



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 7 décembre 2012
Publication : 17 décembre 2012

Public
Greco Eval IV Rep (2012) 3F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

LETTONIE

Adopté par le GRECO lors de sa 58^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	5
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	7
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATÉGORIES DE PERSONNES SOUMISES À L'ÉVALUATION : LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LE RÔLE DU BUREAU DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	9
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	12
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE	12
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LÉGISLATIF	12
RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES MATÉRIELS	14
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	14
CONFLIT D'INTÉRÊTS	15
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITÉS	15
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	15
<i>Cadeaux</i>	16
<i>Intérêts financiers</i>	17
<i>Contrats conclus avec les pouvoirs publics</i>	17
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	18
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	18
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	20
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	23
V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	24
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE	24
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	25
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	30
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	33
CONFLITS D'INTÉRÊTS	33
RÉCUSATION OU RETRAIT	35
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	35
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	35
<i>Cadeaux</i>	36
<i>Intérêts financiers</i>	36
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	37
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	37
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	37
CONTROLE ET MISE EN VIGUEUR	38
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	41
VI. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	43
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	43
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	45
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE APPLICABLE EN LA MATIÈRE	46
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	48
CONFLIT D'INTÉRÊTS	48
RECUSATION ET RETRAIT	48
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITÉS	49
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	49
<i>Cadeaux</i>	49
<i>Intérêts financiers</i>	50

<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	50
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	50
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	50
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	51
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	53
VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	55
ANNEXE : RESUME DES REGLES SUR LES CONFLITS D'INTERETS.....	57

RÉSUMÉ

1. La Lettonie a pris des mesures significatives pour mettre en place une stratégie d'ensemble de lutte contre la corruption. Le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), qui tient dans ce système un rôle central, a acquis, depuis sa création il y a dix ans, une large reconnaissance au niveau national et sur la scène internationale. Il est reconnu comme l'un des piliers de l'appareil d'Etat qui inspirent le plus confiance. Cela étant, depuis plusieurs années, certains émettent des réserves, évoquant des pressions politiques sur les organes décisionnels de cette institution. Plus particulièrement, le GRECO a formulé, dans son troisième cycle d'évaluation, une recommandation visant à renforcer l'indépendance du KNAB. Cette recommandation est toujours en attente et doit être traitée.

2. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des agents publics (« loi sur les conflits d'intérêts ») est la pierre angulaire de la législation de prévention de la corruption en Lettonie. Elle met en place un système complet de déclaration de patrimoine, qui est géré par le KNAB et par le Service des impôts (State Revenue Service - SRS). Elle s'applique à tous les agents publics, notamment les parlementaires (Saeima), les juges et les procureurs. Cette loi est considérée comme pleinement opérationnelle et remplit correctement son objectif initial (à savoir, créer un système clair de déclaration de patrimoine pour tous les agents publics de Lettonie). Cela étant, certains demandent aujourd'hui qu'elle réponde plus précisément au cas des agents appartenant à certains secteurs du service public. Le KNAB prend actuellement des dispositions visant à mieux sensibiliser les agents publics non seulement aux règles applicables, mais surtout à la raison d'être de ces règles, afin qu'elles soient mieux respectées ; son objectif est aussi de promouvoir une plus grande autonomie dans la gouvernance. Fait notable, le KNAB œuvre actuellement pour que les structures dirigeantes concernées endossent une plus grande responsabilité vis-à-vis de la loi.

3. Comme c'est le cas dans de nombreux pays, la confiance du public envers les parlementaires lettons est très faible. Ceux-ci devront prendre des mesures plus résolues pour montrer leur volonté de lutter contre ce manque de confiance, ce qui passera par une plus grande proactivité interne et le développement d'une expertise en matière de responsabilité, d'éthique et de conflits d'intérêts. Une culture de prévention et d'évitement des éventuels conflits d'intérêts ne s'est pas encore pleinement ancrée à la Saeima ; l'autocontrôle et la responsabilité doivent d'abord être développés en interne. Les lignes directrices relatives aux normes éthiques doivent y être sensiblement renforcées ; elles devraient prévoir la mise en place de canaux efficaces de discussion et de règlement des problèmes touchant à la déontologie, à la fois à titre individuel (conseils dans le respect de la confidentialité) et au niveau institutionnel (formation, échanges de vues au sein de l'institution sur des questions d'intégrité et d'éthique en relation avec la conduite parlementaire, etc.). De même, des améliorations sont possibles en matière d'accès à l'information dans le processus législatif, en particulier s'agissant de la participation de tierces parties (lobbying) aux prises de décision.

