres systèmes d'information de l'État. Les déclarations du Premier ministre et des ministres étaient examinées manuellement en raison de la forte exposition des intéressés aux risques de corruption ; le processus d'examen était cependant le même que pour les autres catégories de fonctionnaires. Une vérification plus approfondie d'une déclaration n'était effectuée qu'à la demande : a) de l'administration fiscale en cas de détection d'une disparité entre les recettes et les dépenses ; b) des autorités répressives, y compris le KNAB ; et c) de toute personne prétendant qu'une déclaration était fausse. En ce qui concerne les PHFE, des examens plus approfondis de ce type ont été effectués à l'égard d'un ministre en 2015 et de deux ministres en 2016, en raison des écarts constatés entre les dépenses et les revenus des intéressés. Sur la base de modifications (6 mars 2018), le service des recettes publiques est désormais habilité à comparer les informations contenues dans la déclaration avec les autres informations dont il dispose. Suit à ces modifications, une révision des procédures de travail internes au service des recettes publiques est en cours.

100. Le service des recettes publiques peut infliger des sanctions en vertu de l'article 166 du Code des infractions administratives dans quatre cas : pas de présentation de la déclaration, présentation de la déclaration hors délais, non-respect des exigences procédurales, et présentation d'une fausse déclaration. Lorsque de fausses informations portent sur des montants importants de revenus illégaux, l'affaire doit être transmise à la police financière en vue d'une enquête criminelle.

101. La surveillance par le KNAB du respect – par quelque 60 000 fonctionnaires lettons – des restrictions et incompatibilités établies par le LPCIF a été qualifiée sur place d'efficace et solide dans l'ensemble. Si l'EEG partage largement cette évaluation et se félicite de l'élaboration par le KNAB de critères internes pour les inspections approfondies visant les fonctionnaires susceptibles d'être

⁸⁴ En vertu des lignes directrices internes du KNAB, les fonctions publiques les plus exposées à la corruption incluent celles dont le titulaire : peut utiliser des fonds publics (marchés publics, subventions de l'UE, etc.), dispose de pouvoirs de surveillance et d'inspection, assume un rôle de contrôle (enquête, application de sanctions, etc.) et peut utiliser des informations à diffusion restreinte (secret d'État, données confidentielles, etc.).

exposés à des risques élevés de corruption, elle demeure néanmoins préoccupée par le fait que ces critères clairs et objectifs ne sont pas fondés sur la loi et que toutes les PHFE ne sont pas soumises à des contrôles approfondis réguliers, comme c'était apparemment le cas jusqu'en 2002. En raison de la nature de leurs fonctions et de la courte durée de leur mandat, les PHFE devraient être soumises à des normes de responsabilité plus strictes et que la probabilité de détection et de sanction pour violation des règles pertinentes que les autres agents soit plus grande.

102. Le service des recettes publiques, quant à lui, jusqu'à récemment, vérifiait seulement si les déclarations étaient soumises à temps, correctement remplies et conformes aux exigences de la législation fiscale. Contrairement au KNAB, cet organisme n'a élaboré aucun critère interne pour les vérifications approfondies concernant les fonctionnaires susceptibles d'être exposés à des risques de corruption plus élevés et aucune procédure interne sur la manière de procéder à de telles évaluations, y compris aux fins du contrôle manuel des déclarations soumises par le Premier ministre et les ministres. Des vérifications plus approfondies ne pourraient être effectuées qu'en réponse à une demande extérieure, mais la notion de « vérification approfondie » n'a pas été définie. À l'exception de celles devant faire l'objet d'un examen manuel, les autres déclarations étaient traitées électroniquement. En vertu des nouvelles modifications apportées au LPCIF, le service des recettes publiques est désormais obligé de comparer les informations contenues dans les déclarations avec d'autres informations à sa disposition. Néanmoins, l'efficacité pratique de ces modifications sur la rigueur des contrôles des déclarations des PHFE reste encore à prouver. Des doutes ont également été exprimés sur place quant à savoir si le personnel du service des recettes publiques – fort de 24 membres – pourrait faire davantage, compte tenu de ses ressources limitées, et si le Service lui-même peut être qualifié d'organisme indépendant en raison de sa subordination au ministère des Finances. Aujourd'hui, il semblerait que ces questions n'aient pas encore trouvé de réponse adéquate.

103. L'EEG comprend que le service des recettes publiques se considère avant tout comme le gardien du Système de déclaration électronique (SDE) et se concentre sur la publication dans les délais de toutes les déclarations soumises, conformément à l'obligation explicite lui incombant en vertu de la LPCIF. Pourtant, seules les déclarations initiales seraient accessibles en ligne et, en cas de correction ultérieure, la version actualisée n'est pas publiée. En outre, le mécanisme permettant de communiquer rapidement les noms de tous les fonctionnaires au service des recettes publiques – y compris de ceux qui peuvent être engagés comme conseillers, consultants et assistants dans l'administration centrale – ne serait apparemment pas pleinement opérationnel. Là encore, l'absence d'un fonctionnaire/autorité (supérieur) désigné responsable du dépôt de ces informations se fait sentir et devrait être traitée comme il se doit⁸⁵ (voir les paragraphes 73-74).

104. En conclusion, à l'heure actuelle, la LPCIF n'impose pas au KNAB ou au service des recettes publiques l'obligation d'effectuer des vérifications *approfondies* au sujet des déclarations des PHFE. Par conséquent, le système de déclaration de patrimoine ne saurait être considéré comme pleinement efficace, car il n'assure pas un contrôle adéquat. Un point de vue similaire a été exprimé par le Bureau de contrôle des comptes de l'État dans son rapport thématique publié en 2015⁸⁶. L'EEG reprend à son compte les conclusions globales et les suggestions spécifiques formulées par ledit

⁸⁵ En vertu du Règlement du Conseil des ministres n° 478 du 22 octobre 2002 sur la « procédure d'établissement, de présentation, d'enregistrement et de gestion des déclarations des fonctionnaires et d'établissement et de présentation des listes de personnes occupant un poste d'agent public », les directeurs de l'administration centrale ou de l'administration de collectivités locales doivent établir une liste des personnes occupant un poste de fonctionnaire et la soumettre par voie électronique et par écrit au service des recettes de l'État. Si des modifications sont apportées à la liste, elles doivent être soumises au service des recettes publiques dans un délai de 15 jours (article 19).

⁸⁶ Rapport du Bureau de contrôle des comptes de l'État intitulé « Les procédures de soumission, de révision et de publication des déclarations de patrimoine des fonctionnaires sont-elles efficaces ? ». Les principales conclusions de cette analyse peuvent être résumées comme suit : le système en vigueur n'atteint pas complètement ses objectifs, et ce pour plusieurs raisons : 1) Il est inefficace dans la mesure où tous les fonctionnaires ne s'acquittent pas de leur obligation de déclaration ; 2) il ne garantit pas la véracité des informations contenues dans les déclarations ; et 3) il ne remplit que partiellement l'objectif d'information du public.

Bureau, notamment en ce qui concerne l'opportunité de repenser le bien-fondé et le fonctionnement du système de déclaration de patrimoine, en vue de renforcer sensiblement son impact et son efficacité. En outre, la surveillance des PHFE n'est pas considérée comme totalement indépendante, le service des recettes publiques étant une sous-structure du ministère des Finances. Compte tenu des lacunes identifiées aux paragraphes 101 à 104, **le GRECO recommande que i) la véracité des déclarations de patrimoine des membres du Conseil des ministres et des autres fonctionnaires politiques fasse l'objet d'un examen systématique, approfondi et indépendant effectué (de préférence tous les ans) conformément à la loi ; et que ii) les déclarations de patrimoine modifiées de tous les fonctionnaires soient rendues accessibles en ligne au public conformément à la loi.**

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

Immunité, procédures administratives et pénales

105. Indépendamment de leur responsabilité politique, les membres du Conseil des ministres doivent rendre compte de leurs actes conformément aux lois et règlements régissant la responsabilité pénale, administrative ou civile⁸⁷. En d'autres termes, ils ne jouissent d'aucune immunité ou autre privilège dans le cadre des procédures pénales ou administratives, à une exception près : les ministres occupant également un siège de député bénéficient d'une immunité de procédure⁸⁸. Par exemple, le consentement de la *Saeima* est requis pour l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre d'un député, la perquisition des locaux de l'intéressé, son arrestation (sauf en cas de flagrant délit) et la restriction de sa liberté. Les députés peuvent refuser de témoigner dans les cas prescrits. Le GRECO rappelle que les immunités ont été analysées dans le cadre de ses premier et quatrième cycles d'évaluation et que, en réponse à une recommandation du GRECO, la Lettonie a aboli en 2016 – par le biais d'amendements à la Constitution – le système d'immunité administrative dont jouissaient les parlementaires.

106. En ce qui concerne l'ouverture d'une procédure pénale, conformément à l'article 387 du Code de procédure pénale, les services répressifs suivants sont compétents en ce qui concerne les PHFE : la police d'État, la police de sécurité, la police financière, les douanes ainsi que le KNAB. Lorsqu'une enquête sur une infraction pénale concrète relève de la compétence de plusieurs organismes, il appartient à celui ayant engagé la procédure d'enquêter en premier. Lorsqu'un organisme d'enquête reçoit des informations concernant une infraction pénale grave ou particulièrement grave – consommée ou en cours – et que l'enquête ne relève pas de sa compétence, mais que des mesures d'investigation d'urgence s'imposent pour appréhender le suspect ou réunir des preuves, il doit engager une procédure pénale. L'agence qui entame les poursuites pénales doit informer l'organisme compétent de son ouverture, procéder aux investigations les plus urgentes et transmettre les éléments de la procédure pénale engagée à l'organisme approprié. Tout conflit de juridiction doit être réglé par le procureur général.

107. L'EEG est préoccupée par le trop grand nombre d'organes répressifs compétents pour engager des poursuites pénales à l'encontre d'une PHFE et par le fait qu'en l'absence d'une compétence clairement définie, les conflits de juridiction nécessitent souvent l'intervention d'un procureur. Même si la pléthore d'organismes pouvant intervenir résulte probablement du contexte politique passé du pays, le moment est peut-être venu de reconsidérer leurs compétences et leur efficacité respectives dans le cadre d'un débat rationnel et apolitique, afin d'optimiser la répartition des fonctions et des ressources, y compris dans le but de lancer des procédures pénales rapides et efficaces à l'encontre de PHFE. En conséquence, **le GRECO recommande de procéder à une évaluation de la juridiction des services répressifs compétents pour engager des poursuites pénales**

⁸⁷ Article 4(3) de la Loi sur la structure du Conseil des ministres

⁸⁸ Articles 29, 30 et 31 de la Constitution

à l'encontre de personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, dans le but général d'optimiser l'allocation des fonctions et des ressources.

Sanctions

108. Les infractions à la LPCIF peuvent donner lieu à des sanctions administratives ou pénales. Les sanctions administratives vont d'une amende (d'un montant maximum de 350 EUR) à la suspension ou l'interdiction d'exercer une fonction. Les sanctions pénales pour violation des restrictions imposées aux fonctionnaires occupant un poste de responsabilité sont les suivantes : une amende ne dépassant pas 2000 fois le salaire mensuel minimum, assortie ou pas d'une confiscation de biens et/ou d'une interdiction d'occuper certains emplois ; d'une privation temporaire de liberté, de travaux d'intérêt général ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans (article 325 du Code pénal). Toute personne reconnue coupable en vertu du droit pénal d'avoir utilisé ses fonctions officielles en vue de faciliter illégalement une transaction immobilière ou d'y participer dans le but d'acquérir des biens ou d'autres intérêts/avantages personnels est passible d'une peine de prison n'excédant pas une année de privation de liberté, de travaux d'intérêt général, ou d'une amende n'excédant pas 100 fois le salaire mensuel minimum. À supposer que le fonctionnaire occupe un poste à responsabilité, la peine applicable consistera en un emprisonnement d'une durée maximale de trois ans, d'une privation temporaire de liberté, de travaux d'intérêt général ou d'une amende n'excédant pas 1000 fois le salaire mensuel minimum, assortis ou pas d'une confiscation de biens et/ou d'une interdiction d'occuper certains emplois (article 326 du Code pénal).

109. Le défaut de soumission d'une déclaration ou la présentation d'une déclaration hors délais peut entraîner une amende administrative d'un montant maximum de 350 EUR, tandis que la présentation d'une fausse déclaration constitue une infraction pénale passible d'une privation temporaire de liberté, de travaux d'intérêt général ou d'une amende n'excédant pas 100 fois le salaire mensuel minimum.

110. Entre 2013 et 2016, le KNAB a rendu quatre décisions administratives visant deux hauts fonctionnaires. Trois concernaient une seule et même personne, à savoir l'ancien ministre de la Santé et député, et sanctionnaient des manquements associés à des conflits d'intérêts ayant entaché des décisions de l'intéressé, ainsi que le non-respect par celui-ci de restrictions pesant sur ses activités commerciales. La quatrième décision visait l'actuel ministre de la Justice et a établi une violation des règles relatives aux conflits d'intérêts dans la gestion des biens de l'État.

