



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 23 juin 2017
Publication: 1^{er} août 2017

Public
Greco RC4(2017)12

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE LETONIE

Adopté par le GRECO lors de sa 76^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Lettonie](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 58^e réunion plénière (7 décembre 2012) et rendu public le 17 décembre 2012, avec l'autorisation de la Lettonie. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière (23-27 mars 2015), il avait été conclu que la Lettonie avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seulement deux des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Eu égard à ces résultats, le GRECO avait conclu que le degré de conformité très faible avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement Intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres n'ayant pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation, et demandé au Chef de la délégation de la Lettonie de produire un rapport sur ses progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens.
3. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO à sa 71^e réunion plénière (14-18 mars 2016), il avait été conclu que la Lettonie n'avait pris que des dispositions positives mineures. Plus précisément, seules deux des quatorze recommandations ont été entièrement mises en œuvre. Le GRECO a donc de nouveau conclu que le niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement Intérieur. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO a attiré l'attention du Chef de la Délégation de la Lettonie sur le non-respect des recommandations concernées et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais. En outre, conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 (révisé) de son Règlement Intérieur, le GRECO a demandé au Chef de la Délégation de la Lettonie de lui soumettre, au 31 mars 2017, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Ce [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) évalue les avancées dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le précédent Rapport Intérimaire (recommandations i à iii, v à vii et ix à xiv) et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de la Lettonie avec ces recommandations.
5. Le GRECO a chargé les Pays-Bas et l'Estonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignées comme Rapporteuses Mme Anneloes van der ZIJDE, au titre des Pays-Bas, et Mme Kätlin-Chris KRUUSMAA, au titre de l'Estonie. Elles ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Recommandations générales

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), afin de lui assurer les moyens de remplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale.*

7. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO estimait que le projet d'amendements à la Loi relative au Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) incluait plusieurs mesures destinées à réduire au minimum les risques d'ingérence politique dans les procédures décisionnelles ; toutefois, les propositions d'amendements étaient toujours en cours.
8. Les autorités lettones font savoir que les amendements à la Loi relative au Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (Loi sur le KNAB) ont été adoptés le 5 avril 2016 en vue de renforcer l'indépendance du KNAB. Les amendements clarifient le statut du KNAB en indiquant qu'il s'agit d'une institution administrative sous le contrôle institutionnel du Cabinet des ministres, par l'intermédiaire du Premier ministre. Le pouvoir dont jouit le Cabinet des ministres donne à ce dernier le droit de contrôler la légalité des décisions (et des inactions) du directeur du KNAB. Ce droit de contrôle ne s'applique pas à des cas spécifiques, ou à toute autre décision que prend le KNAB concernant ses responsabilités fonctionnelles en matière de lutte contre la corruption.
9. Le personnel du KNAB (y compris son directeur) relève dorénavant de la Loi relative à l'organisation de l'administration de l'État et est donc assujéti aux règles qui s'appliquent aux autres agents publics en matière de qualifications, de droits et d'obligations. Ce changement aurait pour objectif de mieux garantir la neutralité politique des agents du KNAB et leur indépendance dans l'exercice de leur mandat.
10. D'autres dispositions sont introduites pour rendre le directeur du KNAB pleinement comptable de ses actes, y compris concernant sa nomination et sa révocation. En particulier, le directeur ne peut officier durant plus de deux mandats consécutifs (soit 5+5 ans au total). La Chancellerie d'État, sous l'égide du Cabinet des ministres, est responsable de l'organisation de l'annonce publique du poste ; les critères de sélection sont fixés par la Loi (par exemple, réputation, absence d'antécédents judiciaires, expérience de la lutte contre la corruption, expérience managériale). Une Commission spéciale (Commission de sélection), dirigée par le directeur de la Chancellerie d'État et composée du Procureur général, du directeur du Bureau pour la protection de la Constitution, du chef de la sûreté nationale et d'au plus trois représentants du Conseil consultatif public¹ (intervenant à titre consultatif), est chargée de conduire les entretiens et de proposer un candidat qui sera ensuite nommé par le parlement (la Saeima). Le poste du Directeur du KNAB a été vacant depuis 17 novembre 2016. La procédure de recrutement lancée fin 2016 n'a pas permis de trouver un seul candidat apte à occuper le poste à pourvoir. La Saeima a alors adopté des modifications législatives visant à abaisser les exigences en matière d'expérience professionnelle – celles-ci prévoyant dorénavant que les candidats doivent avoir une expérience appropriée, y compris avoir occupé un poste à responsabilité dans une administration publique ou les services répressifs. Une nouvelle procédure de recrutement a été lancée en 2017 ; le 15 juin 2017 la Commission de sélection a pris une décision sur la nomination du nouveau Directeur du KNAB.
11. Concernant les procédures de destitution, comme mentionné précédemment, le directeur du KNAB et son personnel relèvent de la réglementation applicable aux fonctionnaires ; par conséquent, il serait impossible de mettre un terme à des relations de travail sans le consentement du syndicat. Concernant la question

