



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 11 janvier 2021

Public
GrecoRC4(2020)15

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ LETTONIE

Adopté par le GRECO à sa 86^e réunion plénière
(Strasbourg, 26-29 octobre 2020)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle](#) sur la Lettonie a été adopté par le GRECO à 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 à sa 67^e réunion plénière (27 mars 2015) et rendu public le 14 avril 2015, il avait été conclu que la Lettonie n'avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que deux des quatorze recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Le GRECO avait alors conclu que le très faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Il avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les mesures à prendre envers les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation, et avait demandé au chef de la délégation de la Lettonie de produire un rapport sur les progrès accomplis 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 (18 mars 2016) et rendu public le 7 avril 2016, il avait été conclu que la Lettonie n'avait fait que quelques progrès mineurs. Plus précisément, seules deux des quatorze recommandations avaient été entièrement mises en œuvre. Le GRECO avait donc une nouvelle fois 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 avait attiré l'attention du chef de la délégation de la Lettonie sur le non-respect des recommandations en question et la nécessité d'agir avec détermination pour réaliser des progrès supplémentaires dans les meilleurs délais. Par ailleurs, conformément à l'article 31, paragraphe 8.2 révisé de son Règlement intérieur, le GRECO avait demandé au chef de la délégation de la Lettonie de lui soumettre, d'ici le 31 mars 2017, un rapport sur les mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Dans le [Deuxième Rapport de conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO à sa 76^e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 1^{er} août 2017, il avait été conclu que la Lettonie avait fait quelques progrès, six des quatorze recommandations ayant été mises en œuvre de manière satisfaisante, trois ayant été mises en œuvre en partie et cinq n'ayant pas été mises en œuvre. Le GRECO avait conclu que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insatisfaisant ». Le GRECO avait mis fin à l'application de l'article 32 et la Lettonie avait été invitée à fournir des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.
5. Dans le [Deuxième Rapport de conformité](#) adopté par le GRECO à sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 3 juin 2019, il avait été conclu que la Lettonie avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante neuf des quatorze recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. La Lettonie avait été invitée à fournir des informations complémentaires sur les cinq recommandations en suspens, à savoir les recommandations ii, iii, v, x et xiii. Son rapport a été reçu le 6 février 2020 et a servi de base à l'élaboration du présent addendum au Deuxième Rapport de conformité.
6. Cet [Addendum au Deuxième Rapport de conformité](#) évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité (recommandations ii, iii, v, x et xiii) et donne une

appréciation globale du niveau de conformité de la Lettonie avec ces recommandations.

7. Le GRECO a chargé les Pays-Bas (en ce qui concerne les parlementaires) et l'Estonie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Marja VAN DER WERF a été nommée rapporteure au titre des Pays-Bas et Mari-Liis SÕT rapporteure au titre de l'Estonie. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteures dans la préparation du rapport.

II. **ANALYSE**

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation ii.