111. Le tableau qui suit résume les données statistiques relatives aux violations administratives commises par des PHFE :

	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de violations administratives (article 166 ²⁷), dont :	292	259	347	340	318
ministres	1	1	2	1	1
secrétaires d'État	-	-	-	1	-

112. Les informations sur les violations de la LPCIF sont publiées sur les sites Web officiels du KNAB ou du service des recettes publiques, selon qu'elles relèvent de la compétence de l'un ou de l'autre, et doivent inclure le nom et le poste du fonctionnaire, la norme violée, l'essence de la violation, le moment où elle a été commise, la décision prise et la date de son entrée en vigueur⁸⁹. Les autorités ont mentionné à ce propos l'exemple de la démission de l'ancien ministre de la Santé et le décret correspondant du Conseil des ministres publié en ligne⁹⁰.

⁸⁹ Article 31 de la LPCIF

⁹⁰ <https://likumi.lv/ta/id/282783-par-g-belevica-atkapsanos-no-veselibas-ministra-amata>

113. L'EEG est globalement satisfaite de la combinaison de sanctions administratives et pénales prévues en cas de violation des règles relatives aux conflits d'intérêts, ainsi qu'à d'autres infractions pénales liées à la corruption. Bien que, sur place, les amendes administratives au titre de la LPCIF (jusqu'à 350 EUR) aient été jugées comme n'étant ni efficaces, ni proportionnées, ni dissuasives, l'EEG a été informée d'un ensemble de modifications débattues par le Conseil des Ministres, qui envisageaient, entre autres, de revoir la politique en matière de sanctions administratives. Le GRECO soutient les autorités dans leurs efforts et exprime son intérêt à être tenu informé de tout développement dans ce domaine.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilisation de la police et du corps des gardes-frontières

Aperçu

114. Le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) et le ministère de l'Intérieur sont les principales autorités répressives de Lettonie. Le ministère de l'Intérieur met en œuvre la politique nationale en matière de prévention de la criminalité, de maintien de la sécurité et de l'ordre public, ainsi que de protection des droits des individus et des intérêts légitimes, et comprend notamment la police d'État, la police de sécurité, le Bureau de la sécurité interne, le corps des gardes-frontières et le Bureau de la citoyenneté et des migrations.

115. Le présent rapport se concentre sur la police d'État et le corps des gardes-frontières. Bien que ces deux organismes disposent chacun de leurs propres règles régissant l'exercice des fonctions lui incombant, ainsi que d'un cadre de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption, les principes et les règles régissant le recrutement et la progression de carrière, l'identification et la résolution des conflits d'intérêts et la responsabilité disciplinaire se valent et sont également mis en œuvre de manière comparable. La police lettonne étant composée de la police d'État, de la police de sécurité et de la police locale⁹¹, les autorités sont encouragées à suivre les recommandations exposées plus bas autant que faire se peut, de manière à rehausser un peu plus le prestige de la police dans son ensemble.

116. La police d'État est une autorité étatique d'administration directe placée sous la supervision du ministère de l'Intérieur, un organisme armé et paramilitaire responsable de la protection de la vie, de la santé, des droits, des libertés, de la propriété, des intérêts de la nation et de l'intérêt général contre les actes criminels et illégaux⁹². La police d'État enquête sur toutes les infractions pénales, sauf lorsqu'une infraction relève de la compétence d'un autre service répressif, à moins que le procureur général ne se soit vu confier l'enquête dans un cas précis. Les tâches⁹³, la structure, les principes de fonctionnement et le financement de la police d'État, ainsi que les droits et devoirs de son personnel, sont énoncés dans la Loi sur la police (LSP).

⁹¹ Article 15 de la Loi sur la police

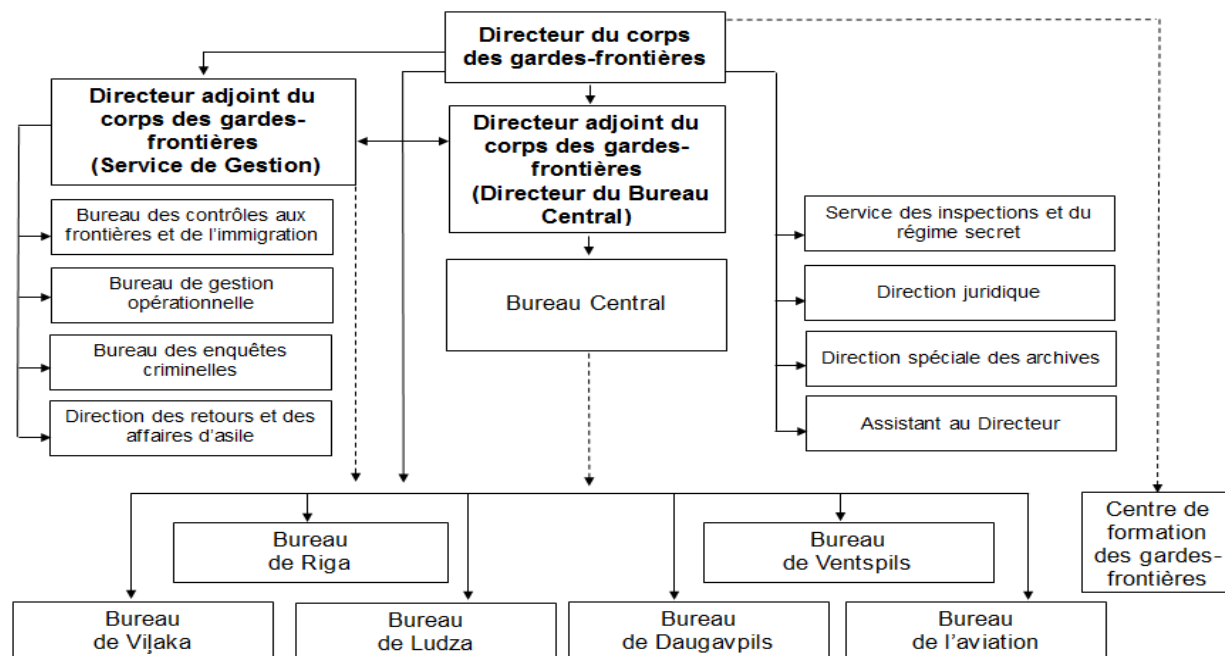
⁹² Article 1 de la Loi sur la police

⁹³ Les tâches de la police d'État sont de : 1) garantir la sécurité des personnes et de la collectivité ; 2) prévenir les infractions pénales et autres violations de la loi ; et 3) divulguer les infractions pénales et rechercher les personnes qui ont commis des crimes ; 4) aider les personnes morales, les personnes physiques et leurs syndicats à protéger leurs droits et à s'acquitter des tâches leur incombant en vertu de la loi ; et 5) dans le cadre de ses compétences, appliquer les sanctions administratives et les condamnations pénales.

117. La police d'État est un système hiérarchique⁹⁴ géré par un directeur entouré de quatre adjoints⁹⁵. Elle comprend le Service central de police, le service central de police criminelle, le service central de police de l'ordre public, le service du personnel, l'unité des relations publiques, l'unité du régime de sécurité, l'unité des dossiers spéciaux, le bureau de contrôle interne, l'académie de la police d'Etat et cinq services régionaux. Les ressources financières de la police d'État se composent : 1) des fonds prélevés sur le budget de l'État ; et 2) des revenus générés par des contrats conclus avec des personnes physiques ou morales⁹⁶.

118. Les gardes-frontières (corps des gardes-frontières) constituent également une autorité étatique d'administration directe et un organisme paramilitaire, dont le but est de garantir l'inviolabilité des frontières nationales et d'empêcher la migration illégale. Les gardes-frontières sont également chargés d'enquêter sur les infractions pénales liées au passage et au transport illégaux de personnes, au séjour illégal sur le territoire national et aux actes criminels non violents commis par des gardes-frontières (les membres de cette unité jouissant du statut de fonctionnaire). Les fonctions et devoirs des gardes-frontières, ainsi que leurs devoirs, droits, mode de nomination, protection juridique et garanties opérationnelles sont énoncés dans la Loi sur les gardes-frontières (LGF) et le règlement du Conseil des ministres n° 122 du 15 février 2005 « sur le corps national des gardes-frontières », la Loi sur les frontières de l'État de Lettonie et d'autres actes juridiques.

119. Le corps des gardes-frontières se compose d'un Bureau de l'organisation des services, d'un office des enquêtes criminelles, d'un service des inspections et du secret, d'un service juridique, d'un service spécial des archives, d'un quartier général, ainsi que de bureaux territoriaux, du Bureau pour l'aviation et du Centre de formation des gardes-frontières qui est un établissement d'enseignement supérieur. Certaines tâches des gardes-frontières sont assurées conjointement avec les douanes, le service alimentaire vétérinaire, le port maritime international, l'aéroport, l'administration des gares maritimes et ferroviaires, la police d'État, les forces armées et les collectivités locales⁹⁷. L'organigramme qui suit décrit la structure des gardes-frontières :



⁹⁴ La structure et l'organisation du travail de la police d'État exposé dans la règle n° 2 des « Règles de procédure de la police d'État » du 8 janvier 2010.

⁹⁵ Le président du Bureau administratif principal, le président du Bureau administratif principal de la police criminelle, le président du Bureau administratif principal de la police du maintien de l'ordre et le président du Bureau administratif principal de la région de Riga.

⁹⁶ Article 34 de la LSP

⁹⁷ Par exemple, un accord « sur la coopération en matière de sécurité des frontières » a été signé le 21 avril 2016 par la police d'État, le service des recettes publiques, l'Office national de l'alimentation et des services vétérinaires et le service national de l'environnement.

120. Les principes régissant le fonctionnement de la police d'État et des gardes-frontières sont communs aux deux organismes et englobent notamment la légalité, le respect de la dignité humaine, la protection des droits de l'homme, la justice sociale, la transparence et l'obéissance à une chaîne de commandement unique⁹⁸.

121. Le personnel de la police d'État et des gardes-frontières se répartit en deux catégories : 1) les fonctionnaires ayant un grade de service spécial (policiers/gardes-frontières), dont les conditions de service sont gérées par la Loi sur le service des fonctionnaires ayant un grade de service spécial au sein des organismes du ministère de l'Intérieur et de l'administration pénitentiaire (LSS) ; et 2) les employés titulaires d'un CDI ou d'un CDD⁹⁹. Les lois et règlements sur la fonction publique de l'État ne s'appliquent pas aux policiers et aux gardes-frontières, contrairement à certaines dispositions du Code du travail¹⁰⁰.

122. Le tableau qui suit indique la répartition du personnel de la police d'État, ventilé par sexe, entre les deux catégories pour la période 2012–2016 :

Année	Effectif total			Fonctionnaires ayant un grade de service spécial			Employés recrutés sur la base d'un contrat de travail
	Total	hommes	femmes	Total	instructeurs	officiers	
2012	7 113	4 864 (68,38%)	2 249 (31,62%)	6 421	2 614	3 807	692
2013	7 058	4 874 (69,06%)	2 184 (30,94%)	6 338	2 541	3 797	720
2014	7 153	4 878 (68,20%)	2 275 (31,80%)	6 383	2 567	3 816	770
2015	7 085	4 739 (66,89%)	2 346 (33,11%)	6 286	2 506	3 780	799
2016	6 984	4 188 (59,97%)	2 796 (40,03%)	6 140	2 485	3 655	844

123. En novembre 2017, les effectifs du corps des gardes-frontières s'élevaient à 2 553 personnes, dont 2 339 gardes-frontières [1 537 hommes (65,71%) et 802 femmes (34,29%)] et 327 employés [107 hommes (32,72%) et 220 femmes (67,28%)].

124. Les policiers/gardes-frontières sont tenus d'observer la Constitution, les traités internationaux liant la Lettonie, ainsi que les lois et règlements en vigueur. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont subordonnés à un supérieur direct ou à un officier de rang plus élevé et doivent s'acquitter de leurs devoirs en respectant consciencieusement et de bonne foi les ordres de leur hiérarchie tout en observant les principes de conduite conçus pour eux¹⁰¹. Un policier/garde-frontières ne peut pas être tenu par les décisions d'un parti politique ou d'une autre organisation sociopolitique ou de son représentant.

125. Nul n'a le droit d'intervenir dans les actions de la police, à l'exception des organismes/agents expressément autorisés à le faire par la loi. Si un agent de police ou un employé reçoit une instruction illégale d'un officier, il doit signaler ce fait à un officier de rang supérieur¹⁰². Quant aux gardes-frontières, ils sont tenus d'exécuter les ordres légitimes sans objection. Le fait d'exécuter sciemment des ordres illégaux ne les dégage pas de leur responsabilité¹⁰³. Les policiers et les gardes-

⁹⁸ Article 5 de la LSP et article 3 de la LGF

⁹⁹ Articles 19 (4) et (5) de la LGF

¹⁰⁰ Article 3 de la LSS

¹⁰¹ Article 6 de la LSS

¹⁰² Article 6.5.2 du Code d'éthique de la police d'État (voir plus bas)

¹⁰³ Article 14 (2-3) de la LBG

frontières peuvent faire appel devant un tribunal des décisions prises à leur égard par leurs supérieurs ou par les organes du ministère de l'Intérieur s'ils estiment que celles-ci restreignent de manière injustifiée leurs droits ou leur autorité ou portent atteinte à leur dignité.