¹ Le Conseil consultatif public ([Public Consultative Council](#)) est constitué d'organisations non gouvernementales (notamment, le syndicat des journalistes, Transparency International Lettonie - DELNA, *Providus*, des associations professionnelles). Il a été créé en 2004 pour promouvoir le contrôle public des activités du KNAB. La principale mission du Conseil consultatif public consiste à procéder à des évaluations et à formuler des recommandations ; depuis 2016, il exerce également une fonction consultative en ce qui concerne la nomination et la révocation du directeur du KNAB.

sensible de la destitution du directeur du KNAB, la décision doit être prise par une Commission spéciale dirigée par le Procureur général et composée du directeur de la Chancellerie d'État, du directeur du Bureau pour la protection de la Constitution, du chef de la sûreté nationale et d'au plus trois représentants du Conseil consultatif public (intervenant à titre consultatif). La destitution du directeur du KNAB ne peut avoir lieu que pour les raisons qui sont énumérées de façon exhaustive par la Loi (par exemple, violation intentionnelle de la Loi, engagement politique) et après argumentation de la Commission spéciale. L'intéressé peut faire appel de cette décision devant le tribunal administratif régional. La Saeima est l'autorité à qui incombe en dernier ressort la décision de destituer le directeur du KNAB, et sa décision n'est pas susceptible d'appel.

12. Le budget du KNAB est resté stable au cours des années malgré la grave crise économique que subit le pays depuis quelque temps. Selon les autorités, cela prouve que les fonds alloués au KNAB n'ont jamais été utilisés par la Saeima comme arme politique contre l'efficacité opérationnelle de la lutte contre la corruption. Pour ce qui est du budget primaire du KNAB, il a augmenté de 3,3 %, passant de 4 773 811 euros en 2015 à 4 932 713 euros en 2016. La KNAB a bénéficié en 2017 d'une enveloppe financière supplémentaire de 168 86 euros destinée à renforcer sa capacité en matière d'enquêtes et d'opérations. Le directeur du KNAB est responsable de la gestion des ressources financières, humaines et autres de l'institution ; il soumet des propositions budgétaires et veille à la bonne mise en œuvre du plan opérationnel annuel correspondant.
13. Enfin, les autorités indiquent que le Plan visant à combattre et prévenir la criminalité organisée pour la période 2014-2016 inclut l'évaluation en continu de la performance du KNAB et un processus d'évaluation des besoins. Une Division d'analyse des informations a été établie au sein du KNAB pour identifier les tendances en matière de corruption, les problématiques sur le long terme et les priorités de mise en application à court et long terme en la matière. La Division procèdera par ailleurs à l'analyse des indicateurs pertinents des résultats obtenus par le KNAB, des données issues d'enquêtes préliminaires, des procédures pénales engagées et des aboutissements des activités opérationnelles.
14. Le GRECO n'a cessé de saluer le rôle central joué jusqu'à ce jour par le KNAB dans le cadre de la lutte contre la corruption de la Lettonie. L'autonomie et la responsabilité du KNAB dans les faits sont par conséquent des préoccupations de premier plan compte tenu de leur incidence sur l'efficacité du système à l'examen dans sa globalité (ainsi que sur d'autres domaines déjà examinés par le GRECO dans d'autres cycles d'évaluation, comme le système de financement politique). C'est la raison de l'inquiétude du GRECO face aux signes d'un déclin progressif de la confiance du public dans le KNAB et l'efficacité globale de son action du fait de tensions internes au sein du Bureau.
15. Le GRECO salue aujourd'hui les améliorations apportées depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle. Il est tout à fait normal que, tandis qu'une institution gagne en maturité, on tente d'améliorer ses protocoles de travail et de les formaliser de façon appropriée. Le GRECO se félicite en particulier des garanties réglementaires supplémentaires mises en place pour renforcer l'indépendance fonctionnelle du KNAB, sans instaurer d'impunité ni porter atteinte à l'obligation de rendre compte qui incombe à cette institution et à son directeur. En ce qui concerne en particulier la position du Directeur, le GRECO note que le processus de recrutement a désormais été conclu. Le GRECO souligne le rôle essentiel du Directeur du KNAB pour assurer le bon fonctionnement du Bureau et le protéger de toute influence politique, réelle ou perçue.

