

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 11 janvier 2021

Public
GrecoRC5(2020)3

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 DE CONFORMITÉ

LETONIE



Adopté par le GRECO lors de sa 86^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 26-29 octobre 2020)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités lettones pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle](#) sur la Lettonie adopté lors de la 80^e réunion plénière du GRECO (22 juin 2018) et rendu public le 21 août 2018 avec l'autorisation de la Lettonie [GrecoEval5Rep\(2017\)6](#).
3. Comme le prévoit le Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités lettones ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation. Ce rapport remis le 2 mars 2020 a servi de base au Rapport de Conformité. En outre, des informations complémentaires ont été fournies par les autorités lettones le 21 octobre 2020.
4. Le GRECO a choisi la Lituanie (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et les Pays-Bas (en ce qui concerne les services répressifs) pour désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignées M^{me} Rasa Svetikaitė, conseillère principale, ministère de la Justice, au titre de la Lituanie, et M^{me} Quirien van Straelen, conseillère politique principale, ministère de la Justice et de la Sécurité, au titre des Pays-Bas. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'aide du Secrétariat du GRECO pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre en cause à ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire qui devra être soumis par les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO avait adressé 17 recommandations à la Lettonie dans son rapport d'évaluation. La suite du présent rapport traite de la mise en œuvre desdites recommandations.

En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé, 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.*
8. Selon les autorités, le 19 juin 2019, la Chancellerie d'État [*Valsts kanceleja*] a envoyé à tous les ministres d'une lettre les priant de publier en ligne des informations sur

¹ La Procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO tel que modifié (articles 31 révisé bis et 32 révisé bis).

leurs conseillers ordinaires et surnuméraires ainsi que sur tout autre employé recruté par des membres de leur Cabinet. Ces informations étaient censées être publiées de préférence dans la section « Contacts Cabinet ministre » du site Web officiel du ministère en cause. Aussi bien le Cabinet du Premier ministre que ceux des 13 ministres publient systématiquement ces informations en ligne². À titre d'exemple, on peut se référer aux pages Web du Cabinet du Premier ministre³. Rappelons également que les instructions écrites du Premier ministre relatives à la nomination des conseillers surnuméraires sont publiées à la fois sur le portail des actes juridiques (www.likumi.lv) et au *Journal officiel* et font en outre l'objet d'un communiqué de presse (www.mk.gov.lv). Au moment de la rédaction du présent rapport, le Cabinet du Premier ministre comptait quatre conseillers surnuméraires et les Cabinets des divers ministres 19 en tout.

9. Le GRECO se félicite de ces efforts visant à renforcer la transparence concernant le personnel du gouvernement central et plus particulièrement les conseillers ordinaires et surnuméraires. Au moment de l'évaluation, il n'était pas facile de trouver des informations précises sur le nombre, le statut et les fonctions des conseillers sur les sites Web de ces organes. Désormais, leurs noms, fonctions et domaines de compétence sont systématiquement publiés en ligne et une distinction plus nette établie entre ceux qui sont rémunérés et les autres. Compte tenu de la probabilité d'un renouvellement régulier de ces nominations de conseillers, les autorités sont invitées à continuer à maintenir ce haut degré de transparence et d'accessibilité de l'information.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé 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.*
12. Selon les autorités, la Chancellerie d'État – à l'issue d'un processus de réflexion mené en interne – a décidé d'appliquer cette recommandation en élaborant des « Lignes directrices visant la coopération entre les fonctionnaires nommés par l'exécutif et les fonctionnaires professionnels ». Le projet de Lignes directrices contient : i) une analyse minutieuse du rôle, du statut et des différences entre les deux types de fonctionnaires, à savoir les fonctionnaires nommés par l'exécutif (ci-après « les fonctionnaires politiques ») et les fonctionnaires professionnels (ci-après « les fonctionnaires ordinaires ») ; ii) des explications concernant le droit des différentes catégories de fonctionnaires politiques de donner des ordres ou des instructions à des fonctionnaires ordinaires ; et iii) des recommandations sur la manière d'agir dans certains cas de figure courants (par exemple lorsqu'un fonctionnaire ordinaire reçoit un ordre ou une instruction émanant d'un fonctionnaire politique). Le 17 janvier 2020, le projet de Lignes directrices a fait l'objet de discussions dans le cadre d'un atelier – consacré aux questions d'intégrité et organisé par la Chancellerie d'État – auquel participaient des députés, des fonctionnaires de haut

² En ce qui concerne le personnel/les employés, les informations suivantes sont publiées : nom, fonctions et coordonnées. En ce qui concerne les conseillers ordinaires, les informations suivantes sont publiées : nom, poste, domaine de compétence. En ce qui concerne les conseillers surnuméraires, des informations sur l'occupation principale ou antérieure des intéressés sont également ajoutées ; souvent, la mention « sans rémunération » figure également.

³ www.mk.gov.lv ; <https://www.mk.gov.lv/en/kontaktu-katalogs> ; <https://www.mk.gov.lv/lv/content/ministru-prezidenta-birojs>

rang, des représentants du Bureau pour la prévention et la répression de la corruption (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs* ou KNAB), l'ombudsman, des universitaires et des membres de la société civile. Les Lignes directrices ont été finalisées en tenant compte des conclusions de ce séminaire et publiées le 17 février 2020, sur le site Web de la Chancellerie d'État (la version anglaise est disponible à l'adresse www.mk.gov.lv/sites/default/files/page/attachments/greco_vadlinijas_17.02.2020_gala-lv-en-c.pdf).

13. Le GRECO prend note de l'adoption des Lignes directrices clarifiant les droits et devoirs des fonctionnaires ordinaires et des fonctionnaires politiques travaillant pour le gouvernement central. Au moment de l'évaluation, il n'était pas suffisamment tenu compte de la pratique observée par le personnel nommé par l'exécutif et consistant à donner des ordres ou des instructions à des fonctionnaires professionnels sans y être autorisés, pratique pourtant très répandue bien qu'interdite par les règles en vigueur. Les Lignes directrices (dont le texte a été mis à la disposition du GRECO) comblent cette lacune en fournissant un guide aux fonctionnaires professionnels sur la manière d'agir lorsqu'ils reçoivent des ordres/instructions de fonctionnaires politiques, sur la manière de vérifier en cas de doute que ces derniers sont bien habilités à donner des ordres/instructions et aussi sur les mesures à prendre en cas de soupçon d'exercice d'une influence induite par les intéressés.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO avait recommandé 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.*
16. Les autorités mentionnent le lancement en janvier 2020 d'une évaluation des risques inhérents aux fonctions et devoirs des fonctionnaires politiques⁴. Cet exercice a été mené par la Chancellerie d'État avec la participation du KNAB et a compris divers éléments : 1) analyse des groupes de fonctionnaires politiques confrontés à des risques pour l'intégrité ; 2) détermination des fonctions, compétences et champs d'action des fonctionnaires politiques susceptibles de générer des risques pour l'intégrité spécifiques à chaque groupe ; 3) caractérisation des risques pour l'intégrité (corruption, conflits d'intérêts, cadeaux, lobbying, divulgation d'informations, etc.) ; 4) identification de mesures correctrices pour chaque risque ; et 5) calcul de la probabilité et de l'ampleur de chaque risque (faible/élevée/« majeure »).
17. La perception des activités quotidiennes des responsables politiques et des situations susceptibles de présenter des risques pour l'intégrité a pu être encore élargie à la faveur de l'atelier de janvier 2020 consacré à l'intégrité des fonctionnaires politiques (voir l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ii), qui sera approfondi par le biais d'entretiens menés avec certains responsables politiques en septembre-octobre 2020. L'évaluation des risques prendra fin à l'automne 2020, sera publiée et suivie de la mise en œuvre d'une série de mesures dont la révision des règlements, la publication d'une brochure sur les normes de conduite (également destinée à servir de texte de référence dans le cadre de l'intégration des fonctionnaires politiques