126. Les actions de la police d'État et des gardes-frontières sont contrôlées par le ministre de l'Intérieur et le Conseil des ministres. Elles font également l'objet d'une supervision externe de la part d'autres autorités publiques comme le parquet, les tribunaux, la *Saeima* et l'ombudsman¹⁰⁴.

Accès à l'information

127. Les activités opérationnelles des deux organismes doivent être transparentes, c'est-à-dire signalées à la fois aux organismes officiels compétents et au grand public¹⁰⁵. En ce qui concerne les gardes-frontières, seules les informations relatives aux résultats des activités opérationnelles doivent être communiquées, à la fois directement et par l'intermédiaire des médias, en tenant compte cependant des dispositions de la Loi sur les secrets officiels. Des informations sur le budget et les marchés publics de la police de l'État, ainsi que les rapports financiers annuels de cet organisme, peuvent être consultés sur son site Web à l'adresse <http://www.vp.gov.lv>. Les rapports financiers de l'École de police peuvent, eux aussi, être consultés à l'adresse <http://www.policijas.koledza.gov.lv>. Il en va de même en ce qui concerne l'unité des gardes-frontières, puisque sa page d'accueil (<http://www.rs.gov.lv/?setlang=1>) contient des informations sur la manière de la contacter, ses services, des statistiques, son budget, son parc immobilier, la rémunération de son personnel, ses marchés publics et les modalités de la participation du public à son action. Les rapports annuels des deux organismes sont en outre disponibles sur le site Web du ministère des Finances.

Confiance du public dans les services répressifs

128. Au cours des vingt dernières années, d'importantes ressources ont été injectées pour endiguer la corruption et renforcer la responsabilité de la police d'État et des gardes-frontières et ces efforts sont considérés aujourd'hui – surtout en ce qui concerne la police d'État – comme couronnés de succès. Alors qu'il y a une vingtaine d'années, les enquêtes d'opinion publique indiquaient un taux de corruption allant jusqu'à 70% au sein de la police, cet organisme jouit aujourd'hui des niveaux les plus élevés de confiance du public et a fait des progrès en termes de perception de la corruption, par rapport au système judiciaire, au gouvernement et à la *Saeima* qui sont tous à la traîne.¹⁰⁶ L'EEG est consciente de ce que la plupart des mesures prises revêtaient une nature répressive (condamnation de personnes coupables d'actes de corruption passive ou active) ou impliquaient l'installation de dispositifs de suivi et d'enregistrement et d'autres équipements (GPS, caméras portées sur le corps, enregistrements audio, etc.) afin de dissuader les fonctionnaires d'accepter des pots-de-vin. Des règles strictes concernant les activités accessoires légitimes et des contrôles internes efficaces ont également été mises en place et auraient produit des résultats positifs (sur ce point, voir également plus bas).

Syndicats et organisations professionnelles

129. Les syndicats et organisations professionnelles des services répressifs dont le nom suit acceptent des policiers dans leurs rangs : l'Association internationale de police, le Syndicat des employés du ministère letton de l'Intérieur, le Syndicat letton commun des policiers, le Syndicat indépendant des policiers, le Syndicat LABA, la Confédération des syndicats libres de Lettonie et le

¹⁰⁴ Articles 38 et 39 de la LSP

¹⁰⁵ Article 6 de la LSP, Article 6 de la LGF et Règlement du Conseil des ministres n° 171 « sur la procédure relative à la publication d'informations en ligne » du 6 mars 2007.

¹⁰⁶ Selon le rapport national de la Lettonie pour l'Eurobaromètre Standard 88 publié en décembre 2017, la confiance du public en la police a atteint un niveau élevé de 60%. Selon l'enquête de février 2018 sur l'attitude de la société à l'égard de la police d'État, menée par le SKDS (un centre de recherche letton), la confiance du public en la police est passée à 62%.

Syndicat des motards de la police. La police d'État n'est pas habilitée à demander des informations sur l'appartenance de son personnel à des syndicats, sauf lorsque la loi le permet.

130. Quant aux gardes-frontières, en vertu de l'article 49 de la LGB, il leur était interdit d'adhérer à un syndicat. Toutefois, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 avril 2014 ayant annulé cette interdiction, certains d'entre eux sont maintenant membres du Syndicat des employés du ministère letton de l'Intérieur.

Politique anticorruption et d'intégrité

Planification des politiques et mécanismes de leur mise en œuvre

131. Aussi bien la police d'État que les gardes-frontières mettent en œuvre, dans le cadre de leurs systèmes de contrôle interne, des programmes d'action anticorruption pluriannuels¹⁰⁷. Les éléments communs à ces systèmes/plans s'établissent comme suit : 1) l'évaluation des risques de corruption ; 2) la vérification du respect par le personnel des restrictions et des incompatibilités ; 3) le renforcement de la discipline dans le service ; 4) l'évaluation des biens et actifs des agents ; 5) la promotion de procédures de recrutement et de progression de carrière ouvertes, équitables, impartiales et efficaces ; 6) la prévention et les enquêtes sur les violations ; 7) le contrôle permanent de la consultation et du traitement non autorisés de données à caractère personnel ; 8) le développement de solutions électroniques/à distance permettant de mieux répondre aux besoins du public ; 9) une plus grande transparence et un meilleur contrôle du processus administratif ; et 9) une meilleure communication avec la société dans son ensemble et une amélioration de l'accès du public à l'information.

132. L'interdiction de transporter de l'argent liquide pendant les heures de service a été considérée sur place comme l'une des mesures de prévention de la corruption les plus efficaces. Au sein du corps des gardes-frontières, les agents qui exercent leurs fonctions aux points de passage et qui surveillent les frontières ont l'interdiction de transporter de l'argent liquide ainsi que des appareils de communication personnels, des supports de données portables et de clés de véhicule. Tous ces objets doivent être remis avant le début du service de garde à un responsable désigné au préalable. Une mesure similaire, à savoir l'interdiction de transporter plus de 30 EUR, pèse également sur les agents de la police d'État.

Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption

133. Au sein de la police d'État et du corps des gardes-frontières, la gestion des risques de corruption est encadrée par le Règlement du Conseil des ministres « sur le concept de réduction des risques de corruption dans les organismes relevant du gouvernement et des municipalités » et les recommandations adressées spécifiquement par le KNAB aux services répressifs. Pour ce faire, les tâches et le travail du personnel de la police d'État ont été évalués en fonction de l'exposition à la corruption (très élevée, élevée, moyenne, faible ou minimale) selon cinq catégories de risques¹⁰⁸. À l'issue de cet exercice, 73 postes ont été évalués comme présentant un risque de corruption très élevé, 971 un risque élevé et 3 131 postes un risque moyen. Au total, 19% des postes au sein de la police d'État ont été évalués comme présentant un risque de corruption très élevé ou élevé. Ces risques concernaient principalement la prise de décision en matière de gestion financière et de marchés publics, les procédures administratives et les enquêtes pénales, ainsi que la divulgation

¹⁰⁷ Le Plan de lutte contre la corruption de la police d'État 2014-2017 et le Plan d'action organisationnel de lutte contre la corruption des gardes-frontières ont été approuvés par l'Ordonnance n° 944 du 8 août 2011 sur les mesures de lutte contre la corruption. En outre, le Bureau de contrôle interne de la police d'État participe à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption dans le domaine du maintien de l'ordre public et de la surveillance de la circulation automobile en vertu de l'Ordonnance n° 557 sur la police d'État du 6 février 2017.

¹⁰⁸ En vertu de l'ordonnance n° 3911 du directeur de la police d'État « sur les niveaux de risques auquel est confronté le personnel de la police d'État » du 29 octobre 2014.

illégal d'informations à diffusion restreinte. En 2017, les autorités étaient en train d'examiner les postes peu exposés à la corruption et d'élaborer des mesures préventives pour atténuer les vulnérabilités identifiées.

134. Le corps des gardes-frontières a procédé lui aussi à une évaluation du même type¹⁰⁹ et en a conclu que les agents affectés à « la frontière verte » et aux postes de contrôle étaient les plus exposés à la corruption. Une nouvelle évaluation des services les plus vulnérables est en cours et ses résultats devraient être présentés au commandant de cette unité aux fins de l'élaboration de mesures de suivi.

135. L'EEG reconnaît que les deux organismes se sont engagés dans des politiques anticorruption ambitieuses et bien ciblées et disposent de mécanismes et d'outils relativement efficaces capables de déterminer les risques de corruption à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement, ainsi que de dissuader et de détecter les infractions liées à la corruption dans leurs propres rangs. Il convient également de saluer l'élaboration de listes de postes à haut risque, une initiative ayant entraîné des contrôles internes plus sévères ainsi que l'application de mesures de rotation et de mobilité plus strictes et plus incisives dans les services affectés au maintien de l'ordre public et à la police de la circulation, lesquels représentent plus de 65% des effectifs de la police d'État (sur ce point également, voir plus bas). Les autorités sont invitées à poursuivre leurs programmes d'action anticorruption avec la plus extrême rigueur et à veiller à ce que chacune des mesures envisagées ait la plus large application possible et produise des effets incrimentiels de réduction de la corruption.

Codes d'éthique

136. Au moment de leur prise de fonction, les policiers et les gardes-frontières doivent prêter serment et s'engager notamment à servir les intérêts de la société¹¹⁰. Des principes éthiques et normes de conduite spécifiques sont énoncés dans le « Code d'éthique de la police d'État »¹¹¹ et le « Code d'éthique des fonctionnaires et des employés du corps des gardes-frontières »¹¹², deux ouvrages approuvés par le ministre de l'Intérieur le 16 septembre 2014 et le 22 novembre 2008, respectivement.

137. L'objectif du Code d'éthique de la police d'État – qui s'applique aux deux catégories du personnel de cet organisme – est de promouvoir l'accomplissement de manière légale et honnête de leurs devoirs par les intéressés, de contribuer à renforcer l'image et la confiance du public dans cette police et d'encourager un comportement correct et civil en dehors du service. Le Code se compose de six parties : Dispositions générales, Principes éthiques de base, Règles générales de conduite, Éthique du supérieur hiérarchique direct, Activités visant à prévenir les conflits d'intérêts et Évaluation et responsabilisation. Le Code doit être présenté aux membres du personnel nouvellement recrutés par leurs supérieurs le jour de leur entrée en service et à l'ensemble du personnel dans les cinq jours ouvrables suivant son entrée en vigueur. Tout membre du personnel peut signaler une violation du Code à son supérieur hiérarchique ou au directeur de la police d'État. Lorsque la plainte fait état d'une éventuelle infraction disciplinaire, une procédure doit être engagée. Dans le cas contraire, une plainte peut être envoyée à un Comité d'éthique, établi sur ordre du directeur de la police d'État, autorisé à émettre des recommandations.

138. Le texte du Code d'éthique du corps des gardes-frontières est composé : de dispositions générales ; de principes déontologiques de base ; de l'énoncé des droits, obligations et interdictions

¹⁰⁹ En vertu de l'ordonnance n° 43 « sur la liste des postes au sein du corps des gardes-frontières et du Centre de formation des gardes-frontières exposés au risque de corruption » du 13 janvier 2016.

¹¹⁰ Article 11 de la LSS, articles 19(4) et 22 de la LGF.

¹¹¹ En vertu de l'article 6 de la LSP, les fonctionnaires de police sont tenus d'observer les principes de conduite établis pour eux.

¹¹² <http://www.rs.gov.lv/index.php?top=0&id=1135>

afférents à chaque fonction ; et de mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts. Chaque fonctionnaire/employé doit recevoir une copie dudit Code lors de son recrutement et, par la suite, une fois par an. La mise en œuvre du Code implique l'ensemble du personnel du corps (fonctionnaires et employés), car chacun doit s'assurer du respect de cet instrument par ses pairs et signaler toute violation dont il aurait eu connaissance à sa hiérarchie ou au chef de corps. Un Comité d'éthique a été également établi afin de vérifier le respect du Code par le personnel. Les demandes d'avis sur les violations présumées doivent être adressées au chef du corps des gardes-frontières, lequel publiera dès sa réception une résolution qui sera transmise au président du Comité d'éthique. Les statistiques disponibles sur l'imposition de mesures disciplinaires pour violation du Code du corps des gardes-frontières font état de 22 personnes en 2012, 7 en 2013, 19 en 2014, 30 en 2015 et 12 en 2016.