16. Le GRECO voit bien évidemment des avantages à prévoir une protection supplémentaire pour le personnel du KNAB en le faisant entrer dans le champ d'application de la Loi sur les employés de l'État. Toutefois, sur ce deuxième point, le GRECO réitère également les considérations qu'il avait avancées dans le deuxième cycle d'évaluation, et le processus de conformité qui s'ensuit, à propos des défaillances constatées dans le système susmentionné, concernant par exemple la protection des lanceurs d'alerte² (la rédaction de règles spécifiques sur ce point particulier est en cours).
17. Le GRECO reconnaît aussi le niveau constant d'aide apporté par l'État au budget du KNAB, comme en témoigne la situation observée année après année. Ce sont là autant de signes positifs de l'engagement des autorités en faveur de l'indépendance du KNAB.
18. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation ii.

19. *Le GRECO avait recommandé la mise en place de règles régissant les contacts entre parlementaires d'une part et lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif d'autre part.*
20. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré, dans le Rapport de Conformité intérimaire, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le projet de loi initial sur le lobbying a été abandonné au profit de la modification de la Loi sur l'organisation de l'administration de l'État, ainsi que du Règlement de la Saeima et du Code d'éthique des parlementaires. Le GRECO regrettait que, plus de deux ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation, les relations des parlementaires avec les lobbyistes échappent encore à toute réglementation.
21. Les autorités indiquent que, dans le cadre d'un groupe de travail interinstitutionnel, le KNAB a rédigé des amendements sur les relations des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif. En septembre 2016, le KNAB a transmis ces amendements à la Commission des affaires juridiques de la Saeima. Le projet d'amendements prévoit la divulgation de tous les échanges engagés avec des lobbyistes et d'autres tiers au sujet de projets de textes législatifs ainsi que des propositions individuelles de parlementaires concernant des projets de textes législatifs ; et la publication d'informations sur les réunions de la commission de la Saeima (y compris les lettres, les propositions et les personnes invitées) sur le site web du parlement. La modification du Code d'éthique exige des parlementaires qu'ils garantissent l'égalité et la transparence dans leurs communications avec des tiers (y compris les lobbyistes), et requiert en particulier la divulgation d'informations sur les consultations de lobbyistes et d'autres tiers, conformément au Règlement de la Saeima. Un groupe de travail de la Commission des affaires juridiques de la Saeima a rédigé des amendements à apporter au Règlement de la Saeima et devrait les réexaminer à la lumière des commentaires des groupes politiques de la Saeima. Le 16 mars 2017, la Commission de l'amélioration du cadre juridique, établie par le Président de la Lettonie, a consacré une session spécifique à la question de la réglementation des relations des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers et soumettra ses propositions sur cette question au parlement.

² [Addendum au Rapport de Conformité sur la Lettonie, Deuxième Cycle d'Évaluation](#) (2009).

22. Le GRECO prend note de l'engagement du KNAB et de son rôle déterminant s'agissant d'encourager le changement. Toutefois, si les projets d'amendements de plusieurs textes législatifs sur les relations des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers constituent une avancée positive, ils ne se sont traduits pour l'instant par aucun résultat tangible dans la pratique. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle faisait déjà référence aux discussions et aux projets de textes législatifs concernant le lobbying ; depuis, plus de quatre ans se sont écoulés et aucun résultat concret n'a été enregistré.

23. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure non mise en œuvre.

Recommandations iii et v.

24. *GRECO avait recommandé que le Code d'éthique i) soit révisé et actualisé, et ii) soit complété par des mesures concrètes visant à fournir des orientations utiles et des conseils aux membres de la Saeima en ce qui concerne les dispositions en matière d'éthique et de prévention de la corruption (recommandation iii).*

Le GRECO avait recommandé que les mécanismes internes à la Saeima visant à assurer l'application du Code d'éthique et à prévenir les conflits d'intérêts soient étoffés et formulés de façon à assurer leur proactivité et leur efficacité (recommandation v).

25. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu à l'absence de mise en œuvre de ces recommandations dans le Rapport de Conformité intérimaire. Les intentions de renforcer l'éthique parlementaire, inscrites dans les « Lignes directrices sur le programme de prévention et de lutte contre la corruption (2014-2020) », ainsi que le projet d'amendements au Règlement intérieur de la Saeima visant à permettre à la Commission des Mandats, de l'Éthique et des Marchés d'enquêter de plein droit sur les manquements aux règles d'éthique des parlementaires représentaient des mesures positives allant dans le sens de la recommandation. Toutefois, le GRECO avait considéré que ces mesures en étaient à un stade précoce d'élaboration – autrement dit, au stade de « simple projet soumis à un examen plus approfondi » – et qu'aucune disposition concrète n'avait été prise pour répondre aux recommandations.