8. *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.*
9. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le projet d'amendements au Règlement intérieur de la *Saeima* visant à améliorer la transparence du processus législatif, notamment en publiant le détail des consultations menées dans le cadre de l'élaboration des lois, a été examiné en première lecture et devait être adopté par le Parlement au premier semestre 2019.
10. Les autorités lettones renvoient une nouvelle fois au projet d'amendements au Règlement intérieur de la *Saeima* qui vise à assurer entre autres la transparence des consultations lors du processus législatif. Les autorités expliquent que la *Saeima* actuelle a consenti à poursuivre l'examen du texte, qui est actuellement en attente de la deuxième lecture. Elles précisent qu'une autre proposition sur cette question, préparée par le Bureau pour la prévention et la lutte contre la corruption (KNAB) et essentiellement similaire à la proposition du Président, a été rejetée pour éviter les doublons.
11. Les autorités signalent également que la Commission de la défense, de l'intérieur et de la prévention de la corruption a mis en place en octobre 2019 un groupe de travail chargé de rédiger une législation spécifique sur le lobbying. En 2019, le service d'analyse de la *Saeima* a mené une étude sur le lobbying examinant les meilleures pratiques internationales. En janvier 2020, le groupe de travail a commencé à rédiger une nouvelle loi visant à instaurer un cadre général pour promouvoir la transparence des intérêts au sein des différentes administrations de l'État. Le groupe de travail se compose de membres de tous les courants politiques représentés à la *Saeima*, du Bureau judiciaire du Parlement, des services du président, de l'institution de l'Ombudsman, du KNAB, ainsi que des représentants de la Chancellerie d'État et d'ONG (Transparency International Lettonie et Centre « Providus » d'étude des politiques publiques). Il est présidé par la parlementaire Inese Voika, qui est l'une des fondatrices de TI en Lettonie.
12. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Le GRECO note que le projet d'amendements au Règlement intérieur de la *Saeima* visant à assurer la transparence des consultations dans le processus législatif, qui a été examiné en première lecture, n'a toujours pas été adopté. Par ailleurs, un groupe de travail a été mis en place pour élaborer une législation spécifique sur le lobbying. Mais ce processus n'en est qu'à la phase initiale. En l'absence de progrès tangibles, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.

13. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

14. *Le 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.*
15. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. La GRECO avait pris note du projet de mise à jour du Code de déontologie de la *Saeima*. Ce projet ne s'était pas concrétisé.
16. Les autorités lettones indiquent que la Commission des mandats, de la déontologie et des soumissions a décidé en décembre 2019 de procéder à une révision complète du Code de déontologie des parlementaires. Dans ce cadre elle se servira d'une étude du service analytique de la *Saeima* du mai 2020 sur les diverses solutions adoptées à travers l'Europe sur la codification et l'application des règles de déontologie des parlementaires. Le KNAB a également développé un programme spécial de formation des parlementaires sur la lutte contre la corruption et sur les conflits d'intérêts, la déontologie et les contacts avec les lobbyistes, comportant notamment des exemples concrets sur les questions de déontologie.
17. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, et notamment du fait qu'un travail de révision du Code de déontologie semble avoir été engagé. Il note également qu'un programme spécial de formation des parlementaires sur la lutte contre la corruption et sur les conflits d'intérêts, la déontologie et les contacts avec les lobbyistes a été élaboré par le KNAB. Cela dit, aucune mesure n'a été prise visant à fournir des orientations utiles et des conseils aux membres de la *Saeima*. En l'absence de résultats tangibles, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

19. *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.*
20. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Des projets de loi étaient en cours pour renforcer la prévention et le caractère proactif des interventions sur les questions d'intégrité à la *Saeima*, mais ils n'avaient pas encore été adoptés. Le GRECO avait souligné qu'au-delà de l'élaboration de lois ou de règles, cette recommandation portait sur la nécessité de mettre en place des mécanismes internes efficaces et proactifs pour renforcer l'éthique parlementaire. Aucun progrès significatif n'a été signalé en la matière.
21. Les autorités lettones évoquent à nouveau les amendements apportés au Règlement intérieur de la *Saeima* pour assurer la transparence du processus législatif et la mise en œuvre des normes de déontologie, qui ont été adoptés en première lecture. Ces amendements sont encore en discussion à la *Saeima*. Comme indiqué dans les précédents rapports, ils permettraient à la Commission des mandats, de la déontologie et des soumissions d'engager une procédure en cas de violation du

Règlement de la *Saeima* sans que les parlementaires ou courants politiques aient à présenter des observations écrites (article 179 révisé du Code d'éthique). Les autorités évoquent également le projet d'amendements à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des fonctionnaires, élaboré par le KNAB et adopté en première lecture en 2018, qui prévoit des dispositions concernant la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des parlementaires et la communication ponctuelle des conflits d'intérêts par les parlementaires. Ce projet d'amendements est également en discussion au Parlement.

22. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, qui ne font état d'aucun résultat tangible concernant les amendements précités au Règlement intérieur de la *Saeima* et à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts, tous en cours d'examen devant le Parlement. En l'absence de progrès, il est considéré que cette recommandation doit encore être traitée.
23. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a toujours pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

Recommandation x.

24. *Le GRECO avait recommandé que le système d'immunités administratives pour les juges soit supprimé.*
25. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait noté que les travaux de préparation de la proposition législative supprimant l'immunité administrative des juges se trouvaient encore à un stade très peu avancé.
26. Les autorités lettones indiquent à présent que le Conseil de la magistrature a décidé le 21 octobre 2019 que l'immunité des juges devait être levée en cas d'infraction administrative. Il a également décidé qu'une sanction administrative ne faisait pas obstacle à un examen de la conformité à l'éthique du comportement d'un juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Le 29 octobre 2019, la Commission des questions juridiques du Parlement a apporté son soutien de principe aux projets d'amendement à la Loi sur le pouvoir judiciaire et à la Loi sur la responsabilité disciplinaire des juges. Ces projets d'amendement ont été examinés en première (31 octobre 2019) et deuxième lecture (19 décembre 2019) au Parlement. Le Parlement a adopté les amendements qui suppriment l'immunité administrative des juges le 14 mai 2020. Ces amendements sont entrés en vigueur le 1 juillet 2020 ensemble avec la Loi sur la responsabilité administrative.
27. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et salue la nouvelle législation supprimant l'immunité administrative des juges.
28. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

29. *Le GRECO avait recommandé que le système d'immunités administratives pour les procureurs soit supprimé.*
30. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré dans le Deuxième Rapport de conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, en l'absence de résultats tangibles concernant la suppression de l'immunité administrative des procureurs.

31. Les autorités lettones indiquent à présent que le Parlement a adopté les amendements à la Loi sur le parquet supprimant l'immunité administrative des procureurs. Ces amendements sont entrés en vigueur le 1 juillet 2020, ensemble avec la Loi sur la responsabilité administrative.
32. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et salue la nouvelle législation qui supprime l'immunité administrative des procureurs.
33. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

34. **Au vu des conclusions présentées dans les précédents Rapports de conformité du Quatrième Cycle sur la Lettonie et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Lettonie a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante au total onze des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle.** Les trois recommandations en suspens ne sont pas mises en œuvre.
35. Plus précisément, les recommandations i, iv, vi, vii, viii – xiii et xiv ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii et v ne sont toujours pas mises en œuvre.
36. Le GRECO note qu'à part la suppression de l'immunité administrative des parlementaires il n'y a pas eu de progrès significatifs dans la mise en œuvre des recommandations relatives aux parlementaires. Le Code de déontologie des parlementaires doit encore être mis à jour et complété par des orientations et conseils aux parlementaires. De plus, les mécanismes internes au Parlement visant à renforcer l'intégrité des parlementaires doivent encore être consolidés. Bien qu'un groupe de travail ait été mis en place au sein du Parlement pour élaborer une législation spécifique sur le lobbying, ce processus n'en est qu'à ses débuts. Le GRECO demande à nouveau aux autorités d'agir avec détermination pour mettre en œuvre les recommandations en suspens relatives aux parlementaires.
37. Cela dit, la situation est plus positive en ce qui concerne les juges et les procureurs. Le GRECO se félicite de la suppression des immunités administratives pour les juges et les procureurs. Avec ces progrès récents, toutes les recommandations concernant les juges et les procureurs ont désormais été mises en œuvre. Entre autres, le rôle et la fonction du Conseil de la magistrature ont été renforcés, un meilleur accès aux jugements des tribunaux a été assuré et l'accent est mis davantage sur l'éthique judiciaire et la formation.
38. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle sur la Lettonie. Cependant, le GRECO invite les autorités lettones à tenir le GRECO informé du futur progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens concernant la prévention de la corruption parmi les parlementaires.
39. Enfin, le GRECO invite les autorités lettones à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.