139. Bien que l'adoption de Codes d'éthique et l'établissement de comités d'éthique puissent être considérés comme un témoignage de l'engagement de la police d'État et du corps des gardes-frontières en faveur de l'intégrité et de la prévention de la corruption, ce dernier n'est pas exempt d'omissions comparé au Code de la police d'État. Il manque une interdiction générale d'accepter des cadeaux qui va au-delà des restrictions établies par le LPCIF. Un dirigeant/employé du corps des gardes-frontières n'est interdit d'accepter des cadeaux, des marques d'hospitalité et d'autres avantages (paiement de frais de voyage, d'hébergement, de restauration ou autres avantages matériels) que de la part de lobbyistes ou d'organisations employant des lobbyistes (article 12.2). En ce qui concerne les cadeaux/avantages provenant d'autres sources, l'agent/employé doit seulement déterminer si les cadeaux/avantages offerts atteignent les seuils fixés par les actes normatifs (article 17). Contrairement au Code de la police d'État, le terme "lobbyiste" n'est pas défini dans le Code du corps des gardes-frontières. Les notions d'"éthique professionnelle" et d'"étiquette professionnelle" sont utilisées de manière interchangeable (articles 11.2 et 13). Ce que l'on entend par "sponsor" d'une organisation dans laquelle le responsable/employé exerce ses fonctions n'est pas clair (article 11.7.2). Dans les situations non couvertes par le Code, plutôt que de soumettre la question à l'avis du Comité d'éthique qui n'est pas du tout mentionné dans le Code, les dirigeants/employés sont invités à agir conformément aux « principes éthiques généralement acceptés » (article 3)¹¹³ et une obligation similaire s'applique également aux chefs d'unités structurelles (article 14.6). En conséquence, **le GRECO recommande de clarifier et de renforcer davantage l'effet de prévention de la corruption du Code d'éthique des gardes-frontières de l'État en ce qui concerne les cadeaux/avantages, le lobbying, l'"éthique professionnelle" et la conduite dans des situations non couvertes par le Code.**

140. Par ailleurs, les entretiens sur place ont révélé que les codes d'éthique de la police d'État et du corps des gardes-frontières n'ont pas encore été correctement intégrés par les deux organismes ni internalisés par leur personnel. Les informations sur l'application pratique des règles éthiques sont rares et souvent contradictoires, ce qui peut s'expliquer par des divergences notables dans leurs cadres réglementaires respectifs.

141. Plus précisément, le Code d'éthique de la police d'État permet de signaler une violation à un supérieur hiérarchique ou au directeur de cet organisme, alors que les règles du Comité d'éthique stipulent que les questions relatives au Code peuvent être envoyées directement au dit Comité par tout membre du personnel ou toute tierce partie. Bien que, en vertu de son mandat, le Comité d'éthique soit chargé de donner des conseils sur les questions de déontologie et de formuler des avis sur le comportement éthique, le droit correspondant du personnel de police de solliciter l'avis dudit Comité n'a pas été incorporé dans le Code. L'EEG a été informée que, depuis sa création, le Comité ne s'est réuni que deux fois et n'a émis que deux avis. La question de savoir si une violation du Code n'entraînant pas l'engagement de la responsabilité disciplinaire de son auteur peut être passible d'une sanction n'a pas été traitée. Le pouvoir du Comité de résoudre les divergences portant sur une

¹¹³ De même, les chefs des unités structurelles du corps des gardes-frontières doivent éviter les situations qui ne sont pas conformes aux principes éthiques généralement acceptés (article 14.6).

question éthique *parmi* le personnel de police et de recommander l'amélioration de la conduite personnelle conformément aux « *normes générales de comportement et aux principes éthiques de base* »¹¹⁴, plutôt qu'aux dispositions et à l'esprit du Code, a été contesté sur place. Enfin, le Comité a le droit de promouvoir l'éducation et la formation en matière d'éthique et de contribuer à l'évolution des normes éthiques, droit dont il ne fait apparemment pas usage.

142. Quant au fonctionnement du Comité d'éthique du corps des gardes-frontières, il a suscité des critiques largement analogues. Bien que cet organe se soit fréquemment réuni, la majorité de ses réunions auraient été consacrées au règlement de différends entre équipes en présence du personnel concerné et de ses supérieurs directs. Les dispositions des Règles autorisent le Comité à tenir ses sessions à huis clos, de sorte que toute question doit lui être soumise par l'intermédiaire du chef de corps, et le Comité peut également proposer à ce dernier de réprimander une personne s'étant adressée à lui, autant d'anomalies perçues comme des indices d'un manque de compréhension regrettable du rôle et de la nature d'un comité d'éthique. En outre, dans les réponses au questionnaire, les autorités ont indiqué que les gardes-frontières peuvent recevoir des conseils en matière d'intégrité en contactant le service des inspections et du secret, à savoir l'organe chargé des questions disciplinaires au sein du corps. Dernier point et non des moindres, le Code d'éthique du corps des gardes-frontières ne fait même pas référence au Comité d'éthique, sans parler de ses pouvoirs. L'EEG conclut que les Comités d'éthique de la police d'État et du corps des gardes-frontières ne peuvent pas être considérés comme efficaces, car ils ne répondent pas à l'objectif visé qui est de promouvoir et de renforcer la mise en œuvre et le respect des Codes d'éthique de ces organismes.

143. En outre, les interlocuteurs ont souligné l'absence de programmes de formation solides visant à garantir l'enracinement des deux Codes d'éthique au sein des organismes en cause et leur adaptation aux besoins organisationnels spécifiques de ces derniers. Apparemment, la familiarisation aux Codes et leur interprétation sont perçues comme autant d'obligations individuelles. Par conséquent, l'impact des Codes sur la conduite quotidienne du personnel de la police et des gardes-frontières et sur le fonctionnement pratique des deux organismes a été jugé marginal et des appels ont été lancés en faveur d'un renforcement dudit impact dans des domaines tels que la promotion, les nominations de hauts fonctionnaires, les évaluations de performances, les mesures disciplinaires et la formation initiale ou en cours d'emploi. Compte tenu des préoccupations exprimées aux paragraphes 140 à 143, **le GRECO recommande i) que les Codes d'éthique et les règles relatives aux Comités d'éthique soient revus afin d'assurer la conformité des normes et procédures de vérification aux dispositions de ces instruments, et que des procédures et sanctions en cas de violation soient prévues ; et ii) qu'une orientation et une formation spécifiques soient fournies sur les Codes d'éthique mentionnés dans la partie i) de la présente recommandation et sur les mécanismes censés faciliter leur application avec l'implication et la contribution des comités d'éthique respectifs.**

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins

144. Au sein de la police d'État et du corps des gardes-frontières, les opérations d'infiltration et les contacts avec les informateurs ou les témoins doivent, en vertu de l'article 3(2) de la Loi sur les activités opérationnelles, respecter la réglementation interne pertinente. En vertu de l'article 8(3) de la même loi et du Règlement du Conseil des ministres n° 887 « sur la liste des questions relevant du secret d'État », lesdits règlements internes doivent être considérés comme confidentiels et ne peuvent pas être divulgués au public. Selon les autorités, ces opérations et contacts sont menés conformément à la législation.

¹¹⁴ Décret Comité d'éthique de la police d'État, paragraphe 34.2.

145. Les policiers et les gardes-frontières sont censés parfaire constamment leurs connaissances et améliorer les compétences et aptitudes professionnelles nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches¹¹⁵. Dans la police d'État, les programmes de formation sont dispensés par le Bureau du contrôle interne (BCI) ainsi que l'académie de la police d'Etat. En 2013, un nouveau programme de développement professionnel de deux jours autour du thème de la prévention de la corruption a été introduit et des sessions ont été dispensées dans chaque région au moins deux fois par an par des employés des services régionaux du BCI. 168 policiers ont été formés en 2016, 141 policiers en 2015, 157 policiers en 2014 et 118 policiers en 2013.

146. L'École de police dispense une formation initiale et en cours d'emploi aux policiers sur des sujets tels que la corruption, la prévention des conflits d'intérêts, les restrictions et interdictions et la conduite éthique. La formation est assurée dans le cadre de conférences et de sessions pratiques reposant sur des études de cas, des jeux de rôle, la préparation pratique de documents d'enquête, l'analyse de la jurisprudence, etc. Depuis 2015, un nouveau programme de formation d'une journée sur la prévention de la corruption¹¹⁶ a été élaboré et dispensé dans le cadre de quelque 14 événements dans divers bureaux de la police d'État.

147. Le corps des gardes-frontières organise lui aussi des formations sur la corruption et les conflits d'intérêts, conformément aux dispositions du Règlement interne n° 26 « sur la formation en cours d'emploi et la formation professionnelle » du 30 octobre 2012. Le corps participe également au projet du Fonds social européen consacré à « l'amélioration professionnelle des ressources humaines dans l'administration publique sous l'angle de la prévention de la corruption et de la réduction de l'économie souterraine », tel qu'il est mis en œuvre par l'École d'administration.

148. Le KNAB dispense lui aussi régulièrement des formations dans le cadre de son programme « Formation des formateurs » qui cible les agents désignés de divers organismes, y compris la police d'État et le corps des gardes-frontières. Le programme, financé par le budget du KNAB, englobe des thèmes tels que les conflits d'intérêts, les mesures institutionnelles de prévention de la corruption et la responsabilité pénale au titre des crimes de corruption. Depuis 2012, douze sessions de formation de ce type ont été dispensées.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail

Critères de recrutement et procédure de nomination

149. Les critères obligatoires pour être nommé dans la police d'État ou dans le corps des gardes-frontières sont les suivants : nationalité lettonne, aptitudes physiques et psychologiques, absence de condamnation antérieure pour infraction pénale intentionnelle et pleine capacité juridique¹¹⁷. Il existe aussi des critères complémentaires : être âgé de 18 à 40 ans (à quelques exceptions près), avoir fait des études secondaires, avoir une bonne connaissance de la langue lettonne et ne pas avoir été renvoyé du ministère de l'Intérieur ou de l'Administration pénitentiaire pour des raisons disciplinaires¹¹⁸. Pour être nommés dans le corps des gardes-frontières, les candidats doivent

¹¹⁵ Article 17 (1) de la LSS

¹¹⁶ Ce cours obligatoire couvre des sujets tels que la définition et les causes de la corruption, les dommages causés par la corruption, l'indice de perception de la corruption, les pratiques de corruption dans la fonction publique, la détection de la corruption, le rôle des actes juridiques dans la lutte contre la corruption, l'impact des exigences réglementaires sur la conduite des fonctionnaires et sur la propagation de la corruption, ainsi que la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des fonctionnaires (LPCIF), son objet, ses objectifs et les déficiences de sa mise en œuvre, le concept et les types de conflits d'intérêts, l'identification des situations dans lesquelles un fonctionnaire est confronté à un conflit d'intérêts et les obligations qui pèsent sur lui à ce moment-là, les restrictions et interdictions légales, les procédures de garantie de la conformité, etc. Les cours se terminent par un test et une discussion sur les résultats obtenus.

¹¹⁷ Article 4 de la LSS

¹¹⁸ Voir les articles 7 et 9 de la LSS.

également maîtriser l'autre langue parlée prédominante et au moins une langue étrangère et être diplômés – par exemple du Centre de formation des gardes-frontières, de l'École de police ou de l'Académie nationale de la défense – ou bien avoir suivi un autre cycle d'enseignement supérieur spécialisé pertinent.

150. La procédure de recrutement comporte deux étapes¹¹⁹. La première consiste à vérifier l'absence d'antécédents criminels, la condition physique et l'état psychologique du candidat¹²⁰, ainsi qu'à recueillir les documents nécessaires au lancement de la procédure de sélection. La Commission d'examen médical procède au contrôle de l'état de santé du candidat. Au cours de la deuxième étape, un comité d'évaluation, établi par le chef de l'organisme ou un fonctionnaire autorisé par celui-ci, est chargé d'évaluer le respect des exigences légales, les aptitudes physiques, psychologiques et professionnelles, le niveau d'instruction et la maîtrise de la langue officielle du candidat, ainsi que son aptitude à un poste particulier. Le comité d'évaluation émet une recommandation sur ladite aptitude et la décision de nomination est prise par le directeur de l'organisme¹²¹.

151. Les personnes en cours de recrutement sont filtrées par les unités de contrôle interne des organismes concernés en ce sens que toute information accessible au public les concernant est analysée et que divers systèmes d'information et bases de données sont interrogés¹²². Ce type d'activité est réputé nouveau pour la police d'État et la possibilité de l'améliorer et de réutiliser les données recueillies est actuellement à l'étude. Au début de son service dans le corps des gardes-frontières, toute personne nouvellement recrutée doit passer un test d'intégrité et son intégrité est également vérifiée à un stade ultérieur si cette précaution paraît justifiée par des tâches liées à l'emploi ou au service de l'intéressé et si ce dernier fait une demande d'autorisation spéciale d'accès à des informations qualifiées de secret d'État.

152. La nomination aux deux institutions est soumise à une période d'essai n'excédant pas six mois. Pendant cette période, la personne peut être licenciée sans motif avec un préavis écrit d'au moins trois jours.

153. Les conditions requises pour être nommé à la tête de la police d'État ou du corps des gardes-frontières s'établissent comme suit : diplôme de l'enseignement supérieur et au moins dix ans de service au sein du système du ministère de l'Intérieur.¹²³ Les deux directeurs sont nommés pour un mandat de cinq ans par le ministre de l'Intérieur, sur recommandation d'un comité d'évaluation établi sous son autorité et après approbation par le Conseil des ministres. Les autres nominations dans la police d'État et le corps des gardes-frontières dépendent du directeur de ces organismes ou des fonctionnaires autorisés par lui, sur la base d'une recommandation des comités d'évaluation désignés¹²⁴.

¹¹⁹ Définies notamment dans le Règlement interne n° 5 « sur les procédures de l'organisation de la sélection et du recrutement des candidats au service dans la police d'État » promulgué le 14 mars 2012 et dans le Règlement sur l'inscription au programme de formation professionnelle complémentaire « Garde-frontières » du Centre national de formation des gardes-frontières.