26. Les autorités renvoient à l'élaboration d'amendements au Règlement intérieur de la Saeima³, qui confèrent aux membres de la Commission des Mandats, de l'Éthique et des Marchés de la Saeima le pouvoir de décider de manière proactive d'ouvrir des procédures en cas de violations présumées du Code d'éthique et du Règlement intérieur de la Saeima (sans avoir besoin d'une plainte écrite). Le KNAB a examiné la question de la prévention et du signalement des conflits d'intérêts avec la Commission des Mandats, de l'Éthique et des Marchés de la Saeima et la Sous-commission de la prévention de la corruption de la Saeima. Qui plus est, le KNAB a rédigé des amendements à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des agents publics, afin d'éviter que les parlementaires n'édicte des actes administratifs impliquant les intérêts de parents ou de partenaires commerciaux. Ces projets d'amendements sont actuellement examinés par des instances gouvernementales et des ONG.

27. Le GRECO prend note du projet d'amendements à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des agents publics, de la finalisation du projet d'amendements au Règlement intérieur de la Saeima et des discussions interinstitutionnelles en cours sur les conflits d'intérêts au sein de la Saeima. Il note

³ Le 8 juin 2017 la Saeima a approuvé le projet d'amendements au Règlement intérieur en première lecture. La traduction du texte en anglais n'était pas disponible au moment de l'adoption de ce rapport afin de pouvoir être examinée.

que les amendements précités seront soumis à un examen plus approfondi et doivent encore passer par le processus législatif. Le GRECO déplore l'absence de progrès tangibles en ce qui concerne la révision et la modification du Code d'éthique et son application effective aux fins de la prévention des conflits d'intérêts et d'autres problématiques d'ordre éthique et liées à la prévention de la corruption, comme l'exigent les recommandations iii et v. Par conséquent, ces recommandations ne peuvent même pas être considérées comme partiellement mises en œuvre.

28. Le GRECO conclut que les recommandations iii et v demeurent non mises en œuvre.

Recommandation vi.

29. *Le GRECO avait recommandé que le système des immunités administratives applicables aux membres de la Saeima soit supprimé.*
30. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. En janvier 2016, la Saeima a adopté en deuxième lecture les amendements à la Constitution qui suppriment les immunités administratives des parlementaires.
31. Les autorités indiquent que, le 14 juin 2016, les amendements à la Constitution de la République de Lettonie sont entrés en vigueur, supprimant le système des immunités administratives applicables aux parlementaires. Les autorités précisent que, en conséquence de ces modifications, les parlementaires peuvent être tenus responsables sur le plan administratif sans le consentement du parlement. En outre, ces amendements prévoient que la Commission des Mandats, de l'Éthique et des Marchés de la Saeima publie les noms des parlementaires ayant fait l'objet de sanctions administratives.
32. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels supprimant les immunités administratives des parlementaires, comme l'exige la recommandation.
33. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

Recommandation vii.

34. *Le GRECO avait recommandé de (i) accroître l'influence décisive d'organes judiciaires autonomes compétents (par exemple, le Conseil de la magistrature et le Conseil des qualifications judiciaires) dans la nomination, la reconduction et l'évolution de la carrière du corps judiciaire, et (ii) réexaminer les pouvoirs de la Saeima dans ce domaine, notamment en les limitant à confirmer les nominations des juges telles que recommandées par les corps judiciaires compétents, afin de mieux écarter tout risque d'influence politique.*
35. Il est rappelé que les deux éléments de cette recommandation avaient été jugés partiellement mis en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO avait pris note de l'extension progressive des pouvoirs du Conseil de la magistrature, notamment concernant les décisions relatives aux rotations et aux mutations, à la révocation du président de la Cour suprême, à la définition du contenu des examens professionnels et à l'évolution des carrières. Qui plus est, le GRECO avait salué le projet d'amendements à la Loi sur le pouvoir judiciaire soumis

à la Saeima, qui confie au Conseil de la magistrature un rôle décisif dans la nomination et la révocation des présidents des tribunaux de district et des tribunaux régionaux, dans les mutations judiciaires (à tous les niveaux), dans la sélection et la formation des postulants juges, et dans le système de contrôle interne de la magistrature (en coopération avec le Conseil des qualifications judiciaires). Mais la question de l'influence décisive du Conseil au regard de la nomination, de la reconduction et de la révocation de toutes les catégories de juges continuait de se poser. Le GRECO avait aussi réitéré ses craintes du risque d'ingérence politique dans les nominations et les reconductions.