⁴ Les autorités soulignent que les fonctions et devoirs des fonctionnaires politiques diffèrent de ceux des fonctionnaires ordinaires. Ainsi, les premiers ne sont pas investis de pouvoirs de contrôle ou de sanction et ne peuvent pas affecter des fonds ni passer des marchés publics ou des contrats de prestation de services, toutes activités généralement exposées à des risques pour l'intégrité.

nouvellement nommés par l'exécutif), la préparation d'un cours d'éthique en ligne⁵ et l'établissement d'un mécanisme visant à garantir le respect des normes éthiques.

18. Le GRECO se félicite qu'une analyse des risques (disponible en letton uniquement) ait été menée concernant l'intégrité auxquels sont confrontés les fonctionnaires politiques dans les divers organes relevant du gouvernement central, y compris les membres du Conseil des ministres et les conseillers rémunérés ou non. Rappelons qu'au moment de l'évaluation, la Chancellerie d'État et les ministères avaient mis en œuvre des plans d'action anticorruption couvrant uniquement les fonctionnaires ordinaires. Le GRECO attend avec intérêt d'être informé en temps utile des risques spécifiques identifiés pour les différents groupes de fonctionnaires politiques et des mesures d'atténuation adoptées pour chaque risque. Le processus ayant été lancé il y a peu, le GRECO conclut que la recommandation n'est que partiellement mise en œuvre.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO avait recommandé 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.*
21. Selon les autorités, le cadre législatif en vigueur a été dûment évalué par la Chancellerie d'État et le KNAB, lesquels ont conclu que la meilleure manière de mettre la recommandation en œuvre serait de modifier le Règlement du Conseil des ministres n° 495 intitulé « Règles relatives aux conseillers surnuméraires du Conseil des ministres ». Le règlement révisé énoncera l'obligation pour les intéressés de s'abstenir d'agir en présence d'un conflit d'intérêts. Plus spécialement, le nouveau paragraphe 6.4 sera rédigé en ces termes : « Chaque conseiller surnuméraire refusera d'exercer ses fonctions et informera les membres du Conseil des ministres dans tous les cas où, en raison d'un intérêt personnel ou de considérations éthiques, l'objectivité et la neutralité de ses actions pourraient être mises en doute ».
22. Le GRECO note l'intention de modifier le règlement du Cabinet n° 495 sur "les règles relatives aux conseillers surnuméraires parmi les membres du Cabinet" en introduisant une obligation pour ceux-ci de prendre leurs distances lorsqu'un conflit d'intérêts potentiel se présente et de signaler le problème. Les modifications proposées vont dans la bonne direction sans pour autant établir un système de gestion des conflits d'intérêts. Outre l'obligation de signalement, un tel système comporte une typologie des relations susceptibles de constituer un conflit d'intérêts et devant donc faire l'objet d'un signalement⁶, définir une procédure d'enregistrement et les conséquences des violations, ainsi que mettre en place des mesures de formation/sensibilisation. En outre, le GRECO n'a pas été informé de la préparation de mesures correctives visant les autres conseillers non rémunérés. Il rappelle que non seulement les « conseillers surnuméraires » *non rémunérés* engagés par les membres du Conseil des ministres, mais aussi les conseillers *sans solde* engagés par les divers ministres, ne sont soumis à aucune interdiction, restriction, obligation ou responsabilité en cas de conflit d'intérêts. Les autorités sont donc invitées à accorder l'attention nécessaire à tous les aspects de cette recommandation et à mettre intégralement celle-ci en œuvre.

⁵ Un cours d'éthique en ligne à l'intention à la fois des fonctionnaires politiques et des fonctionnaires ordinaires est déjà en cours d'élaboration par l'École lettone d'administration publique en coopération avec le KNAB (et dans le cadre d'un projet financé par l'UE).

⁶ Par exemple, la définition des « considérations éthiques » au sens prêté à ce terme par les modifications suggérées n'est pas claire et laisse place à diverses interprétations.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

24. *Le GRECO avait recommandé, 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.*

25. Les autorités signalent l'adoption, le 21 novembre 2018, d'un nouveau Règlement du Conseil des ministres – Recommandation n° 1 intitulée « Valeurs de l'administration publique et principes éthiques fondamentaux ». Ce texte énonce des valeurs et des principes de conduite communs à l'ensemble du secteur public, pose des exigences en matière de communication avec des lobbyistes et d'exercices d'activités secondaires, prévoit les modalités de désignation de conseillers/comités d'éthique et définit les devoirs de la hiérarchie en matière de contrôle du respect des règles d'éthique. Le Règlement s'applique à toutes les institutions subordonnées au Conseil des ministres et à leur personnel, à savoir les fonctionnaires politiques, les fonctionnaires ordinaires et les autres employés. Selon les autorités, l'efficacité et l'exhaustivité du Règlement seront réexaminées à la lumière des résultats de l'évaluation des risques pour l'intégrité mentionnée dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iii. Dans leur dernière communication écrite, les mêmes autorités informent du début du processus visant à compléter le Règlement par une section distincte énumérant les principes éthiques applicables aux ministres et autres responsables politiques et de faciliter sa mise en œuvre.

26. Le GRECO se félicite de l'adoption d'un document programmatique (<https://likumi.lv/ta/en/en/id/303328-values-of-state-administration-and-fundamental-principles-of-ethics>) proposant un cadre général apparemment robuste en matière d'intégrité applicable à l'ensemble de l'administration publique. Il relève cependant que les membres du Conseil des ministres sont exclus du champ d'application du Règlement. De même, l'obligation d'élire/nommer des conseillers/comités d'éthique pour faciliter l'adhésion durable aux valeurs éthiques communes ne pèse ni sur le Conseil des ministres, ni sur les Cabinets du Premier ministre et des ministres. Cela étant dit, le GRECO comprend que l'évaluation continue des risques pour l'intégrité (voir l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iii) conduira notamment à l'élaboration de normes de conduite sur mesure pour tous les responsables politiques, y compris les membres du Conseil des ministres, d'un ou plusieurs mécanismes de conformité appropriés et d'un ou plusieurs programmes de formation en ligne connexes. On peut donc conclure que l'initiative signalée – laquelle concernera certains fonctionnaires politiques, mais pas tous – représente une étape vers la réalisation des objectifs de la recommandation. D'autres mesures sont en cours d'élaboration et seront évaluées ultérieurement. Les questions de conflits d'intérêts propres aux « conseillers surnuméraires » et autres conseillers non rémunérés sont traitées, quant à elles, dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iv.