¹²⁰ Par exemple, l'évaluation des compétences psychologiques est effectuée par l'équipe de psychologues du service du développement personnel et de la planification des ressources humaines de la police d'État sur la base, entre autres, du Règlement interne n° 21 « sur la procédure d'évaluation des compétences psychologiques de la police d'État et de l'École nationale de police » publié le 1^{er} juillet 2015. Les critères de sélection peuvent être trouvés dans la LSS ainsi que sur les sites web de la police d'État, du corps des gardes-frontières et du Bureau de protection de la Constitution.

¹²¹ Voir les articles 8 et 9 de la LSS.

¹²² Les vérifications portent sur : le lieu de résidence déclaré, l'état civil, les lieux de travail précédents, l'éducation, les violations administratives, les informations extraites de la main courante électronique de la police d'État et obtenues du système judiciaire, les dossiers disciplinaires, les informations de base concernant directement ou indirectement les membres de la famille, ainsi que toute information extraite du système KEIS (c'est-à-dire Système d'information électronique de la police criminelle), y compris les numéros de téléphone.

¹²³ Article 9 (4) de la LSS

¹²⁴ Article 9 de la LSS

154. Ni la Loi générique sur le déroulement du service des fonctionnaires ayant un grade de service spécial au sein du ministère de l'Intérieur (LSS) ni les lois spécialisées (LSP et LGF) n'exigent que les vacances de poste au sein de la police d'État et du corps des gardes-frontières soient rendues publiques. Même si l'EEG a été informée que le lancement imminent d'une procédure de recrutement initial dans ces organismes est souvent rendu public par le biais des réseaux sociaux et que d'autres vacances de postes sont affichées de temps à autre sur le site Web officiel de l'organisme en cause, force est de reconnaître l'absence actuelle d'une base légale claire à la publicité des postes vacants.¹²⁵ **Le GRECO recommande donc que des dispositions légales spécifiques soient prises pour annoncer publiquement les postes vacants au sein de la police d'État et du corps des gardes-frontières.**

Évaluation des performances et promotion à un grade supérieur

155. Tous les policiers et gardes-frontières, y compris les directeurs de ces deux organismes et leurs adjoints¹²⁶, doivent faire l'objet d'évaluations périodiques par leurs supérieurs directs ou, pour les agents d'échelon moyen et supérieur, par des commissions d'évaluation spécialement créées à cet effet¹²⁷. L'examen a lieu une fois par an, bien que pour certains postes ou en cas de changement majeur dans la qualité ou la portée des fonctions d'un agent, une périodicité différente ne dépassant pas deux ans puisse être fixée. Il est possible de procéder à ce qu'il est convenu d'appeler des « examens approfondis », auxquels participent également les subordonnés de l'agent concerné, ses collègues, d'autres responsables, les partenaires institutionnels et les représentants d'ONG.

156. Les performances sont évaluées en fonction de critères tels que la réalisation des objectifs et l'exécution des tâches, le respect des exigences établies pour le poste, les connaissances et les compétences professionnelles, la formation, la connaissance de langues étrangères, l'esprit d'initiative (participation à des équipes, projets, mise en œuvre d'innovations dans les activités propres, participation à des événements, participation et/ou organisation de compétitions sportives et professionnelles, etc.) et la discipline (prise en considération des réprimandes et sanctions disciplinaires éventuelles).

157. L'objectif d'un examen périodique des performances est de vérifier la conformité totale ou partielle ou la non-conformité d'un agent aux exigences de son poste. Si l'agent évalué répond partiellement aux exigences, un nouvel examen doit être effectué dans un délai de six mois et une décision sur son transfert peut être envisagée. Si un agent ne satisfait toujours pas aux exigences à l'issue d'une deuxième évaluation, une décision concernant sa mutation ou sa révocation doit être prise. Les résultats de l'examen peuvent faire l'objet d'un appel devant le directeur de l'organisme/chef de corps et doivent être examinés par un comité formé par lui. Les règles applicables en la matière dans la police d'État et dans le corps des gardes-frontières sont très semblables.

158. Les examens périodiques du rendement ont suscité des critiques sur place, dans la mesure où ils ne permettent pas de vérifier de manière exhaustive l'intégrité du personnel de la police et des gardes-frontières. Bien que la compétence « éthique » soit obligatoire pour certaines catégories de

¹²⁵ L'EEG a été informée lors de la finalisation du projet de ce rapport que, dans la police d'État, cela est régi par le règlement interne n°7 du 23 avril 2013 sur "l'organisation du déroulement de carrière des fonctionnaires ayant un grade de service spécial dans la police d'État", mais l'EEG n'en a pas eu de copie.

¹²⁶ Article 16 de la LSS, Règlement du Conseil des ministres n°845 sur les « procédures d'évaluation de la performance des fonctionnaires travaillant dans les institutions du système du ministère de l'Intérieur et de l'administration des établissements pénitentiaires et résultats de leur performance » du 20 décembre 2016 (aucune copie n'a pas été remise à l'EEG) et Règlement du Conseil des ministres n°494 sur l'évaluation de la performance au travail des employés dans les institutions directes de l'administration de l'État du 10 juillet 2012.

¹²⁷ Les activités des directeurs des organismes et de leurs adjoints sont évaluées par la commission relevant du ministre de l'Intérieur. Les activités des agents de rang moyen, ainsi que des directeurs des établissements d'enseignement relevant de la police d'État et du corps des gardes-frontières et de leurs adjoints, sont évaluées par une commission dépendant des chefs respectifs desdits établissements.

postes, les critères et indicateurs censés guider l'évaluation de celle-ci n'ont apparemment pas été élaborés. L'EEG est fermement convaincue que, si l'on désire que les évaluations périodiques des performances apparaissent crédibles et efficaces, il faudrait impérativement les asseoir sur des critères soigneusement élaborés pour évaluer la dimension déontologique de la conduite du personnel de la police et des gardes-frontières, en se fondant principalement sur le Code d'éthique applicable (voir les paragraphes 136 et 137). Une telle approche permettrait une analyse objective et complète des performances des intéressés et de leur évolution dans le temps, ainsi que la détection précoce de toute propension à des comportements contraires à l'éthique. En outre, le fait de s'assurer du respect des Codes pourrait renforcer l'objectivité et la transparence des procédures de promotion en contribuant davantage à étayer les décisions connexes. **Le GRECO recommande donc que des critères objectifs et transparents permettant de vérifier l'intégrité du personnel de police et des gardes-frontières, ainsi que leur conformité au Code d'éthique applicable, soient élaborés et fassent l'objet d'évaluations périodiques des performances.**

159. Pour qu'un policier ou un garde-frontières soit promu (c'est-à-dire pour qu'on lui accorde le grade de service spécial suivant), plusieurs conditions doivent être remplies simultanément : 1) achèvement de la durée de service fixée pour le grade en cours ; 2) obtention du diplôme nécessaire pour accéder au grade suivant ; 3) existence d'un grade supérieur à celui que l'agent occupe actuellement ; 4) obtention d'une évaluation positive lors d'un examen périodique du rendement ; et 5) absence de toute suspension antérieure du service de l'intéressé¹²⁸. Les fonctionnaires occupant un poste élevé sont promus par le Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur¹²⁹.

Cessation des fonctions et révocation

160. En règle générale, un policier ou un garde-frontières reste en service jusqu'à l'âge de 50 ans. Selon les besoins du service, ainsi que de la condition physique et des aptitudes professionnelles requises, la durée du service d'un officier peut être prolongée jusqu'à 60 ans et celle du directeur et du personnel académique de l'École de police jusqu'à 70 ans¹³⁰. La durée du service des directeurs de la police d'État et du corps des gardes-frontières peut être prolongée par le ministre de l'Intérieur.

161. Un policier ou un garde-frontières peut être relevé de ses fonctions à sa demande, lorsqu'il atteint l'âge de la retraite ou en cas de décès. Il peut être révoqué en cas d'échec aux épreuves, d'inaptitude physique ou de non-respect des conditions de service (notamment lorsque l'intéressé refuse son transfert alors que celui-ci résulte d'une réorganisation, d'une suppression de poste ou d'une réduction du personnel ou bien d'une sanction disciplinaire)¹³¹. Toute révocation peut être contestée devant la hiérarchie ou un tribunal¹³².

162. Les statistiques qui suivent portent sur les effectifs et le recrutement au sein de la police d'État, ainsi que sur les révocations ou les transferts intervenus dans des organismes subordonnés au ministère de l'Intérieur entre 2012 et 2016 :

¹²⁸ Article 21 de la LPE. Voir aussi, par exemple, l'article 30 de la LGF.

¹²⁹ Voir, par exemple, l'article 30 de la LGF.

¹³⁰ Article 46 de la LSS

¹³¹ Article 47 de la LSS

¹³² En vertu de l'article 76 du Code de procédure administrative

Année	Effectif total			Fonctionnaires ayant un grade de service spécial					Personnes employées sur la base d'un contrat de travail		
	total	hommes	femmes	total	recrutés	libérés du service	transférés d'un autre organisme dépendant du ministère de l'intérieur	transférés vers un autre organisme relevant du ministère de l'intérieur	total	recrutés	licenciés
2012	7 113	4 864 (68,38%)	2 249 (31,62%)	6 421	323	485	60	23	692	254	175
2013	7 058	4 874 (69,06%)	2 184 (30,94%)	6 338	280	350	42	22	720	225	203
2014	7 153	4 878 (68,14%)	2 275 (31,86%)	6 383	302	264	38	20	770	160	115
2015	7 085	4 739 (66,89%)	2 346 (33,11%)	6 286	261	352	40	31	799	121	103
2016	6 984	4 188 (59,97%)	2 796 (40,03%)	6 140	279	421	43	30	844	182	114

Politique de rotation et de mobilité

163. La mise en œuvre des politiques de rotation et de mobilité est incluse dans les programmes d'action anticorruption de la police d'État et du corps des gardes-frontières et implique l'application du principe du caractère aléatoire de la répartition des affectations, la rotation des tâches et le transfert régulier des fonctionnaires entre les différents lieux d'affectation¹³³. De plus, et comme mentionné précédemment, la police d'État et le corps des gardes-frontières ont préparé des listes de postes vulnérables à la corruption pour lesquels une rotation s'impose. Jusqu'à présent, dans la police d'État, la rotation en fonction de ces listes a été mise en œuvre dans les unités structurelles responsables de l'ordre public et de la circulation routière¹³⁴. L'EEG a été informée de ce que la politique proactive de rotation et de mobilité de la police d'État a produit des résultats positifs et a grandement contribué à réduire la prévalence et la perception de la corruption par rapport à ces catégories de policiers.

164. Les décisions relatives aux transferts internes sont prises par les directeurs des organismes ou les fonctionnaires autorisés ou bien par le ministre de l'Intérieur lorsqu'un transfert est effectué vers un autre organisme dépendant du ministère. Un transfert peut être effectué pour une durée fixe ou indéterminée. Il peut être volontaire, imposé en raison du non-respect des exigences du poste occupé, résulter de la suppression/réorganisation du poste/unité structurelle, de la fin des études dans un établissement d'enseignement du système du ministère de l'Intérieur, d'une rétrogradation à titre de mesure disciplinaire ou de l'expiration du délai de mutation à un autre poste dans l'intérêt du service ou de la fin de la mission¹³⁵.

¹³³ Au sein du corps des gardes-frontières, par exemple, la politique de rotation et de mobilité est menée conformément au Règlement n° 11 « sur l'organisation du service dans les unités structurelles des bureaux régionaux du corps des gardes-frontières responsables du contrôle des frontières et de l'immigration » du 4 avril 2014 et du Décret n° 789 « sur la rotation des gardes-frontières en cours d'affectation » du 19 juin 2015.

¹³⁴ En vertu du Décret n° 557 « sur les mesures préventives de lutte contre les actes » du 6 février 2017 et du Règlement interne n° 5 « sur l'organisation et le contrôle des performances dans l'exercice des fonctions officielles associées au maintien de l'ordre public et à la surveillance de la circulation routière » publié le 22 février 2010.

¹³⁵ Article 12 de la LSS

Salaires et avantages

165. La question du salaire des policiers et des gardes-frontières est régie par la Loi sur la rémunération des fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités locales et par une série de règles adoptées par le Conseil des ministres. La rémunération se compose d'un salaire mensuel, de suppléments associés au grade de service et à l'ancienneté et de primes¹³⁶. Le niveau des salaires varie. Le salaire annuel brut le plus bas d'un fonctionnaire de la police d'État en début de carrière se situe entre 8 616 et 8 988 EUR, tandis que le salaire mensuel le plus bas est de 718 EUR dans la police d'État et 798 EUR dans le corps des gardes-frontières. Le salaire mensuel le plus élevé dans les deux services est de 3 270 EUR.

166. Diverses prestations sociales¹³⁷ et paiements/primes supplémentaires sont également disponibles, par exemple au titre de l'exécution de tâches supplémentaires, du remplacement d'un fonctionnaire absent, de la prise en charge des tâches revenant à un poste momentanément vacants et de la contribution personnelle et de la qualité du travail¹³⁸. Les propositions d'octroi de tels paiements/primes supplémentaires sont rédigées nommément par écrit par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné et approuvées par des comités internes désignés à cet effet. Les informations sur les paiements supplémentaires, les primes et les récompenses pécuniaires au sein du système du ministère de l'Intérieur, leur montant et les motifs de gratification sont publiques tout comme les informations sur les allocations et prestations sociales au sein de la police d'État, leur montant et les critères d'éligibilité. La police d'État et le corps des gardes-frontières ont en outre le droit d'acheter des locaux d'habitation ou des appartements individuels, ainsi que de construire des logements, à l'usage de leurs fonctionnaires¹³⁹.