36. Les autorités rapportent que, en octobre 2015, le Cabinet des ministres a soutenu le projet d'amendements à la Loi sur le pouvoir judiciaire qui réduit l'implication du pouvoir exécutif dans le judiciaire, et l'a soumis à la Saeima. Le projet est actuellement examiné par la Sous-commission de la politique judiciaire de la Saeima. Les autorités ont par ailleurs souligné que le projet d'amendements conférait au Conseil de la magistrature un rôle décisif dans les domaines suivants : nomination et révocation du juge principal des tribunaux de district ; nomination des candidats au poste de juge d'un tribunal de district ou d'un tribunal régional (sur la base des observations du Conseil des qualifications judiciaires) ; renouvellement de juges (en raison de résultats insatisfaisants) ; révocation de juges de tribunaux de district, de tribunaux régionaux, de la Cour suprême, ainsi que du juge principal de la Cour suprême ; définition de la procédure de sélection, des stages et des examens de sélection ; confirmation de la formation des chambres des tribunaux régionaux ; décision concernant les projets de réorganisation des tribunaux. Cela étant, la Saeima restera responsable de la nomination des juges en exercice dans les tribunaux de district et les tribunaux régionaux, sur la base des propositions du Conseil de la magistrature. Les propositions du Conseil de la magistrature ne s'imposent pas à la Saeima. Les décisions de la Saeima sont considérées comme des décisions politiques ne nécessitant pas de justification (y compris dans les cas où une décision s'écarterait de la proposition du Conseil de la magistrature).
37. Les autorités font également état des projets visant à confier au Conseil de la magistrature la responsabilité de la préparation et de la soumission, au ministère des Finances, des demandes de budget concernant son fonctionnement (et la rémunération de ses membres). Le projet de Stratégie pour le Conseil de la magistrature, présenté en septembre 2016, établit les priorités ci-après : garantir et protéger l'indépendance des juges, promouvoir l'efficacité et la qualité du pouvoir judiciaire, et renforcer la confiance de la société dans le pouvoir judiciaire. Le Conseil de la magistrature a collecté et présenté les avis de ses membres au sujet du rapport de la Commission de l'amélioration du cadre juridique, établi par le Président de la Lettonie. La Cour suprême a proposé le renforcement du Conseil de la magistrature à titre prioritaire en 2017. La Loi de 2017 sur le budget prévoit la création d'un secrétariat pour le Conseil de la magistrature.
38. Enfin, les autorités indiquent qu'il est prévu de procéder à une évaluation du système judiciaire en Lettonie d'ici la fin 2018, dans l'objectif de produire un plan de développement d'ensemble et des documents de planification politique à long terme. L'évaluation initiale sera menée en coopération avec des experts internationaux de l'OCDE, du Fonds monétaire international et de la Commission européenne du Conseil de l'Europe pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), et contiendra une analyse indépendante du système judiciaire assortie de recommandations d'amélioration.
39. Le GRECO se félicite du projet d'amendements à la Loi sur le pouvoir judiciaire, qui est en cours d'examen à la Saeima. Le projet semble répondre aux préoccupations de la recommandation. Le GRECO prend note également de l'engagement à long

terme des autorités de réévaluer le système judiciaire, avec l'aide d'experts internationaux.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

41. *Le GRECO avait recommandé que le rôle et les ressources de la Commission de l'éthique judiciaire soient renforcés, afin qu'elle puisse déployer des efforts plus soutenus, et notamment veiller à réviser le Code d'éthique judiciaire et fournir régulièrement des orientations pour ses dispositions.*
42. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Il faut encore renforcer le rôle de surveillance et les ressources de la Commission de l'éthique judiciaire et réviser et actualiser le Code d'éthique judiciaire.
43. Les autorités indiquent à présent que, à l'initiative du Conseil de la magistrature, l'université de Lettonie a préparé un [rapport](#) qui évalue le travail de la Commission de l'éthique judiciaire. Le rapport est centré sur les recommandations émises par des organisations internationales et sur la sensibilisation des juges au mandat de la Commission de l'éthique judiciaire. Le 13 mai 2016, le rapport a été présenté à la Conférence des juges. La publication, intitulée *Compilation of quotes of the Commission of Ethics: explanations, conclusions, decisions 2008-2016*, couvre la période des huit années d'activité de la Commission. Les informations sur le rapport et la publication, ainsi que sur le conseil et les décisions de la Commission sont disponibles en ligne sur le site web de la Cour suprême de Lettonie.
44. Qui plus est, les autorités font savoir que, dans le cadre du projet du Fonds social européen « *Justice pour la croissance* » (1^{er} janvier 2016 – 31 décembre 2022), il est prévu de réviser et d'actualiser le Code d'éthique judiciaire et de procéder à un renforcement des capacités par la formation des personnes qui travaillent dans le système judiciaire (y compris sur les questions liées au renforcement de la confiance dans la justice et les services répressifs). Dans le cadre du plan intitulé « *Renforcement, pour la période 2015-2020, des moyens en ressources humaines et développement des compétences des personnes employées dans les services judiciaires et répressifs* », il est prévu de mettre en œuvre des formations sur les normes éthiques pour le personnel de la justice. Le Cabinet des ministres a adopté ce plan, qui est entré en vigueur le 9 mars 2015.
45. Enfin, les autorités indiquent que, le 4 mai 2016, les amendements à la Loi relative à la rémunération des fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités locales (article 14, alinéa 11) sont entrés en vigueur. Les amendements précisent que les juges élus en tant que membres à la Commission de l'éthique judiciaire (ainsi que les membres du Conseil de la magistrature, du Conseil de discipline des juges ou encore du Conseil des qualifications judiciaires) et leurs présidents perçoivent une indemnité de 3 % et 5 % respectivement du salaire mensuel d'un juge de tribunal de district pour chaque session à laquelle ils ont participé.
46. Le GRECO note que quelques efforts supplémentaires ont été déployés pour analyser le travail qu'effectue la Commission de l'éthique judiciaire, et y sensibiliser. En particulier, le GRECO se félicite de l'adoption de dispositions juridiques prévoyant un complément de rémunération pour les membres de la Commission de l'éthique judiciaire. Dans son rapport d'évaluation du quatrième cycle, le GRECO avait déjà salué le rôle positif joué par la Commission de l'éthique judiciaire pour renforcer la confiance et la base de connaissances, au profit de l'intégrité au sein de la profession. Le GRECO se réjouit de constater que la