27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

28. *Le GRECO avait recommandé 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.*
29. Les autorités mentionnent les Règles de procédure du Conseil des ministres adoptées en 2009, lesquelles prévoient la possibilité d'inviter des tierces personnes à des séances du Conseil et de ses commissions et aux réunions de secrétaires d'État. Selon elles, le nom de tous les tiers conviés à participer figure à l'ordre du jour de la réunion dans la colonne intitulée « Invités »⁷. Le procès-verbal des séances du Conseil de ministres et de ses commissions, ainsi que des réunions de secrétaires d'État, précise le nom du président de la séance et des participants y compris ceux jouissant du droit de vote et de fonctions consultatives. L'ordre du jour des réunions est détaillé et le nom du ou des intervenants se trouve sous chaque point⁸. De plus, depuis 2013, les réunions du Conseil des ministres sont retransmises en direct. Toute personne prenant la parole peut donc être vue et entendue⁹.
30. Selon les autorités également, un Portail des actes juridiques – en cours de construction sous la responsabilité de la Chancellerie d'État – devrait être opérationnel dès 2021 et permettre la modernisation du processus décisionnel ainsi que la participation publique à celui-ci. Les Règles de procédure du Conseil seront modifiées de manière à conférer au portail une base légale et aussi à s'attaquer au problème de la non-publication de la liste des participants, puisque celle-ci sera automatiquement générée dans le cadre d'une nouvelle fonctionnalité du portail.
31. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il rappelle qu'à l'époque de l'évaluation, les Règles de procédure du Conseil prévoyaient que le procès-verbal des séances doit uniquement consigner les décisions et les résultats des votes ainsi que le nom des participants *s'étant exprimés* sur un sujet particulier. De même, les procès-verbaux des réunions des commissions du Conseil des ministres devaient uniquement comprendre les décisions et le nom des participants *s'étant exprimés sur un sujet particulier* (voir le paragraphe 64 du rapport d'évaluation). Rien n'indique que les Règles ont été modifiées conformément à la recommandation, quoique les autorités indiquent dans leur dernière communication que de telles modifications seront bientôt apportées. Bien que la publication du nom des tiers assistant à diverses séances du Conseil des ministres soit une bonne pratique, le GRECO maintient qu'elle doit obéir aux règles comme l'exige la recommandation. C'est pourquoi le GRECO soutient pleinement la création d'un portail unique réservé aux projets d'actes juridiques, dans le but de moderniser considérablement les processus décisionnels et législatifs connexes et de fournir une base juridique et technique appropriée à la mise en œuvre de la recommandation. Le GRECO note en outre l'élaboration en juin 2020 de nouvelles règles permettant aux séances du Cabinet et des Secrétaires d'État de se dérouler à distance (non mises à la disposition du GRECO). Les autorités indiquent que les listes des participants à ces réunions sont préparées par la Chancellerie d'État et qu'elles ne sont pas publiées. A la lumière de ces récents développements, le GRECO encourage les autorités à s'assurer que ces nouvelles règles soient également pleinement conformes à la présente recommandation.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

⁷ <http://tap.mk.gov.lv/mk/mksedes/saraksts/darbakartiba/?sede=1089>

⁸ <http://tap.mk.gov.lv/mk/mkksedes/saraksts/s/darbakartiba/?sede=653>

⁹ <http://www.mk.gov.lv/tiesraide>

Recommandation vii.

33. *Le GRECO avait recommandé 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.*
34. Les autorités rappellent que le Règlement du Conseil des ministres n° 970 sur « Les procédures de participation du public au processus de planification du développement », adopté le 25 août 2009, énonce l'obligation de publier et de diffuser de diverses autres manières les résultats des consultations et des discussions publiques. Le résumé de chaque consultation, assorti de la liste des participants, doit être publié dans un délai de 30 jours et celui de chaque discussion dans un délai de 14 jours. Les objections du public doivent être consignées dans un « Énoncé des objections » avant d'être soumises au Conseil des ministres, postées sur le site Web de l'organe concerné et partagées avec les « participants à la coordination » (c'est-à-dire les organismes officiels et les parties prenantes concernés). Depuis la minute ou un acte juridique est présenté à une réunion de secrétaires d'État jusqu'à son adoption par le Conseil des ministres, l'information sur le projet de texte demeure accessible, facilement et en temps utile, sur le site Web dudit Conseil (www.mk.gov.lv). Par ailleurs, des informations plus détaillées incluant des opinions individuelles émanant du public peuvent être consultées dans un « portefeuille électronique » (<http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/>). Depuis 2019, des énoncés d'objections sont également postés sur le site Web du Conseil des ministres. Les informations accompagnant le texte d'un projet d'acte juridique peuvent par exemple inclure, outre l'énoncé des objections, une évaluation d'impact.
35. Les autorités ont également fait savoir que le futur Portail des projets d'actes juridiques contiendra des informations sur le cycle de vie de chaque projet censé être approuvé par le Conseil des ministres, permettra une participation directe du public et renseignera sur l'issue des diverses procédures. Il sera ainsi possible de recevoir périodiquement des bulletins d'information, de soumettre une opinion, de poser sa candidature à un groupe de travail, etc.¹⁰.
36. Enfin, les autorités rappellent que le Programme d'action national 2020-2021 pour un gouvernement ouvert (<https://likumi.lv/ta/en/en/id/312544-fourth-national-open-government-partnership-action-plan-of-latvia>) inclut l'engagement de renforcer la participation des citoyens aux processus décisionnels et prévoit la création de plateformes numériques dédiées à la participation publique ainsi que l'élaboration d'une norme de participation du public, accompagnées de programmes de formation visant à renforcer l'engagement des citoyens dans le processus décisionnel. La présente recommandation sera prise en considération dans le cadre de ce processus.
37. Le GRECO précise qu'il connaissait déjà les initiatives susmentionnées au moment de l'adoption du rapport d'évaluation, à l'exception de la nouvelle pratique consistant à publier les énoncés d'objections sur le site Web du Conseil des ministres. Bien qu'elle soit bienvenue, cette pratique ne saurait à elle seule passer pour une amélioration qualitative de la participation du public au sens de la présente recommandation. Le GRECO espère que la mise en place du portail unique des actes juridiques (voir l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation vi) créera un effet en cascade en ce qui concerne la participation du public. Dans l'attente de progrès plus tangibles, nous concluons que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

¹⁰<https://www.mk.gov.lv/lv/content/vienotais-tiesibu-aktu-projektu-izstrades-un-saskanosanas-portals-tap-portals>

38. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

39. *Le GRECO avait recommandé 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.*

40. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités mentionnent la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des fonctionnaires (LPCIF) et les règles internes des ministères. Ladite loi a des effets contraignants sur les membres du Conseil des ministres et les fonctionnaires politiques. Elle leur impose de notifier et de consigner minutieusement les conflits d'intérêts et de s'abstenir d'agir en présence d'un tel conflit¹¹. La méthode de consignation varie selon l'organisme concerné. Toute violation est passible d'une amende (d'un montant de 350 EUR) levée par le KNAB et assortie ou pas de l'interdiction d'occuper une fonction publique. Le KNAB et le Service des recettes publiques sont censés tenir le public informé de toutes les violations détectées.

41. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les autorités invoquent les restrictions énoncées par la LPCIF¹² en matière de cumul des emplois et signalent que, dans certains cas, l'obligation de solliciter l'autorisation d'exercer une activité accessoire peut figurer dans le contrat de travail du fonctionnaire politique concerné. Elles ont en outre déclaré que le KNAB prépare une modification de l'article 7 de la LPCIF en vertu de laquelle les fonctionnaires politiques répertoriés à l'article 4.1.5 de cette même loi devront obtenir l'autorisation écrite de leur supérieur hiérarchique pour pouvoir exercer une activité secondaire. Le projet d'article 7.6.2. se lit comme suit : « Tout fonctionnaire politique mentionné à l'article 4.1.5 de la présente loi obtient une autorisation écrite de l'autorité hiérarchique (qu'il s'agisse du Président, du Premier ministre, du vice-Premier ministre ou d'un ministre des Missions spéciales) l'ayant nommé à son poste. ». Ces amendements ont été présentés le 3 septembre 2020 lors d'une séance des Secrétaires d'État. Le projet va maintenant être soumis à une procédure de coordination interministérielle, à la suite de laquelle il sera adopté par le Cabinet et envoyé au *Saeima*.

42. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, le GRECO rappelle que la question de savoir s'il existe ou pas une obligation pour chaque fonctionnaire politique de notifier un conflit d'intérêts sur une base ad hoc avait soulevé des controverses pendant la visite d'évaluation (voir les paragraphes 73 à 75 du rapport d'évaluation). Rien n'indique que le cadre réglementaire applicable ait été révisé ou complété par des directives internes ou autres. En outre, aucune statistique n'a été fournie attestant que les conflits d'intérêts sont régulièrement signalés et correctement consignés dans l'ensemble de l'administration centrale et les cas de non-divulgaration détectés et sanctionnés en temps utile, puis communiqués au public. Force est donc de conclure à propos de la deuxième partie de la recommandation que la situation n'a pas évolué depuis l'adoption du rapport d'évaluation. En ce qui concerne les « employés surnuméraires intervenant à titre de conseillers » et autres conseillers non rémunérés, la question des conflits d'intérêts est traitée dans la section du présent rapport consacré à la mise en œuvre de la recommandation iv.

¹¹ Articles 20 et 21 de la LPCIF.

¹² Article 6 de la LPCIF.

43. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO se félicite du projet de révision de la LPCIF visant à imposer l'obligation aux fonctionnaires politiques d'obtenir l'autorisation écrite de leur supérieur hiérarchique pour exercer une activité secondaire. Cependant, ce projet de révision n'ayant toujours pas été soumis à la *Saeima*, cette partie de la recommandation doit être considérée comme n'ayant pas été mise en œuvre, même partiellement.
44. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO avait recommandé 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.*
46. À propos de la partie (i) de la recommandation, les autorités font valoir que, en 2018, le KNAB a adopté une nouvelle série de lignes directrices/critères internes relatifs à la sélection des fonctionnaires dont la déclaration de patrimoine doit faire l'objet d'une vérification approfondie. Figurent ainsi en haut de la liste les hauts fonctionnaires ainsi que ceux ayant des pouvoirs, des obligations et des droits en matière de contrôle, de surveillance et de sanction de subordonnés directs ou indirects. Les lignes directrices tiennent compte des priorités définies dans la Stratégie du KNAB, des violations de la loi commises par certaines catégories de fonctionnaires ainsi que de la fréquence de ses agissements, des articles parus dans la presse, etc. ; elle s'applique depuis le 1^{er} janvier 2019. De plus, conformément au Règlement du Service des recettes publiques (SRP) relatif aux « Procédures de contrôle des déclarations de patrimoine des fonctionnaires de l'État » du 9 février 2018, les déclarations des fonctionnaires placés au sommet de la hiérarchie de leurs organismes respectifs – à savoir le Président, les députés, le Premier ministre, le vice-Premier ministre, les ministres, les ministres nommés pour s'acquitter d'une mission spéciale et les secrétaires parlementaires – sont « comparées aux autres informations relatives aux intéressés dont dispose le SRP ». En d'autres termes, il est procédé à un contrôle interne du contenu des déclarations, lequel est comparé à celui de la déclaration de l'année précédente ; en cas de divergence notable, il est procédé à une analyse supplémentaire tenant compte des autres informations disponibles. D'autres catégories d'agents publics spécialement choisies peuvent également faire l'objet d'un contrôle approfondi ; cela a été le cas, par exemple, des huissiers de justice en 2020. Tous les agents publics sont également contrôlés chaque année par le SRP en leur qualité de contribuables. Les autorités ajoutent que, même si ledit SRP est une autorité administrative placée sous le contrôle direct du ministère des Finances, il n'en prend pas moins ses décisions de manière indépendante, décisions pouvant par ailleurs faire l'objet d'un recours en justice.
47. En application de la partie (ii) de la recommandation, le SRP a préparé des propositions de modification de la LPCIF afin de jouir du droit, une fois la déclaration de patrimoine d'un agent public effectuée, de demander des clarifications à l'intéressé, étant entendu qu'il devra alors entrer les ajustements éventuels dans la section « Fonctionnaires » du Système de base de données d'informations publiques. Ces propositions ont été soumises à la *Saeima* en février 2019 et sont actuellement examinées par les députés.
48. Le GRECO relève et déplore qu'aucune mesure concrète n'ait été prise jusqu'à présent pour répondre à la première partie de la recommandation, notamment en ce qui concerne les efforts législatifs. À l'heure actuelle, la LPCIF n'impose ni au KNAB ni au

SRP l'obligation de procéder à des contrôles approfondis des déclarations des PHFE, même si les lignes directrices internes du KNAB – récemment adoptées – prévoient un examen annuel des déclarations de tous les ministres et secrétaires parlementaires. Quant aux informations communiquées au titre du Règlement du SRP, elles ne datent pas d'aujourd'hui et ont donc déjà été prises en considération au stade de l'évaluation. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO est heureux de noter la préparation d'une révision du texte de la LPCIF qui permettrait la publication des rectifications/modifications apportées aux déclarations à la suite d'un contrôle. Les autorités sont encouragées à achever rapidement cette réforme et, en l'attente de son adoption, cette partie de la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre.

49. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

50. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
51. Les autorités mentionnent une réunion entre le ministère de la Justice et les responsables des onze organes d'enquête du pays, laquelle s'est tenue le 9 août 2019. Il a été décidé de solliciter l'aide du Bureau de contrôle des comptes de l'État pour évaluer les fonctions et les compétences des organes d'enquête énumérés à l'article 386 du Code de procédure pénale afin de repérer les chevauchements éventuels. Une lettre à cet effet a été envoyée au Bureau le 1^{er} octobre 2019 et une réponse reçue le 18 octobre. Le Bureau a déclaré ne pas être en mesure de mener un audit séparé comme cela avait été suggéré. Néanmoins, il a promis d'englober dans la mesure du possible, dans son audit consacré à « L'efficacité des enquêtes et des procès en matière de criminalité économique et financière » de quatre¹³ des onze organes d'enquête, des sections séparées portant sur la compétence d'engager une procédure pénale contre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif. Cet audit est en cours.
52. En outre, le KNAB a demandé à trois établissements universitaires indépendants de donner leur avis sur la compétence des organes répressifs en matière d'engagement de poursuites pénales contre des PHFE. À ce jour, seule la faculté de droit de l'université de Riga Stradins a envoyé une réponse (dont le texte a été communiqué au GRECO). D'après leur avis, il est indéniable que le nombre d'institutions d'enquête peut entraîner des conflits entre elles concernant la compétence pour des infractions pénales spécifiques.
53. Le GRECO prend note de l'évaluation en cours par le Bureau de contrôle des comptes de l'État de quatre des onze services répressifs de Lettonie. Il rappelle que la compétence en matière de déclenchement d'une procédure pénale à l'encontre des hauts fonctionnaires de l'exécutif est actuellement dévolue à la police d'État, à la police de sécurité, à la police financière, aux douanes ainsi qu'au KNAB. Les compétences respectives de ces organes n'étant pas clairement définies, on assiste à des différends interinstitutionnels provoquant l'allongement des délais de procédure. Le GRECO convient que les résultats du Bureau de contrôle des comptes de l'État et l'opinion de la communauté scientifique pourraient enrichir et orienter le processus décisionnel en matière de redistribution des rôles respectifs des organes susmentionnés, de manière à favoriser le déroulement efficace et sans accroche des procédures pénales impliquant les hauts fonctionnaires de l'exécutif. C'est la raison pour laquelle, il conclut que la recommandation est partiellement mise en œuvre et

¹³ Le KNAB, la Police d'État, le Parquet, la Police financière et les Douanes.

espère recevoir les résultats de l'audit ainsi que l'avis des deux autres établissements universitaires.

54. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

En ce qui concerne les services répressifs

55. Les autorités ont fourni des informations sur une série d'enquêtes préliminaires lancées en 2019 par le Bureau de la sécurité intérieure concernant des hauts fonctionnaires des gardes-frontières de l'État. À l'heure actuelle, la légalité des actions de sept fonctionnaires de différents niveaux de direction est examinée en relation avec des infractions pénales présumées au sein d'institutions de l'État¹⁴. La Cour des comptes de l'État a également contrôlé ces infractions présumées. En outre, selon les autorités, certains risques de comportement criminel ont été identifiés au sein du corps des gardes-frontières de l'État par le Bureau de la sécurité intérieure, notamment "un contrôle inadéquat des projets des fonctionnaires, y compris des abus de position, des excès de pouvoir et des actions". Le GRECO remercie les autorités pour les informations fournies.

Recommandation xi.

56. *Le GRECO avait recommandé 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.*
57. Les autorités signalent l'entrée en vigueur, le 14 janvier 2020, d'un nouveau Règlement relatif au « Comité d'éthique du corps des gardes-frontières ». Par ailleurs, un nouveau projet de « Code d'éthique à l'intention des fonctionnaires ayant un grade de service spécial et des membres du corps des gardes-frontières » a été rédigé¹⁵. Ce Code introduit l'interdiction générale d'accepter le moindre cadeau ou autre avantage, ainsi qu'une définition du « lobbying », et prévoit la soumission de toute infraction à l'examen du Comité chargé des questions et des dilemmes éthiques. Le Code est entré en vigueur le 9 mars 2020.
58. Le GRECO note l'adoption par le corps des gardes-frontières d'un nouveau Code d'éthique faisant à peine quatre pages. Même s'il comble certaines des lacunes relevées dans le rapport d'évaluation (des dispositions peu claires ont été supprimées, la notion de « lobbying » explicitée et les modalités de saisie du Comité d'éthique définies), le Code n'a toujours pas l'effet de prévention de la corruption requis. Comme auparavant, l'interdiction générale vise uniquement les cadeaux, les marques d'hospitalité et les avantages offerts par les lobbyistes et leurs mandants (article 20.1). Les restrictions relatives aux cadeaux autorisés mériteraient d'être clarifiées (article 14). L'acceptation d'invitations ou de marques d'hospitalité est laissée à la discrétion de l'agent public et aucun exemple et/ou conseil n'est fourni à ce sujet (article 12.5). Le terme « avantage » (article 18) n'est pas défini. Surtout, les valeurs et les principes éthiques de conduite ne sont pas inclus et doivent être obtenus ailleurs¹⁶. Dernier point et non des moindres, le Code ne reflète pas le niveau de vulnérabilité à la corruption spécifique au corps des gardes-frontières. Dans ce contexte, le GRECO conclut que la recommandation a été partiellement mise en

¹⁴ Article 175 (Theft), Article 195 (Laundering of Proceeds of Crime), Article 323 (Giving Bribes).

¹⁵ Selon les autorités, le projet de Code se fonde sur le Règlement du Conseil des ministres – Recommandation intitulée « Valeurs de l'administration publique et principes éthiques fondamentaux » (voir l'analyse de la mise en œuvre de la Recommandation v) et de l'étude du KNAB intitulée « Analyse de la qualité des Codes d'éthique pour les principales administrations publiques, leurs autorités subordonnées et les collectivités locales ». Les valeurs et principes éthiques fondamentaux ont été intégralement empruntés à la Recommandation du Conseil des ministres, tandis que certaines sections dérivent du Code d'éthique du KNAB.

¹⁶ Voir « Valeurs de l'administration publique et principes éthiques fondamentaux » (dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation v).

œuvre et appelle instamment les autorités à s’y conformer intégralement et sans délai.

59. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

60. *Le GRECO avait recommandé 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.*
61. Les autorités renvoient aux informations communiquées précédemment à propos de la recommandation xi et relative à l’adoption par le corps des gardes-frontières d’un nouveau Code d’éthique et d’un nouveau règlement instituant un Comité d’éthique. Selon les autorités, les deux textes garantissent la cohérence des règles et procédures pertinentes. Le nouveau règlement dispose notamment que le Comité d’éthique doit exercer la fonction de « mandataire pour les questions éthiques », établit les règles d’interprétation par cet organe des normes éthiques, impose la publication en ligne de ses décisions interprétatives et améliore la formation des agents sur les questions éthiques. Pour éviter un conflit entre les textes réglementaires du corps des gardes-frontières de l’État et de l’École des gardes-frontières, ce dernier a élaboré un projet de Code d’éthique distinct, adopté le 4 août 2020. La conformité du contenu des programmes éducatifs de l’École aux les deux Codes fait à présent l’objet d’une évaluation par les deux organes. En outre, un séminaire sur l’observation des principes éthiques fondamentaux dans la pratique et sur les questions éthiques d’actualité sera organisé chaque année pour le personnel du corps et de l’École.
62. En ce qui concerne la police d’État, les autorités signalent l’entrée en vigueur, le 5 février, d’un nouveau Code d’éthique et d’un nouveau Règlement relatif au Comité d’éthique de la police d’État. Le nouveau cadre clarifie les compétences et la composition du Comité d’éthique et la procédure à suivre en cas de violation du Code. Ce dernier contient une description générale des valeurs de la police, ainsi qu’une section concernant la communication avec les lobbyistes et les règles de maintien de l’image et de la réputation de la police dans la société. Les autorités soulignent que ces deux textes ont déjà été intégrés dans la formation en matière d’éthique dispensée par l’École nationale de police.
63. Le GRECO note que le corps des gardes-frontières et la police d’État ont adopté de nouveaux codes d’éthique et de nouveaux règlements relatifs aux comités d’éthique afin de garantir la cohérence de leurs règles et procédures respectives, notamment en ce qui concerne la réception et l’examen des demandes individuelles, la sollicitation et la fourniture de conseils et d’avis en matière d’éthique, ainsi que le signalement et la sanction des manquements éthiques. Le GRECO estime que, grâce à ces changements, les deux Comités d’éthique sont désormais mieux à même de promouvoir et renforcer la mise en œuvre et le respect de ces instruments. Il serait apparemment prévu aussi d’améliorer, en collaboration avec les Comités d’éthique, les conseils et la formation sur les Codes et les mécanismes de leur mise en œuvre. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante. En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO souhaiterait recevoir des informations complémentaires sur le processus de formation, une fois que ses commentaires sur la recommandation xi auront été pris en compte.

64. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

65. *Le GRECO avait recommandé 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.*

66. Selon les autorités, le corps des gardes-frontières a adopté le 22 mai 2018 son Règlement interne n° 11 relatif aux « Règles de sélection du personnel », dont le paragraphe 12 prévoit qu'en présence d'une annonce d'une vacance de poste et d'un appel à candidatures, des informations sur le poste concerné et les conditions de candidature doivent être publiées sur le site Web du corps et de l'Agence nationale pour l'emploi. Au sein de la police d'État, les modalités de l'annonce des postes vacants sont définies dans le Règlement interne n° 7 du 23 avril 2010 relatif à l'« Évolution de carrière, au sein de la police d'État, des fonctionnaires ayant un grade de service spécial ». Le paragraphe 11 de ce règlement se lit comme suit : « Tous les avis de vacance de poste dans la police d'État sont postés sur le site Web de la police d'État ». La description de l'emploi comprend le nom de l'unité organisationnelle, le titre, les fonctions et les exigences du poste, le salaire avant impôts et les coordonnées de la personne à contacter. Une évaluation interne menée au sein de la police d'État a conclu au caractère suffisant et complet du cadre normatif existant. Les autorités soulignent que toutes les informations utiles sont accessibles au public¹⁷.

67. En outre, afin de rendre plus attrayantes les carrières dans la police et d'encourager les candidatures, la police d'État a produit une brochure intitulée « Devenez policier » contenant notamment des informations sur les exigences du service obligatoire, la formation et les possibilités d'emploi ; elle a aussi signé un contrat avec une société chargée de publier en ligne des informations sur les postes vacants (par le biais d'un site Web¹⁸ et des réseaux sociaux). En 2018, dans le cadre d'un projet de l'Union européenne intitulé « *Career support in general and vocational education institutions* » [Aide à la carrière dans les établissements d'enseignement général et professionnel], la police d'État a préparé, conjointement avec l'Agence nationale de promotion de l'éducation, la description de cinq carrières au sein de la police, laquelle a été publiée en ligne¹⁹.

68. Le GRECO note que les règles internes du corps des gardes-frontières et de la police d'État prévoient explicitement la publication des annonces de postes vacants. L'entrée en vigueur des anciennes règles a coïncidé avec l'adoption du rapport d'évaluation. Le texte desdites règles, en vigueur depuis 2010, n'avait pas pu être pris en considération au moment de l'évaluation faute d'avoir été communiqué au GRECO. Le GRECO se félicite des efforts supplémentaires déployés, notamment par la police d'État, pour annoncer publiquement les vacances de postes et encourager les candidatures externes. Il estime que ces actions combinées constituent une solution provisoire adéquate en attendant la réforme législative recommandée, puisque le pays a pris des mesures répondant aux préoccupations sous-jacentes de la recommandation. Les activités de sensibilisation signalées méritent d'être saluées et leur poursuite vivement encouragée.

69. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été traitée de manière satisfaisante.

¹⁷ <http://www.vp.gov.lv/?id=408&said=408&rsd=1>

¹⁸ www.teirdarbs.lv

¹⁹ <http://www.profesijupasaule.lv>

Recommandation xiv.

70. *Le GRECO avait recommandé 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.*
71. Les autorités mentionnent le Règlement du Conseil des ministres n° 845 sur les « Procédures d'évaluation des performances des institutions relevant du ministère de l'Intérieur et de l'administration pénitentiaire et des fonctionnaires ayant un grade de service spécial et de leurs résultats » du 20 décembre 2016. Cet instrument a été rendu public ; il revêt un caractère contraignant et s'applique à tous les organismes relevant du ministère de l'Intérieur, y compris le corps des gardes-frontières et la police d'État. Son annexe IV énumère toutes les compétences (y compris en matière d'« éthique ») et les indicateurs d'action devant être pris en considération au moment de l'évaluation des performances d'un fonctionnaire. Plus spécialement, le point 15 du Règlement donne une définition du « comportement éthique » et définit une échelle d'évaluation et des indicateurs d'action descriptifs.
72. Les autorités signalent également que, en vertu du paragraphe 32 du nouveau Règlement sur le Comité d'éthique du corps des gardes-frontières, si le Comité d'éthique décide que l'activité d'un fonctionnaire contrevient au Code d'éthique, il doit informer le supérieur hiérarchique direct de l'intéressé et lui communiquer un extrait du procès-verbal de sa séance pertinente. Cette information sera prise en considération au moment de l'évaluation de l'employé en cause.
73. En ce qui concerne la police d'État, en vertu des Instructions internes n° 6956 du 12 décembre 2019 et n° 6038 du 30 octobre 2018, tous les groupes de postes sont évalués sur la compétence « Éthique ». Les principes éthiques et les règles de conduite sont énoncés dans le Code d'éthique et leur respect s'impose au personnel de police. Pour améliorer le système d'évaluation interne, des orientations sur la manière d'évaluer les actions d'un fonctionnaire ont été élaborées et publiées sur l'Intranet, ainsi qu'une documentation sur le processus d'évaluation (documents législatifs, instructions, formulaires d'évaluation, etc.)
74. Le GRECO prend note et observe que le Règlement du Conseil des ministres n° 845 était déjà entré en vigueur avant l'adoption du rapport d'évaluation, lequel attirait l'attention sur le fait que les examens périodiques des performances ne permettent pas de vérifier de manière exhaustive l'intégrité du personnel de la police et des gardes-frontières. Ce Règlement ne mentionne pas l'évaluation de l'intégrité comme l'un des objectifs de l'examen périodique des performances et certains des indicateurs qu'il contient sont ambigus (par exemple, l'espoir que le personnel de la police et du corps des gardes-frontières « définisse des valeurs éthiques et agisse conformément à celles-ci »). Les autorités n'ont communiqué aucune nouvelle information dans ce domaine. En ce qui concerne les gardes-frontières, il est à noter qu'un mécanisme a été mis en place pour communiquer aux supérieurs les décisions du Comité d'éthique de ce corps relatives aux manquements à l'éthique. Bien qu'elle marque une évolution positive, cette initiative ne suffit pas à répondre pleinement aux préoccupations soulevées par la recommandation. Outre la collecte d'informations sur les manquements à l'éthique et les infractions disciplinaires, l'évaluation de la dimension éthique du comportement d'un agent implique une analyse objective et complète continue de l'exercice quotidien de ses fonctions (de manière à suivre les évolutions dans le temps) et la détection de toute propension à un comportement non éthique. Ce rôle incombe aux responsables et nécessite des instruments d'évaluation qui font encore défaut à l'heure actuelle. En ce qui concerne la police d'État, le GRECO prend note de l'adoption de deux règlements, ce qui reconferme les conclusions du rapport d'évaluation, à savoir que si la compétence "Éthique" est obligatoire pour certains groupes de postes, les critères et indicateurs qui doivent accompagner chaque

compétence soumise à évaluation n'ont pas été élaborés pour ce qui est de l'"Éthique" (paragraphe 158). Pour cette raison, le GRECO conclut que la recommandation n'a pas été respectée, même partiellement, à ce stade.

75. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv.

76. *Le GRECO avait recommandé i) de fournir à la police d'État et au corps des gardes-frontières les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches ; et ii) d'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.*

77. À propos de la partie (i) de la recommandation, les autorités signalent que, le 7 mai 2019, le Conseil des ministres a approuvé un Programme d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration sur les activités prévues, lequel vise notamment à améliorer d'ici 2022 le système de rémunération dans le secteur des affaires intérieures. Dans le cadre de ce programme, le corps des gardes-frontières – agissant conjointement avec d'autres organes du ministère de l'Intérieur – a préparé un projet intitulé « Augmentation de la rémunération des fonctionnaires relevant du ministère de l'Intérieur et ayant un grade de service spécial ». Ce texte prévoit l'augmentation du salaire mensuel des fonctionnaires jusqu'au sixième échelon (c'est-à-dire percevant le salaire mensuel minimum compris entre 588 et 1 060 EUR). Le coût total approximatif de l'augmentation du salaire mensuel pour les groupes susmentionnés est de 4 394 497 EUR par an. En outre, le procès-verbal n° 42 de la réunion du Conseil des ministres du 17 septembre 2019 précise que le corps des gardes-frontières bénéficiera d'un budget annuel supplémentaire (de 1 333 516 EUR) à partir de 2020, ce qui permettra une augmentation du salaire mensuel des catégories de fonctionnaires susmentionnées d'environ 45 EUR.

78. À propos de la partie (ii) de la recommandation, il convient de signaler que le Règlement interne n° 19 « Sur la procédure d'octroi de primes » aux gardes-frontières est entré en vigueur le 27 juin 2018. Il contient des dispositions définissant les critères d'octroi. Le contrôle de l'octroi de primes au sein du corps des gardes-frontières s'effectue à plusieurs niveaux. Il est réalisé dans un premier temps par une commission spéciale composée de fonctionnaires de plusieurs unités organisationnelles, laquelle évalue la conformité aux critères formels des propositions d'octroi d'une prime formulées par les supérieurs hiérarchiques. Le contrôle interne des dépenses, quant à lui, est exercé par le Comité financier du Conseil central, lequel veille au bon déroulement des opérations financières. Enfin, le contrôle externe est confié au Bureau de contrôle des comptes de l'État chargé de surveiller les recettes et les dépenses des organismes officiels.

79. En ce qui concerne la police d'État, les autorités signalent que celle-ci a aussi élaboré de nouvelles règles internes concernant les bonus et les primes, ainsi que leurs modalités. Le projet a été soumis au ministère de l'Intérieur le 16 mai 2019 et le processus d'harmonisation est en cours.

80. De plus, le 27 décembre 2019, le ministère de l'Intérieur a adopté de nouvelles lignes directrices relatives à l'octroi de primes aux fonctionnaires ayant un grade de service spécial, lesquelles introduisent une approche homogène basée sur l'évaluation individuelle des résultats de chaque fonctionnaire.

81. Dans leur dernière communication écrite, les autorités ajoutent que, considérant que la Chancellerie d'État a élaboré un nouveau projet de loi sur la rémunération des fonctionnaires et des employés des institutions étatiques et municipales, prévoyant des changements dans le système des paiements supplémentaires et des primes pour

tous les fonctionnaires de l'État, et le fait qu'au cours du processus d'harmonisation interministérielle peu d'objections substantielles ont été reçues concernant son contenu, il a été décidé de mettre fin au processus d'élaboration de règlements internes en la matière. Actuellement, les directives du ministère de l'intérieur susmentionnées servent de base à toutes les décisions concernant les primes dans la police d'État.

82. À propos de la partie (i) de la recommandation, le GRECO prend note de l'intention de renforcer le financement du corps des gardes-frontières et d'augmenter les salaires de son personnel ayant un grade de service spécial, ainsi que des mesures pratiques prises à cet effet. Bien qu'aucune information concrète n'ait été communiquée concernant la police d'État, le GRECO comprend que les décisions signalées ont également une incidence sur celle-ci. En outre, dans leur dernière soumission écrite, les autorités déclarent que des fonds supplémentaires importants ont été alloués aux deux organismes. Le GRECO se félicite de cette évolution positive et plus spécialement de l'injection de ressources supplémentaires dans les systèmes de rémunération respectifs des deux organismes. Il saisit cette occasion pour rappeler que les salaires manifestement bas, en particulier dans la police d'État, constituaient le principal objet de critique dans le rapport d'évaluation (voir le paragraphe 167). Compte tenu de ce qui précède et dans la mesure où des mesures ont été et continuent d'être prises dans la bonne direction, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
83. À propos de la partie (ii) de la recommandation, le GRECO note la révision par le ministère de l'Intérieur et le corps des gardes-frontières des règles et procédures d'octroi et de contrôle des primes. Pour compléter cette évolution bienvenue, des clarifications seraient nécessaires concernant les motifs d'octroi des primes et les critères précis à appliquer dans les différents cas pour vérifier l'objectivité et la transparence de chaque mesure en ce sens. En ce qui concerne la police d'État, le GRECO prend note que le processus d'élaboration du Règlement intérieur a pris fin, en attendant l'adoption du nouveau projet de loi sur la rémunération des fonctionnaires et des employés des institutions étatiques et municipales. Le GRECO attend avec intérêt d'être informé en temps utile de l'achèvement de ce travail et son impact sur les règles pertinentes, non seulement pour la police d'État mais aussi pour les gardes-frontières de l'État. Il conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

85. *Le GRECO avait recommandé 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.*
86. Selon les autorités, la Loi sur le lancement d'alerte, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2019, vise à promouvoir les dénonciations dans l'intérêt général ainsi qu'à assurer la mise en place et le fonctionnement de mécanismes de signalement et la protection des lanceurs d'alerte. La loi régit notamment la protection de l'identité du lanceur d'alerte, la protection contre les effets négatifs de la dénonciation et l'obligation pour toute entité publique d'instaurer un système interne de lancement d'alerte. Toute violation de normes éthiques/professionnelles contraignantes peut également faire l'objet d'une dénonciation.
87. Dans le cadre de la loi mentionnée plus haut, un système interne de lancement d'alerte a été établi au sein du corps des gardes-frontières conformément à

l'Ordonnance n° 663 du 30 avril 2019. Ce système prévoit : la nomination d'une personne de contact responsable du respect de diverses mesures de protection, les modalités de la préservation de l'anonymat du lanceur d'alerte et les conditions de circulation des documents connexes. Des personnes de contact ont été désignées et leurs noms sont disponibles sur un site web de dénonciation du gouvernement central (<https://www.trauksmescelejs.lv/kur-celt-trauksmi>) ainsi que sur le site web du ministère de l'Intérieur (<https://www.iem.gov.lv/lv/kontaktpersonas-trauksmes-celsanas-jautajumos>). La protection s'étend aux signalements de violations du Code d'éthique. En vertu de l'Ordonnance n° 1752 du 25 octobre 2019 relative au « Système de contrôle interne pour la prévention des risques de corruption et de conflits d'intérêts », le programme de formation sur les questions de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts sera dispensé tous les trois ans et portera notamment sur les mesures de protection des lanceurs d'alerte.