167. Les entretiens menés sur place ont fait ressortir le niveau extrêmement bas du salaire des policiers, lequel serait inférieur à la moyenne nationale (859 EUR en 2016). Cette particularité pourrait expliquer pourquoi de nombreux postes vacants sont non pourvus (entre 30 et 50%) ainsi que la persistance de certaines pratiques de corruption au sein de la police. Les bas salaires auraient également terni l'image de la police en tant qu'institution capable d'attirer un personnel compétent et compétitif. En ce qui concerne les paiements supplémentaires et les primes, l'EEG a été informée que les ministères, y compris le ministère de l'Intérieur, ont le droit d'instaurer leurs propres primes dans les limites des crédits budgétaires alloués et qu'aucun système centralisé de définition des critères d'éligibilité pour l'attribution de ces primes n'a été mis en place. Les autorités soulignent que le corps des gardes-frontières est confronté à des défis similaires.

168. Comme point de départ, l'EEG encourage les autorités à assurer, dans la mesure du possible, une rémunération appropriée et digne pour les policiers et les gardes-frontières, laquelle devrait être considérée comme un puissant moyen de dissuasion contre la corruption et perçue comme telle à l'intérieur et à l'extérieur des forces de police et des gardes-frontières. Ceci implique d'allouer des ressources supplémentaires aux deux services afin de leur permettre d'effectuer leurs tâches. En ce qui concerne les paiements supplémentaires et les primes, étant donné les spécificités des fonctions de la police d'État et du corps des gardes-frontières, puisque plusieurs catégories de fonctionnaires peuvent se voir confier différentes tâches, la faisabilité de concevoir un système de primes équitable pour chaque organisme semble incertaine. Même si les deux organismes ont élaboré des règles internes sur l'octroi des primes, la plupart des interlocuteurs rencontrés ont exprimé des préoccupations dues au fait que les critères établis ne sont ni suffisamment précis ni appliqués de manière uniforme et que l'attribution pratique des primes n'est soumise à aucun contrôle. Convaincu qu'un système de primes non fondé sur des critères suffisamment précis, objectifs et transparents

¹³⁶ Article 32 (1) de la LSS

¹³⁷ Voir, par exemple, le chapitre IX de la LSS et les articles 46 et 47 de la LGF.

¹³⁸ Voir notamment le Règlement interne n° 16 du corps des gardes-frontières du 5 juin 2014, tel qu'il a été modifié le 3 novembre 2014, et les « Règles d'attribution des paiements supplémentaires et des bonus » de la police d'État du 22 août 2014.

¹³⁹ Article 24 de la LSP et article 47 de la LGF

peut rendre les policiers et les gardes-frontières vulnérables à l'influence indue de leurs supérieurs, **le GRECO recommande de i) fournir à la police d'État et au corps des gardes-frontières les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches ; et ii) élaborer des critères précis, objectifs et transparents pour allouer les primes, promouvoir la consistance dans leur attribution et introduire des contrôles et un suivi plus adéquats dans ce domaine.**

Conflits d'intérêts

169. En leur qualité de fonctionnaires ayant un grade de service spécial dans le système du ministère de l'Intérieur, les policiers et les gardes-frontières sont considérés comme des fonctionnaires et relèvent de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des fonctionnaires (LPCIF)¹⁴⁰. En vertu de l'article 11 de cet instrument, il leur est interdit d'exercer des fonctions de surveillance, de contrôle ou de sanction, de conclure des contrats ou d'exercer d'autres activités dans lesquelles eux-mêmes, leurs proches ou leurs partenaires pourraient avoir un intérêt personnel ou financier.

170. En outre, conformément à l'article 21 de la LPCIF, les policiers et les gardes-frontières doivent communiquer sans délai par écrit des informations à leurs supérieurs sur : 1) l'intérêt financier ou un autre intérêt personnel de leurs proches ou de leurs partenaires concernant l'exécution d'une action relevant de leurs attributions ; 2) les sociétés commerciales dans lesquelles ils sont actionnaires ou associés, membres d'un organe de surveillance, de contrôle ou de direction ; et 3) la perception – par eux-mêmes, leurs proches ou leurs partenaires en qualité d'entrepreneurs individuels – de revenus provenant de marchés publics, de partenariats, de marchés publics de fourniture de services ou de concessions, de ressources financières de l'État ou de prêts garantis par l'État, sauf lorsque ceux-ci sont octroyés à la suite d'un appel d'offres ouvert. Sur réception de cette information, le supérieur de l'intéressé devra confier l'exécution des fonctions de celui-ci à un autre agent. Ces informations peuvent également être communiquées au chef de l'organisme en question et au KNAB.

171. Les conflits d'intérêts sont en outre régis par le Code de procédure pénale (chapitre 4), la Loi sur la procédure administrative (article 37) et les Codes d'éthique des organismes¹⁴¹.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités extérieures

172. Les incompatibilités et les activités accessoires des policiers et des gardes-frontières sont régies par la LPCIF. Les directeurs des deux organismes et leurs adjoints peuvent uniquement combiner leur charge avec : 1) les postes qu'ils occupent conformément à la loi ou aux accords internationaux ratifiés par la *Saeima*, aux règlements et décrets du Conseil des ministres ; et 2) travailler en tant qu'enseignant, scientifique, médecin, athlète professionnel ou artiste¹⁴². Les autres policiers et gardes-frontières peuvent combiner leur charge avec les deux types de postes/travaux mentionnés ci-dessus ainsi qu'avec : a) un poste dans un syndicat ; b) un autre poste basé sur un « contrat de prestation de services » et une « autorisation » ; et c) une activité économique en tant qu'entrepreneur individuel dûment enregistré. Ces deux dernières activités ne peuvent être exercées qu'à condition de ne pas générer un conflit d'intérêts et d'avoir été autorisées par écrit par le directeur de l'organisme concerné ou un fonctionnaire autorisé par celui-ci. La procédure d'obtention de l'autorisation préalable d'exercer un emploi accessoire légitime est décrite aux articles 8 et 8.1 de la LPCIF¹⁴³.

¹⁴⁰ Article 4 (25) de la LPCIF. Voir le chapitre IV du présent rapport.

¹⁴¹ Partie V du « Code d'éthique de la police d'État » (relative aux activités visant à prévenir les conflits d'intérêts).

¹⁴² Article 7 (4) de la LPCIF.

¹⁴³ Au sein du corps des gardes-frontières, par exemple, cette question est également régie par le Règlement n° 15 « sur l'autorisation d'exercer plusieurs fonctions ». Ce texte précise la procédure de soumission d'une demande d'autorisation,

173. Tous les fonctionnaires de police et les gardes-frontières peuvent en outre – sans autorisation écrite et à condition d’agir en qualité d’entrepreneurs individuels dûment enregistrés – combiner leur charge publique avec :

- l’exercice d’une activité économique dans les domaines de l’agriculture, de la sylviculture, de la pêche, du tourisme rural ou d’une activité professionnelle en tant que médecin généraliste ;
- la gestion de leurs propres biens immobiliers ;
- l’accomplissement d’actes au nom de leurs proches en vertu d’une autorisation en bonne et due forme ;
- l’occupation d’un siège au sein d’une commission, d’un conseil ou d’un ordre¹⁴⁴ établi par le Président ; et
- l’appartenance à la garde nationale.

174. Des règlements internes de la police d’État et du corps des gardes-frontières fixent la procédure de présentation des demandes d’autorisation d’exercer un emploi accessoire légitime et déterminent les informations qui doivent être communiquées, ainsi que les critères devant être pris en considération par le supérieur des intéressés et les autres services responsables du traitement et de l’approbation de ces demandes¹⁴⁵.

Cadeaux

175. L’acceptation de cadeaux et de dons par les policiers et les gardes-frontières est réglementée par la LPCIF (voir le chapitre précédent du présent rapport). La partie V du « Code d’éthique de la police d’État » (consacrée aux activités visant à prévenir les conflits d’intérêts) réitère que le personnel de police ne peut accepter de cadeaux dans le cadre de son service, sauf ceux qui répondent aux exigences de ladite loi. Une interdiction similaire n’est pas énoncée dans le Code d’éthique des gardes-frontières et son omission est traitée par la recommandation au paragraphe 139.

Utilisation abusive de ressources publiques

176. Les règles relatives à l’utilisation légale des ressources et des biens publics sont énoncées dans la LPCIF et dans la Loi sur la prévention de la dilapidation des ressources financières et des biens de l’État et des collectivités locales (voir le chapitre précédent du présent rapport), ainsi que dans les Codes d’éthique des organismes en cause.

Informations confidentielles et contacts avec les tiers

177. L’utilisation abusive d’informations confidentielles est interdite par la Loi sur les secrets officiels, l’article 19 de la LPCIF et le Règlement du Conseil des ministres du 6 janvier 2004. Le Code pénal permet en outre d’engager la responsabilité d’un fonctionnaire en cas d’abus de pouvoir (article 318) et de divulgation d’informations confidentielles (article 329), y compris après la cessation de fonction (article 330).

178. En ce qui concerne les policiers, l’article 6 de la Loi sur la police leur interdit de révéler : a) un secret officiel ou un autre secret protégé par la loi, un secret commercial ou un secret visant un brevet ; b) des documents relatifs à une enquête préliminaire sans le consentement d’un procureur ou de leur supérieur, ainsi que des documents contraires au principe de la présomption d’innocence ;

les informations à communiquer, ainsi que les critères à prendre en considération par le supérieur du demandeur et les autres services responsables du traitement de la demande.

¹⁴⁴ Voir note 75.

¹⁴⁵ Voir par exemple le Règlement du corps des gardes-frontières « sur l’autorisation d’exercer plusieurs fonctions » du 4 juin 2015.

et c) des informations portant atteinte à la vie privée de personnes, à leur honneur et à leur dignité, dès lors que cette divulgation ne vise pas à assurer l'ordre public ou à mener une enquête. Le devoir de confidentialité fait également partie du Code d'éthique de la police d'État. En ce qui concerne les contacts avec des tiers, la partie V du Code (relative aux activités visant à prévenir les conflits d'intérêts) prévoit que la communication avec les lobbyistes doit être conforme au Règlement du 24 février 2009 sur les règles de comportement des fonctionnaires de la police d'État en matière de communication avec les lobbyistes. Le devoir de confidentialité et les règles de communication avec les lobbyistes font également partie du Code d'éthique du corps des gardes-frontières.

Restrictions après la cessation des fonctions

179. En vertu de l'article 10 de la LPCIF (restriction des activités commerciales), un fonctionnaire, y compris un policier ou un garde-frontières, a l'interdiction de détenir des actions ou des parts ou d'être associé dans une société commerciale ou bien de travailler pour une entreprise dès lors que, au cours des deux années précédentes, il a préparé ou rendu une décision ou bien participé à un processus décisionnel visant à accorder à cette entité un marché public, un contrat de fourniture de services publics ou une concession, une aide ou une garantie de crédit de l'État. Cette interdiction vise également les cas où ledit fonctionnaire a contrôlé ladite entité, a enquêté sur elle ou lui a imposé des sanctions, ou bien appliqué une procédure d'insolvabilité.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

180. Les modalités de la déclaration par un policier ou un garde-frontières de son patrimoine, de ses revenus, de son passif et de ses intérêts sont régies par la LPCIF. Les exigences, la procédure et la responsabilité sont analogues à celles visant la déclaration des PHFE, telles qu'elles sont décrites dans le chapitre précédent.

Mécanismes de surveillance

Contrôles internes

181. La police d'État et le corps des gardes-frontières étant des structures hiérarchiques, le contrôle interne initial est confié aux supérieurs directs de chaque policier et garde-frontières. Par ailleurs, le Bureau du contrôle interne (BCI) et le Service des inspections et du secret (SIS) procèdent également à des contrôles au sein de la police d'État et du corps des gardes-frontières, respectivement. Le Bureau du contrôle interne ayant été l'objet de réformes en novembre 2015¹⁴⁶, il est désormais géré par son propre directeur nommé par le chef de la police d'État et comprend 15 personnes.

182. Guidés par les plans d'action pluriannuels de lutte contre la corruption, les évaluations des risques de corruption et les listes de postes considérés comme présentant des risques élevés de corruption, le BCI et le SIS vérifient systématiquement et rigoureusement le respect par tous les policiers et gardes-frontières des restrictions et interdictions prescrites par la LPCIF, évaluent la légalité de leurs biens et de leurs activités accessoires (par exemple, en conservant et en examinant les registres répertoriant les autorisations délivrées) et contrôlent le caractère justifié de l'utilisation par les agents des systèmes d'information internes et des bases de données. Le BCI et le SIS n'ont accès qu'à la « partie publique » des déclarations de patrimoine des fonctionnaires et, en cas de divergence avec les informations trouvées dans d'autres registres et banques de données accessibles au public, ils peuvent demander au KNAB ou au service des recettes publiques de procéder à des vérifications plus approfondies. L'exhaustivité et la vigilance du contrôle interne exercé par les deux

¹⁴⁶ En 2015, le Bureau de sécurité intérieure de la police d'État a été démantelé et remplacé par deux nouvelles structures : le Bureau du contrôle interne de la police d'État et le Bureau de sécurité intérieure du ministère de l'Intérieur.

organismes ont été saluées à plusieurs reprises sur place et considérées comme un facteur crucial pour la réduction de la corruption dans les rangs des policiers et des gardes-frontières.