Commission a persévéré dans son approche de conseil proactif sur les questions d'intégrité. Le GRECO comprend qu'il s'agit d'un processus en cours.

47. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandations x et xiii.

48. *Le GRECO avait recommandé que :*

- *le système d'immunités administratives pour les juges soit supprimé. (recommandation x)*
- *le système d'immunités administratives pour les procureurs soit supprimé. (recommandation xiii)*

49. Le GRECO rappelle que, du fait de l'inaction des autorités, les deux recommandations avaient été considérées comme non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire.

50. Les autorités font maintenant savoir que, le 21 mars 2017, la Sous-commission de la politique judiciaire de la Commission judiciaire de la Saeima a réfléchi au libellé des amendements à la Loi sur la responsabilité disciplinaire judiciaire aux fins de la suppression des immunités administratives pour les juges et les procureurs, et a saisi le Conseil de la magistrature de la question. Les autorités précisent que la majorité des juges sont favorables à la suppression des immunités administratives et que la seule préoccupation qui subsiste concerne les sanctions administratives donnant lieu à des arrestations. Les amendements à la loi sur la procédure des infractions administratives sont en préparation pour supprimer cet obstacle. Il est prévu qu'ils seront adoptés en 2020. Les autorités estiment qu'en principe il sera alors possible de procéder à l'abolition de l'immunité administrative tant pour les juges que pour les procureurs.

51. Les autorités ajoutent que le système des immunités administratives n'assure pas l'impunité des juges ou des procureurs dans la mesure où ils font l'objet de sanctions disciplinaires appropriées et proportionnées.

52. Le GRECO relève avec préoccupation l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre de ces recommandations. L'immunité administrative est un vestige du passé – qui va bien au-delà d'une nécessaire immunité fonctionnelle. Le GRECO appelle à prendre des mesures urgentes pour traiter cette question.

53. Le GRECO conclut que les recommandations x et xiii demeurent non mises en œuvre.

Recommandation xi.

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

55. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré, dans le Rapport de Conformité intérimaire, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Même si le projet d'amendements à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges semble

aller dans le sens de la recommandation, le processus législatif en est à un stade encore très précoce. Les autorités ont aussi indiqué que l'accord du Conseil de la magistrature à la réforme proposée était toujours en attente.