88. Quant à la police d'État, en vertu de la Loi sur le lancement d'alerte, elle fait partie des autorités compétentes pour recevoir les dénonciations émanant de citoyens et doit également mettre en place un système interne de dénonciation. Il est actuellement envisagé de fusionner les règles relatives à ces deux aspects du lancement d'alerte dans un seul et même document. En pratique, les personnes de contact de la police d'État ont été désignées et leurs noms ont été rendus publics sur les sites web susmentionnés. La police d'État est l'une des institutions qui a reçu le plus grand nombre de dénonciations en 2019. La police d'État a également élaboré un vaste programme de formation sur la « prévention de la corruption », lequel couvre divers sujets et comporte une importante dimension éthique (s'agissant par exemple de l'« Identification des conflits possibles en matière d'éthique et d'intérêts et des violations de la loi »). En octobre 2019, une présentation de la Loi sur le lancement d'alerte a été ajoutée à ce programme, laquelle couvre à la fois les dénonciations internes et externes.
89. Le GRECO constate avec satisfaction que plusieurs mesures ont été adoptées en application de la recommandation. Il se félicite de l'adoption de la Loi sur le lancement d'alerte ainsi que de l'instauration d'un système de dénonciation interne au sein du corps des gardes-frontières. L'intégration – à la fois par le corps des gardes-frontières et la police d'État – de modules sur la protection des lanceurs d'alerte dans leurs programmes de formation relatifs à la lutte contre la corruption et aux conflits d'intérêts s'analyse également en une mesure positive. Le GRECO appelle les autorités à poursuivre la réforme et à notifier en temps utile la création d'un système et de règles de protection des lanceurs d'alerte au sein de la police d'État et du corps des gardes-frontières et/ou la mise en œuvre pratique des mesures de protection des lanceurs d'alerte dans les deux organismes.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

91. *Le GRECO avait recommandé 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.*
92. Les autorités signalent que, pour donner suite à cette recommandation, le ministère de l'Intérieur a préparé un projet de Loi sur les modifications du Code de procédure pénale, lequel a été avalisé lors d'une réunion des secrétaires d'État le 20 décembre 2018. Le projet de loi a ensuite été examiné par un groupe de travail interinstitutionnel composé de représentants des ministères concernés, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire²⁰, lequel a conclu que le ministère de l'Intérieur est

²⁰ Le projet avait été approuvé par le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional, le Bureau du procureur général, le Syndicat libre de Lettonie, etc.

compétent pour trancher cette question. Lors d'une réunion entre le ministère, le Bureau de la sécurité intérieure et le corps des gardes-frontières, il a été reconnu que le droit de ce dernier d'enquêter sur les infractions pénales non violentes commises par des gardes-frontières devait être préservé. Compte tenu de ce qui précède, le ministère de l'Intérieur a retiré le projet le 21 février 2019. Les autorités affirment que la question a été examinée conformément à la procédure en vigueur.

93. Le GRECO prend note de l'information selon laquelle les autorités ont examiné cette recommandation (y compris dans le cadre d'un groupe de travail interinstitutionnel) avant de rejeter l'idée d'une réforme. Il déplore que cette initiative n'ait pas débouché sur une révision de la législation. Il souligne également que les arguments des autorités concernent la partie formelle des mesures prises et non leur substance. Toutefois, la question a été dûment examinée comme demandé.
94. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

95. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Lettonie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Pour ce qui est des recommandations en suspens, dix ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.
96. Plus précisément, les recommandations i et ii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations xiii et xvii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations iii, iv, v, vii, ix, x, xi, xii, xv et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, viii et xiv n'ont pas été mises en œuvre.
97. Globalement, des réformes de grande portée ont été lancées en réaction aux recommandations du GRECO et de nombreuses initiatives prometteuses sont en cours. En ce qui concerne les PHFE, il a été procédé pour la première fois à une analyse des risques pour l'intégrité auxquels sont confrontés les responsables politiques dans l'ensemble du gouvernement central. Des modifications de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des fonctionnaires sont en cours de préparation. Elles introduisent l'obligation pour les fonctionnaires politiques de solliciter l'autorisation écrite d'un supérieur pour exercer un emploi secondaire et prévoient la publication des déclarations de patrimoine révisées à la suite d'une correction. Des lignes directrices sur la coopération entre fonctionnaires politiques et fonctionnaires ordinaires ont été adoptées ; elles contiennent des instructions à l'intention de ces derniers sur la manière de vérifier, en cas de doute, que le fonctionnaire politique en cause est habilité à donner les ordres qu'il émet et sur les mesures à prendre en cas de soupçon d'exercice d'une influence induue. Le nom et le domaine de compétence des conseillers surnuméraires et des conseillers ordinaires sont systématiquement publiés en ligne et une distinction plus nette établie entre ceux qui sont rémunérés et ceux qui ne le sont pas. Afin de garantir la célérité et l'efficacité des procédures pénales à l'encontre de PHFE, quatre organes répressifs font l'objet d'un audit visant notamment à identifier et à supprimer les chevauchements de compétences. En revanche, le contrôle réglementaire fait défaut sur des aspects cruciaux de la prévention de la corruption tels que la divulgation ad hoc des conflits d'intérêts par toutes les PHFE, l'examen systématique, approfondi et indépendant des déclarations de patrimoine de ces personnes conformément à la loi, la mise en place d'un système de gestion des conflits d'intérêts concernant les conseillers rémunérés et non rémunérés et la garantie de la publication en ligne du nom de tous les participants aux séances du Conseil des ministres et de ses commissions, ainsi qu'aux réunions des secrétaires d'État.

98. En ce qui concerne les services répressifs, le corps des gardes-frontières et la police d'État ont pris des dispositions pour annoncer publiquement les vacances de postes, intégrer – après l'adoption de la Loi sur le lancement d'alerte – des modules sur la protection des lanceurs d'alerte dans leurs programmes respectifs de formation à la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts et préparer des propositions pour un meilleur financement de leurs activités à l'avenir. De plus, les deux organismes ont adopté de nouveaux Codes d'éthique et Règlements internes de leurs comités d'éthique respectifs, lesquels prévoient des mécanismes d'application, ainsi que des orientations et une formation améliorées en la matière. En outre, le corps des gardes-frontières a également révisé les règles et procédures d'octroi et de contrôle des primes, apporté des améliorations à l'examen annuel des performances, mis en place un système interne de dénonciation des abus et examiné minutieusement la question de savoir s'il convient ou pas de maintenir sa compétence en matière d'engagement de poursuites pénales à l'encontre de ses agents.
99. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès restent nécessaires pour montrer un niveau acceptable de respect des recommandations au cours des 18 prochains mois. En application de l'article 31 révisé *bis*, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation lettone à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations iii à xii et xiv à xvi, d'ici le 30 avril 2022.
100. Enfin, Le GRECO invite les autorités lettones à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.