Surveillance externe

183. Comme dans le cas des PHFE, la supervision du respect des règles de la LPCIF par les policiers et les gardes-frontières est partagée entre le KNAB et le service des recettes publiques. Les entretiens avec les représentants de ces deux organes ont montré que les intérêts et les avoirs des policiers et des gardes-frontières sont examinés sur un pied d'égalité avec tous les autres fonctionnaires lettons (au nombre de 60 000). Compte tenu de l'existence de systèmes de contrôle interne aboutis permettant de détecter les infractions aux règles relatives aux conflits d'intérêts et de demander des comptes aux responsables concernés, la réalisation de vérifications plus approfondies par le KNAB et le service des recettes publiques n'a pas été jugée nécessaire. Cela étant et comme nous l'avons déjà indiqué, des demandes de renseignements concernant des cas individuels lui sont régulièrement transmises par le BCI de la police d'État et le SIS du corps des gardes-frontières et donnent lieu à des évaluations plus approfondies ; lorsque des irrégularités sont confirmées, il appartient au KNAB et au service des recettes publiques d'infliger des amendes administratives. Les interlocuteurs de l'EEG ont manifestement reconnu la valeur ajoutée d'un tel contrôle « à plusieurs yeux » considéré comme une étape incontournable pour un pays n'ayant acquis son indépendance que très récemment et dont les institutions, y compris celles dotées de pouvoirs répressifs, ont besoin de temps pour arriver à maturité.

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

184. Chaque policier ou garde-frontières est tenu d'empêcher les autres fonctionnaires ou employés de son organisme de violer la discipline et aussi de communiquer sans retard à ses supérieurs toute information concernant des infractions¹⁴⁷. Ces signalements peuvent être soumis par écrit, par courrier électronique ou par téléphone, de manière anonyme¹⁴⁸, en recourant à la ligne téléphonique directe ou à la boîte à lettres dont dispose chaque unité structurelle de l'organisme en question¹⁴⁹. Ces obligations sont également énoncées dans les Codes d'éthique des deux organismes. Quant aux conflits d'intérêts impliquant d'autres fonctionnaires, ils doivent être signalés directement au directeur de l'organisme en question ou au KNAB. L'information communiquée dans le cadre du signalement n'est pas divulguée au public.

185. En outre, en 2014, le corps des gardes-frontières a adopté un règlement interne formulant des conseils pratiques détaillés à l'usage des membres de son personnel faisant l'objet de tentatives de corruption ou connaissant des collègues potentiellement impliqués dans de tels actes, conseils englobant également l'obligation de signalement¹⁵⁰. Les autorités sont très satisfaites de l'effet de cette règle sur les fonctionnaires au bas de l'échelle (à savoir ceux qui procèdent concrètement à la vérification des documents) et sur leurs supérieurs directs (à savoir les chefs d'équipe). Elles ont également souligné l'importance de ce règlement au regard de la prévention et de la répression non seulement de la corruption, mais également d'autres infractions pénales ayant un impact direct sur la sécurité des frontières de l'État.

¹⁴⁷ L'article 2.1(5) de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires ayant un rang de service spécial et travaillant pour des institutions du système du ministère de l'Intérieur et de l'Administration pénitentiaire (LRD).

¹⁴⁸ Le corps des gardes-frontières traite les signalements anonymes conformément au Décret n° 347 « sur la collecte d'informations anonymes » du 22 mars 2012. Toutes les informations contenant des allégations de corruption ou d'autres fautes professionnelles sont systématiquement évaluées.

¹⁴⁹ Par exemple, le « Code de conduite de la police d'État » prévoit que les fonctionnaires et les employés de cet organisme ne peuvent permettre aucune manifestation de corruption et doivent informer leurs supérieurs immédiats ou d'autres organes compétents de toute affaire de corruption au sein de la police.

¹⁵⁰ « Recommandations concernant la réaction prioritaire dans fonctionnaires du corps des gardes-frontières en cas d'identification de pratiques de corruption ».

186. Bien qu'aucun des deux organismes ne poursuive une politique spécifique de protection des donneurs d'alerte, l'EEG s'est vu communiquer un exemplaire d'un projet de loi consacré à cette question¹⁵¹ et actuellement débattu à la *Saeima*, lequel vise à encourager le lancement d'alertes dans l'intérêt général au sein de l'ensemble du secteur public, y compris dans les rangs des services répressifs. L'EEG soutient pleinement ce texte, notamment ses diverses dispositions visant à faciliter le signalement d'infractions pénales comme la corruption, la dilapidation de ressources publiques, les irrégularités dans les marchés publics, etc., ainsi qu'à assurer la protection des lanceurs d'alerte qui agissent de bonne foi et sur la base d'un doute raisonnable. Le projet de loi prévoit la mise en place de procédures et de mécanismes internes appropriés pour évaluer les alertes, sauvegarder le caractère confidentiel du signalement et protéger les lanceurs d'alerte contre les conséquences négatives de leurs actes au travail. Afin d'appuyer ces efforts importants, ainsi que de promouvoir et d'encourager le lancement d'alertes dans les rangs de la police et du corps des gardes-frontières, **le GRECO recommande l'adoption et la mise en œuvre de mesures de protection des lanceurs d'alerte dans la police et dans le corps des gardes-frontières, ainsi que l'intégration de modules consacrés à cette question dans les formations actuelles et futures destinées aux fonctionnaires de ces organismes et consacrées à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption.**

Procédure de recours pour le grand public

Procédure administrative interne de dépôt d'une plainte

187. La présentation et le traitement des plaintes externes sont régis par la Loi sur les requêtes et la Loi sur la procédure administrative. Les plaintes concernant les violations de la loi et autres fautes commises par des policiers ou des gardes-frontières doivent être déposées respectivement auprès du BCI et du SIS. Elles doivent être soumises par écrit sous une forme libre et inclure le plus de détails possible concernant les faits, le nom et si possible l'unité du fonctionnaire en cause, des preuves de culpabilité et des informations sur toutes les plaintes déjà éventuellement déposées pour la même affaire auprès d'autres services répressifs et sur la suite leur ayant été réservée. Chaque plainte doit être approuvée par son auteur au moyen d'une signature manuscrite ou d'une signature électronique sécurisée ou bien de la procédure prévue à cet effet sur le portail www.latvija.lv.

188. Chaque plainte écrite dûment soumise génère une réponse officielle à moins d'avoir été reçue par courrier électronique, auquel cas l'envoi d'une réponse dépendra des circonstances de l'espèce. Les pages d'accueil des sites Web de la police d'État et du corps des gardes-frontières contiennent des liens vers des lois et des règlements précisant les modalités du dépôt d'une plainte, ainsi que des informations sur l'adresse postale, l'adresse électronique, le numéro de téléphone, les heures d'ouverture, etc. des services compétents.

189. L'EEG note que le site Web de la police d'État contient des instructions très claires sur la manière de traiter les plaintes contre la police. Même si une plainte écrite ne peut pas être anonyme, les autorités soulignent que des lignes téléphoniques directes permettant de préserver l'anonymat sont disponibles 24 heures sur 24 et sept jours sur sept et qu'il est également possible de faire des signalements anonymes en recourant aux boîtes à lettres installées à cette fin dans chaque unité structurelle ou bureau de la police et des gardes-frontières. Les autorités ont également communiqué des statistiques relatives à l'analyse des informations reçues par le biais de la ligne directe anonyme du BCI de la police d'État entre 2010 et 2016 ¹⁵²:

¹⁵¹ Version adoptée par le Conseil des ministres le 7 mars 2017.

¹⁵² Et gérées conformément aux dispositions du Règlement interne n° 10 « sur les procédures de traitement des informations anonymes reçues sous une forme électronique au sein de la police d'État » publié le 30 août 2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'appels reçus	408	434	607	492	406	517	1 338
dont ceux contenant des informations essentielles :	68 (16,6 %)	76 (17,5%)	75 (12,4%)	115 (23,4%)	85 (21%)	121 (23,4%)	72* (5,38%)
<i>Vente illégale d'alcool ou de cigarettes</i>	14	13	9	16	7	15	2
<i>Vente de stupéfiants</i>	8	8	4	12	3	5	4
<i>Corruption</i>	10	8	3	10	10	3	2
<i>Plaintes concernant des fonctionnaires de la police d'État</i>	24	30	24	55	42	46	44
<i>Plaintes concernant le personnel d'autres organismes</i>	2	1	2	1	4	6	0
<i>Plaintes concernant des menaces</i>	2	2	4	4	0	1	1
<i>Informations d'une autre nature</i>	8	14	29	17	19	45	20

* 73, en fait, dans la mesure où deux plaintes ont été déposées dans le cadre d'un même appel : l'une concernant la vente illégale d'alcool et l'autre le comportement de fonctionnaires de la police d'État.

Applications et sanctions

Procédure disciplinaire

190. La Loi sur la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires ayant un grade de service spécial et travaillant pour des institutions du système du ministère de l'Intérieur et de l'Administration pénitentiaire (LSS) précise les motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire des policiers et des gardes-frontières, les types de sanctions disciplinaires et les procédures permettant de demander des comptes aux intéressés. Est considéré comme une infraction disciplinaire tout acte délibéré ou résultant d'une négligence ou toute omission en rapport avec l'exercice des devoirs et se manifestant par le non-respect des prescriptions légales ou bien discréditant l'organisme en cause et sapant la confiance dans l'administration publique. De plus, tout officier supérieur de police peut être tenu responsable de ne pas avoir assuré la discipline au sein de son unité et d'avoir pris des mesures ayant conduit ou pouvant conduire à des infractions disciplinaires de la part de ses subordonnés.

191. Les mesures disciplinaires suivantes peuvent être imposées : un blâme, une réprimande, une réduction de 10 à 20% du salaire mensuel pour une période comprise entre un et six mois, une rétrogradation et la révocation. Si l'infraction n'est pas grave ou n'a pas eu de conséquences défavorables, le supérieur hiérarchique peut réprimander le fonctionnaire concerné sans prendre de mesures disciplinaires à son égard ou décider de mettre fin à la procédure.

192. Une procédure disciplinaire doit être engagée dès lors que toutes les conditions suivantes sont réunies : 1) un acte ou une mission comporte les éléments d'une infraction disciplinaire ; 2) le fonctionnaire en cause est toujours en activité ; et 3) pas plus de deux ans ne se sont écoulés depuis la commission de l'infraction. La procédure doit être initiée par le chef de l'organisme en cause ou une personne autorisée, au plus tard un mois à compter de la réception des informations signalant l'infraction.

193. Une enquête doit être menée par un ou plusieurs fonctionnaires ou bien par une commission, en tenant dûment compte des incompatibilités établies par la LRD. Pendant la durée de l'enquête, le fonctionnaire concerné peut être suspendu de ses fonctions. À quelques exceptions

près, l'enquête doit être achevée – et la décision d'imposer une sanction ou de mettre fin à la procédure adoptée – dans un délai d'un mois à compter de son ouverture. À supposer qu'une procédure ou des poursuites pénales aient été engagées pour la même infraction à l'encontre du même fonctionnaire, l'enquête disciplinaire pourra être suspendue afin de permettre l'établissement exhaustif et complet des faits. Ladite enquête reprendra dans un délai d'un mois à compter de la date de la décision de clôture de la procédure pénale ou de l'exécution de l'arrêt prononcé par un tribunal, à condition que cette date ne soit pas postérieure de plus de trois ans à celle de la commission de l'infraction disciplinaire.

194. La décision d'imposer une sanction disciplinaire ou de mettre fin à la procédure doit être prise par le directeur de l'organisme concerné ou une personne autorisée. La décision d'imposer un blâme ou une réprimande peut être prise dans le cadre d'une procédure sommaire, à condition que les exigences spécifiques de la LRD soient respectées. La décision disciplinaire peut être contestée devant un organe supérieur dans un délai d'un mois à compter de son entrée en vigueur. Une décision du ministre de l'Intérieur ou du secrétaire d'État lui étant rattaché peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal.