56. Les autorités confirment que les amendements à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges prévoient l'allongement du délai de prescription applicable à l'imposition d'une sanction disciplinaire. Le délai de prescription est de trois mois à compter du jour où l'infraction est révélée ou après le début de l'ouverture de la procédure disciplinaire. Le délai absolu de prescription (2 ans) et le délai spécial de prescription (3 mois) restent les mêmes (que dans le rapport d'évaluation). Mais ces amendements prévoient des motifs supplémentaires d'interruption et de suspension du délai de prescription. En particulier, ils prévoient que l'absence temporaire du juge (congés, incapacité temporaire ou autre raison valable) n'est pas prise en compte dans la période de trois mois. Le 23 mars 2017, la Saeima a adopté ces amendements en première lecture. Ils doivent encore être considérés en deuxième et troisième lectures au parlement. Les autorités rappellent que la Cour disciplinaire n'a détecté, en 2015, qu'une seule affaire de violation de la prescription.
57. Le GRECO prend note de l'adoption en première lecture des amendements à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges. Le GRECO note avec satisfaction que les projets d'amendements prévoient des motifs pour l'interruption ou la suspension du délai de prescription. Toutefois, le GRECO rappelle que la limite des trois mois pour imposer une sanction à compter de la date de la détection d'un acte relevant de mesures disciplinaires est trop courte. Le GRECO invite les autorités à compléter la réforme dans le sens de cette recommandation.
58. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.
59. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'au sein du système judiciaire, une plus grande priorité soit donnée à la formation professionnelle sur la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité, que celle-ci bénéficie d'un financement acceptable, et qu'elle s'inscrive dans un programme évolutif régulier, destiné à tous les juges ; et (ii) qu'une formation continue spécifique soit élaborée pour les présidents des tribunaux, pour mieux les préparer à fournir des orientations, lorsque des questions relevant de l'éthique, des conflits d'intérêts, de l'intégrité ou de la lutte contre la corruption se posent dans l'enceinte de leur tribunal.*
60. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité du lancement prévu d'un programme de formation approfondi au sein des services judiciaires à compter du second semestre 2016. Toutefois, le programme n'a pas encore été conçu et mis en œuvre dans la pratique.
61. Les autorités indiquent que, dans le cadre du plan intitulé « *Renforcement, pour la période 2015-2020, des moyens en ressources humaines et développement des compétences des personnes employées dans les services judiciaires et répressifs* », il est prévu d'organiser une formation aux normes éthiques pour le personnel de la justice.
62. Le Centre de formation judiciaire letton propose des formations régulières pour les juges et les employés des tribunaux, financées par l'État, l'UE et d'autres partenaires internationaux. Dans le cadre de l'accord entre l'Administration des tribunaux et le Centre de formation judiciaire letton, conclu en 2014, ce dernier

dispense des formations pour les présidents des tribunaux, les juges, les postulants juges et les employés des tribunaux durant une période de dix ans.

63. En 2016, le budget consacré à la formation s'était élevé à 167 757 euros. Il est rappelé que, depuis 2014, le programme de formation initiale pour les nouveaux juges comporte des sessions traitant de l'éthique et de la prévention de la corruption. En 2016, l'une des 28 journées de formation destinées aux postulants juges et aux juges nouvellement nommés était consacrée aux questions d'éthique, au rôle des juges et à la prévention de la corruption. Le 22 août 2016, six postulants juges ont assisté à trois sessions de formation sur le rôle des juges et l'éthique.
64. Dans le cadre du projet du Fonds social européen « *Justice pour la croissance* », des formations ont été mises en place à l'intention des juges, des présidents de tribunaux, des employés des tribunaux, des procureurs, des experts judiciaires, des responsables des services répressifs et des huissiers. Un programme spécial de formation sur l'éthique judiciaire est prévu, de même qu'une session de formation adaptée aux besoins des présidents de tribunaux. Quelques sessions de formation régulières et obligatoires sur l'éthique et la prévention de la corruption seront organisées à la lumière des besoins identifiés.
65. Les autorités ajoutent que, en vertu de la Loi sur le pouvoir judiciaire, les juges sont tenus d'approfondir continuellement leurs connaissances tout au long de leur carrière ; leurs connaissances des questions de corruption, de conflits d'intérêts, d'éthique et d'intégrité, de même que leur participation aux actions de formation ayant trait à ces questions sont appréciées dans le cadre de l'évaluation régulière dont ils font l'objet.
66. Le GRECO note avec satisfaction que la priorité a été accordée comme il se doit à la formation à la prévention de la corruption, aux questions d'éthique et d'intégrité, et que les fonds nécessaires ont été mis à la disposition de ces activités. Globalement, ces questions semblent avoir été incluses dans le programme de formation régulier des juges et des postulants juges. Par conséquent, la première partie de la recommandation a été mise en œuvre. Le GRECO se félicite de la mise en place d'une session de formation sur mesure pour les présidents de tribunaux et, par conséquent, considère que la deuxième partie de la recommandation a été mise en œuvre.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiv.

68. *Le GRECO avait recommandé qu'une plus grande priorité et des ressources plus importantes soient accordées aux formations sur la prévention de la corruption – y compris sur les questions de confidentialité et de signalement des actes répréhensibles – et sur l'éthique et l'intégrité, que ces formations soient spécifiquement conçues pour les procureurs, et qu'elles soient intégrées à un programme de formation continue.*
69. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, dans la mesure où les initiatives signalées (participation à un certain nombre d'actions de formation) ne répondaient pas entièrement à la finalité de cette recommandation, à savoir l'instauration en pratique d'un programme régulier de formation continue pour tous les procureurs consacrée à l'éthique et à la prévention de la corruption dans leurs

rangs. Le GRECO attendait avec intérêt le lancement d'un programme de formation spécifique envisagé durant le deuxième semestre de 2016.

70. Les autorités indiquent à présent que, en 2016, les procureurs et les postulants procureurs ont participé à une série de présentations, d'événements de formation et de conférences (d'envergure nationale et internationale) traitant de questions comme l'éthique et la lutte contre la corruption. Dans le cadre du projet du Fonds social européen « *Justice pour la croissance* » (2016-2022), un financement est prévu pour les cours de formation pour les autorités répressives ; la formation sur les questions d'intégrité et d'éthique pour les procureurs devrait commencer dès 2018.
71. Les autorités ajoutent que, conformément aux amendements à la Loi sur le ministère public du 1^{er} janvier 2013 (article 5, alinéa 3), tout procureur doit régulièrement renforcer les connaissances et les capacités professionnelles nécessaires à l'exercice de ses fonctions, y compris concernant la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts, l'éthique et l'intégrité. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le ministère public évalue régulièrement l'exercice par les procureurs de leurs fonctions professionnelles, et leur participation à des actions de formation est prise en compte.
72. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il note que les procureurs ont participé à une série de présentations, d'événements de formation et de conférences (d'envergure nationale et internationale) sur diverses questions, y compris en lien avec la corruption et l'éthique. De plus, une formation sur l'éthique et l'intégrité devrait être développée dès 2018 dans le cadre d'un projet de l'UE. Le GRECO se réjouit de recevoir de nouveaux développements à ce sujet. De plus, le GRECO souligne l'importance d'assurer à ce que la formation sur la prévention de la corruption fasse partie d'un programme régulier de formation pour les procureurs, plutôt que sur une base ad hoc ou dans le cadre d'un projet.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

74. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Lettonie a réalisé quelques progrès dans la mise en œuvre des recommandations qui avaient été jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire du Quatrième Cycle. Au total, six des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Parmi les recommandations restantes, trois sont à présent partiellement mises en œuvre et cinq restent à mettre en œuvre.
75. Plus spécifiquement, les recommandations i, iv, vi, viii, ix et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations vii, xi et xiv sont à présent partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, v, x et xiii demeurent non mises en œuvre.
76. Le GRECO salue les mesures prises au fur et à mesure des années pour renforcer l'indépendance fonctionnelle du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB). Les derniers amendements à la Loi sur le KNAB, adoptés en avril 2016, visent à concilier l'autonomie et la responsabilité du KNAB et de ses structures de gestion. Le temps et l'expérience diront si le cadre législatif ainsi modifié est suffisant pour assurer l'indépendance et l'efficacité attendues. L'institution a joué jusqu'à ce jour un rôle essentiel dans la conduite des réformes recommandées par le GRECO, y compris au titre du quatrième cycle d'évaluation.

Toutefois, le GRECO souligne que, bien que le rôle de premier plan en matière de lutte contre la corruption soit tenu par le KNAB, les catégories particulières de fonctionnaires visées par ce rapport, à savoir les parlementaires, les juges et les procureurs, doivent elles-mêmes prendre la responsabilité de se conformer à ces recommandations.

77. Il est particulièrement décevant que la Saeima n'ait pas amélioré son cadre de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité (par exemple, lignes directrices relatives aux normes éthiques, prévention des conflits d'intérêts et réglementation relative au lobbying). Des mesures prometteuses ont été prises par le pouvoir judiciaire, qui a entrepris de s'auto-évaluer avec l'aide d'organisations internationales dans l'objectif d'améliorer ses états de service en matière d'indépendance et d'efficacité. Le GRECO se réjouit du déploiement des ressources supplémentaires afin de soutenir le rôle précieux que joue la Commission de l'éthique judiciaire depuis sa création dans le renforcement de l'intégrité et de l'indépendance du judiciaire. Des mesures ont également été prises pour mettre en place des programmes réguliers de formation continue pour les juges sur l'éthique et l'intégrité, mais il reste à introduire le programme de formation approfondi régulier pour tous les procureurs sur l'éthique et la corruption.
78. Tandis que la Constitution a été amendée pour supprimer les indemnités administratives des parlementaires, les juges et les procureurs conservent la possibilité de bénéficier de ce type d'immunité. Le GRECO réitère son point de vue selon lequel le système des immunités administratives ne sert plus sa vocation initiale – protéger les juges et les procureurs de toute ingérence indue – et que, vu le peu d'appui dont il bénéficie au sein de la profession, il est temps de l'abolir.
79. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité actuel avec les recommandations n'est plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, alinéa 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne pas continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
80. En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au Chef de la Délégation de la Lettonie de produire un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations ii, iii, v, vii, x, xi, xiii et xiv) au plus tard d'ici le 30 juin 2018.
81. Pour finir, le GRECO invite les autorités lettones à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.