195. Jusqu'à présent, au sein de la police d'État, une mesure disciplinaire a été prise à l'encontre de 192 fonctionnaires en 2016, 188 en 2015, 206 en 2014, 265 en 2013 et 268 en 2012. Les autorités soulignent que le nombre de fonctionnaires ayant fait l'objet d'une action administrative au cours des cinq années a diminué d'environ 28%. Cette évolution traduirait une tendance positive générée par des facteurs tels que le renforcement de la discipline, des réformes structurelles, une modification du cadre réglementaire des procédures disciplinaires (à savoir l'introduction du blâme et le recours à cette sanction à la place d'une action disciplinaire, ainsi que la possibilité de ne pas engager une procédure ou bien d'y mettre fin dès lors que la violation revêt un caractère mineur), l'efficacité du contrôle et du suivi internes, ainsi que la dispense régulière de sessions de formation consacrées à l'éthique, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption. Le tableau suivant indique la nature et le type des violations disciplinaires commises par des fonctionnaires de police entre 2012 et 2016 :

Année	Infractions liées à l'exercice des devoirs officiels de la charge	Exercice impropre des devoirs de la charge, omission ou absence injustifiée	Abus de pouvoir par rapport au grade de l'intéressé (y compris les cas de violence à l'égard d'une personne)	Abus de pouvoir à des fins mercenaires	Non-respect des dispositions de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des fonctionnaires (y compris le non-respect des restrictions applicables au cumul d'emplois)	Non-respect des principes éthiques et des règles de conduite	Divulgaration injustifiée d'informations sensibles ou perte du support desdites informations	Non-respect des dispositions relatives au port et à l'utilisation d'une arme de service	Abus motivé par la discrimination, le racisme ou la xénophobie
2012	541	461	2(1)	1	58 (56)	90	6	3	0
2013	600	535	6(6)	0	49 (49)	85	6	1	0
2014	550	486	4(4)	0	34 (31)	80	5	5	0
2015	577	508	3(1)	0	23 (21)	120	8	10	0
2016	570	473	1(1)	1	34 (34)	117	4	9	0

196. Les statistiques relatives au nombre de gardes-frontières ayant fait l'objet d'une procédure disciplinaire indiquent que trois ont été sanctionnés en 2013, douze en 2014, un en 2015 et cinq en 2016.

197. Les policiers et les gardes-frontières ne jouissent pas d'immunités, d'autres privilèges procéduraux ou d'un droit à des procédures pénales spéciales. Comme indiqué plus haut, des procédures administratives peuvent être engagées à leur égard par le KNAB et le service des recettes publiques. Des statistiques relatives aux dites procédures administratives et aux violations sont présentées dans l'annexe I. En vertu de la LPCIF, le KNAB et le service des recettes publiques sont censés informer le public des violations, y compris celles commises par des policiers ou des gardes-frontières, par le biais d'une annonce sur leurs sites Web respectifs. Chaque annonce doit préciser le nom et le poste du fonctionnaire concerné, les dispositions violées, la nature et le moment de la violation, ainsi que la décision (arrêt) et la date de l'exécution d'icelle. L'information doit être postée après que la décision a produit ses effets ou que l'arrêt du tribunal a été exécuté. Elle ne doit pas rester affichée plus d'un an après la date d'exécution de la décision (arrêt). En Lettonie, toutes les décisions judiciaires sont rendues publiques.

198. Les poursuites pénales à l'encontre des policiers et des gardes-frontières peuvent être engagées par la police de sécurité, qui est une institution subordonnée au ministre de l'Intérieur, et le Bureau de la sécurité intérieure (BSI), qui est un organe de l'administration publique sous la supervision directe du ministre de l'Intérieur. Les principales compétences de la police de sécurité sont le contre-espionnage, le contre-terrorisme, la protection des informations classifiées et la protection des hauts fonctionnaires de l'État. Quant au BSI, sa tâche consiste à détecter et prévenir les infractions commises par les fonctionnaires et employés des institutions relevant du ministère de l'Intérieur – y compris le personnel de la police et du corps des gardes-frontières – et de mener les enquêtes correspondantes. Malgré l'absence apparente de chevauchement entre les compétences de la police de sécurité et celles du BSI en ce qui concerne le lancement de procédures pénales contre le personnel de la police et du corps des gardes-frontières, un tel chevauchement existerait entre le BSI et les unités d'enquête criminelle dudit corps, lesquelles sont compétentes pour enquêter et engager des poursuites au titre d'infractions pénales non violentes commises par des gardes-frontières. Même si, selon l'EEG, il serait souhaitable que ces unités puissent continuer à mener des activités opérationnelles dans de tels cas, le pouvoir d'engager des procédures pénales à l'égard de leur propre personnel devrait leur être retiré. **Le GRECO recommande d'examiner la question de savoir si la compétence du corps des gardes-frontières à engager des procédures pénales à l'encontre des membres de son personnel devrait être maintenue ou non.**

Statistiques

199. Entre le 1^{er} novembre 2015 et le 31 juillet 2017, le BSI a engagé 22 poursuites pénales pour faits de corruption y compris conflits d'intérêts, commis par 41 policiers (40 hommes et une femme) réparties comme suit : 21 procédures sur l'acceptation de pots-de-vin et une sur la violation intentionnelle des restrictions ou interdictions établies pour les fonctionnaires lorsqu'un préjudice substantiel a été causé aux intérêts de l'État, à l'intérêt général ou à des intérêts personnels protégés par la loi. Selon les statistiques fournies par la police d'Etat, 30 membres de la police ont été inculpés en 2016, 27 en 2015, 34 en 2014, 31 en 2013 et 25 en 2012. Des accusations de commission d'infractions pénales au service d'organismes officiels ont été portées contre 21 fonctionnaires en 2016, 15 en 2015, 18 en 2014, 19 en 2013 et 17 en 2012. Sur ce nombre, 6 accusations de *corruption* visaient des fonctionnaires de police en 2016, 6 en 2015, 11 en 2014, 12 en 2013 et 7 en 2012. Vingt policiers ont été condamnés en 2016, 23 en 2015, 21 en 2014, 27 en 2013 et 14 en 2012. Parmi ceux-ci, 12 ont été condamnés pour des infractions pénales au service d'organismes officiels en 2016, 15 en 2015, 13 en 2014, 20 en 2013 et 6 en 2012, dont 5 pour *corruption* en 2016, 10 en 2015, 8 en 2014, 10 en 2013 et 4 en 2012.

200. Les procédures pénales suivantes ont été engagées par corps des gardes-frontières à l'encontre de gardes-frontières : sept procédures en 2015 (trois personnes condamnées), dont une pour la divulgation de données confidentielles, deux pour la destruction de matériel relatif à deux

affaires criminelles contenu dans le dossier d'un ancien fonctionnaire, deux pour corruption, une pour abus de pouvoir et activités non autorisées impliquant des marchandises soumises au dédouanement et une pour abus de pouvoir ; onze procédures en 2016 (aucune condamnation à ce jour), dont quatre à l'encontre de neuf fonctionnaires pour corruption passive et active, une pour corruption, une à l'encontre de trois fonctionnaires pour corruption et infractions pénales commises dans le cadre d'un service public, une à l'encontre de deux fonctionnaires et deux employés pour corruption et contrebande en groupe, une à l'encontre d'un fonctionnaire et d'un employé pour contrebande, une pour infractions pénales contre des biens et infractions pénales commises dans le cadre d'un service public, une pour divulgation d'informations confidentielles et une pour fraude commise dans le cadre d'un service public.

Sanctions

201. Les policiers et les gardes-frontières font l'objet des mêmes sanctions administratives et pénales au titre des violations des règles relatives aux conflits d'intérêts et des infractions pénales liées à la corruption que celles applicables aux PHFE décrites dans le chapitre précédent du présent rapport. L'EEG s'est déjà déclarée globalement satisfaite de la combinaison de ces sanctions et a pris note de la discussion au Conseil des ministres sur un ensemble de modifications qui devrait renouveler la politique sur les sanctions administratives (voir paragraphe 113). Le GRECO réitère ses appels aux autorités pour qu'elles le tiennent au courant de tout développement en la matière.

IV. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

202. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Lettonie :

En ce qui concerne le gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. dans un souci de transparence, que les noms des « fonctionnaires et employés intervenant à titre de conseillers », des « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et de tout autre type de conseillers non rémunérés dans l'administration centrale soient publiés en ligne et, pour ces deux dernières catégories, que les informations sur leurs principales fonctions et activités auxiliaires, y compris les contrats « travail-performance » exécutés pour l'administration centrale, soient facilement accessibles en ligne (paragraphe 36) ;
- ii. que les « fonctionnaires intervenant à titre de conseillers » de l'administration centrale donnent des ordres aux agents publics et employés embauchés sur la base de critères professionnels uniquement si le droit leur est octroyé, qu'une meilleure connaissance institutionnelle des droits et obligations connexes soit facilitée, que des conseils appropriés soient donnés et que des règles supplémentaires à des fins de clarification soient édictées dans la mesure nécessaire (paragraphe 37) ;
- iii. procéder à une analyse systématique des risques liés à l'intégrité auxquels les membres du Conseil des ministres, les autres responsables politiques et les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » (et les personnes ayant un statut équivalent) du gouvernement central pourraient être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions et de désigner et de mettre en œuvre des mesures correctives appropriées (paragraphe 45) ;
- iv. que le système de gestion des conflits d'intérêts couvre également les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et les conseillers non-rémunérés au service de l'administration centrale, à l'aune de leurs fonctions (paragraphe 48) ;
- v. en s'appuyant sur les résultats d'évaluations exhaustives des risques pour l'intégrité, élaborer des principes et des normes de conduite contraignants applicables aux membres du Conseil des ministres, aux fonctionnaires politiques, aux « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » ainsi qu'aux différentes catégories de conseillers non rémunérés au sein du gouvernement central (concernant des questions telles que les conflits d'intérêts, l'interaction avec des tierces parties comme les lobbyistes, l'acceptation de cadeaux, etc.) et veiller à ce que les intéressés soient sensibilisés aux dites normes et bénéficient d'une orientation et de conseils (éventuellement prodigués à titre confidentiel) spécifiques en la matière (paragraphe 56) ;
- vi. que les règles se rapportant à cette situation soient revues de manière à ce que le nom de tous les participants à une séance du Conseil des ministres, de ses commissions ou aux réunions des secrétaires d'État soit accessible en ligne au public (paragraphe 64) ;
- vii. que les exigences juridiques concernant la publication des résultats des procédures de participation du public, y compris les listes de participants et les propositions/objections présentées ainsi que les justifications de leur rejet ou de leur acceptation par l'institution concernée, soient respectées dans la pratique et que ces informations soient affichées en ligne de manière systématique, en temps utile et facilement accessibles (paragraphe 67) ;

- viii. de veiller à ce que i) les membres du Conseil des ministres, les autres fonctionnaires politiques, les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et les autres catégories de conseillers non rémunérés de l'administration centrale, notifient les conflits d'intérêts au fur et à mesure de leur apparition (*ad hoc*) et que ces conflits soient convenablement enregistrés, divulgués et que la non-divulgaration soit dûment sanctionnée ; et ii) tous les fonctionnaires politiques de l'administration centrale, à l'exception des membres du Conseil des ministres et des secrétaires parlementaires, soient tenus d'obtenir une autorisation avant d'exercer une activité accessoire (paragraphe 75) ;
- ix. i) la véracité des déclarations de patrimoine des membres du Conseil des ministres et des autres fonctionnaires politiques fasse l'objet d'un examen systématique, approfondi et indépendant effectué (de préférence tous les ans) conformément à la loi ; et que ii) les déclarations de patrimoine modifiées de tous les fonctionnaires soient rendues accessibles en ligne au public conformément à la loi (paragraphe 104) ;
- x. procéder à une évaluation de la juridiction des services répressifs compétents pour engager des poursuites pénales à l'encontre de personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, dans le but général d'optimiser l'allocation des fonctions et des ressources (paragraphe 107) ;

En ce qui concerne les services répressifs

- xi. clarifier et de renforcer davantage l'effet de prévention de la corruption du Code d'éthique des gardes-frontières de l'État en ce qui concerne les cadeaux/avantages, le lobbying, l'"éthique professionnelle" et la conduite dans des situations non couvertes par le Code (paragraphe 139) ;
- xii. i) que les Codes d'éthique et les règles relatives aux Comités d'éthique soient revus afin d'assurer la conformité des normes et procédures de vérification aux dispositions de ces instruments, et que des procédures et sanctions en cas de violation soient prévues ; et ii) qu'une orientation et une formation spécifiques soient fournies sur les Codes d'éthique mentionnés dans la partie i) de la présente recommandation et sur les mécanismes censés faciliter leur application avec l'implication et la contribution des comités d'éthique respectifs (paragraphe 143) ;
- xiii. que des dispositions légales spécifiques soient prises pour annoncer publiquement les postes vacants au sein de la police d'État et du corps des gardes-frontières (paragraphe 154) ;
- xiv. que des critères objectifs et transparents permettant de vérifier l'intégrité du personnel de police et des gardes-frontières, ainsi que leur conformité au Code d'éthique applicable, soient élaborés et fassent l'objet d'évaluations périodiques des performances (paragraphe 158) ;
- xv. i) fournir à la police d'État et au corps des gardes-frontières les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches ; et ii) élaborer des critères précis, objectifs et transparents pour allouer les primes, promouvoir la consistance dans leur attribution et introduire des contrôles et un suivi plus adéquats dans ce domaine (paragraphe 168) ;
- xvi. l'adoption et la mise en œuvre de mesures de protection des lanceurs d'alerte dans la police et dans le corps des gardes-frontières, ainsi que l'intégration de modules consacrés à cette question dans les formations actuelles et futures destinées aux

fonctionnaires de ces organismes et consacrées à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption (paragraphe 186) ;

- xvii. **examiner la question de savoir si la compétence du corps des gardes-frontières à engager des procédures pénales à l'encontre des membres de son personnel devrait être maintenue ou non** (paragraphe 198).

203. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités lettonnes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2019. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

204. Le GRECO invite les autorités lettonnes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.