4. Des actions ont été entreprises pour moderniser le système judiciaire ces dernières années et des mesures positives ont été prises pour renforcer son indépendance institutionnelle; cela étant, il semble que ces initiatives n'aient pas encore fait leur chemin dans l'opinion publique et il conviendrait donc d'intensifier les efforts pour combler ce manque de sensibilisation. Un certain nombre de domaines où apparaissent des insuffisances ou des risques d'insuffisances ont été identifiés ; ils pourraient compromettre la capacité du système judiciaire à prévenir la corruption et/ou à la combattre avec détermination lorsqu'elle se présente. Les domaines de risque potentiel, qui sont détaillés plus loin dans le présent rapport, sont internes ou externes au système judiciaire et comprennent : la fixation et le contrôle du budget, le financement et les ressources des tribunaux (y compris le niveau de rémunération du personnel judiciaire et un nombre suffisant de juges), l'influence du politique dans la

nomination des juges, le rôle des organes judiciaires autonomes dans l'évolution de la carrière du corps judiciaire, l'efficacité des procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges, l'immunité judiciaire en cas d'infraction administrative, les normes éthiques et le contrôle en la matière. Il convient de noter que les organes judiciaires décrits dans le présent rapport – le Conseil des qualifications judiciaires, le Conseil disciplinaire de justice, la Commission d'éthique judiciaire, le Conseil de la magistrature – ne disposent pas de personnel permanent et que les juges qui y occupent une fonction le font en plus de leur travail régulier dans les tribunaux. Par ailleurs, les juges devraient veiller à ce que les décisions des tribunaux soient librement accessibles au public, moyennant des garanties appropriées de protection de la vie privée, pour améliorer la transparence, la sensibilisation de l'opinion et la confiance dans le système.

5. Le parquet semble confiant dans sa capacité à prévenir la corruption. Aucun problème n'a été signalé sur place ni autrement mis en évidence indiquant qu'une influence de nature politique ou autre s'exerce sur les décisions relatives à telle ou telle affaire en Lettonie. Cela étant, il est de la plus haute importance que le parquet, en tant qu'institution clé du système judiciaire letton – qui travaille en étroite collaboration avec les tribunaux et d'autres organes de répression et d'investigation, dont certains ne jouissent pas vraiment de la confiance publique –, continue de promouvoir la lutte contre la corruption et qu'il donne l'exemple. Les grands défis que l'institution doit relever concernent avant tout la procédure de nomination (et le renouvellement pour un second mandat) du Procureur général, la transparence interne et la nécessité d'une formation plus ciblée, en particulier en matière d'éthique et d'intégrité.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

6. La Lettonie a adhéré au GRECO en 2000. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (décembre 2001), Deuxième (février 2004) et Troisième (janvier 2008) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco/fr).

7. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs". Par le choix de ce thème, le GRECO innove et met en relief la nature multidisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier les travaux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation - principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice - du Deuxième Cycle d'Évaluation - qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif - et du Troisième Cycle d'Évaluation, axé sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- Interdiction ou restriction concernant certaines activités ;
- Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- Application des règles en vigueur ;
- Sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation porte sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, s'ils sont soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

10. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Lettonie au Questionnaire d'évaluation (document Greco Eval IV (2012) 7E REPQUEST) et d'autres données, notamment des renseignements reçus de la société civile. De plus, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG »), a effectué une visite en Lettonie du 4 au 8 juin 2012. L'EEG était composée de M. Manuel ALBA NAVARRO, Secrétaire de la Chambre des Députés, Chambre des Députés (Espagne), de M. Benjamin FLANDER, Professeur, Faculté de la Justice pénale et de la sécurité, Université de Maribor (Slovénie), de Mme Elena MASNEVAITE, Juriste, Université de Vilnius, Faculté de Droit, Département du Droit Public (Lituanie) et de Mme Anna PAGOTTO, Juge de Cour d'appel, Ministère de la Justice (Italie). L'EEG a bénéficié du soutien de Mmes Anna MYERS et Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) ; du Service national des impôts (SRS) ; du Comité des Mandats, d'éthique et des Marchés de la *Saeima* ainsi que des parlementaires et des représentants de partis politiques non représentés au Parlement (*Saeima*); du ministère de la Justice, du Conseil de la magistrature, du Conseil de discipline judiciaire et du Comité d'éthique de la magistrature, des juges des tribunaux de district, régionaux et administratifs ainsi que de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, le Centre de formation judiciaire en Lettonie; l'administration des tribunaux, de la Commission d'attestation et de la Commission de Qualification près le bureau du Procureur Général.

L'EEG a également rencontré des représentants non gouvernementaux de Transparency International / Providus et des médias. Il a en outre discuté avec les représentants de l'Association des Magistrats et de l'Association des procureurs de Lettonie et d'autres organisations professionnelles, à savoir la Confédération des employeurs (LDDK), la Chambre lettone de commerce et d'industrie (LRTK) et le Conseil des avocats.

12. Le principal objet du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de Lettonie pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités de la Lettonie, qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La Lettonie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

13. La Lettonie a fait des efforts louables pour lutter contre la corruption, en particulier en mettant en place en 2003 le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), en élaborant une stratégie générale de lutte contre la corruption – récemment révisée pour la période 2009-2013 – et en adoptant des instruments législatifs spécifiques. Si ces efforts constituent pour la Lettonie une bonne base pour lutter contre la corruption, des sondages d'opinion internationales récentes donnent une image plus nuancée et, en quelque sorte, moins positive du phénomène de la corruption dans le pays. La Lettonie doit donc veiller à conforter ses bons résultats et continuer de développer ses mécanismes et mesures de lutte contre la corruption pour faire face efficacement à l'évolution de la situation dans le pays.

14. D'après la dernière étude Eurobaromètre sur « la corruption dans l'Union européenne » (2012), parmi les personnes interrogées, huit citoyens lettons sur dix pensent que la corruption est un problème majeur dans le pays et 85 % estiment que les efforts du gouvernement dans ce domaine ne sont pas efficaces. En particulier, s'agissant des thèmes couverts par le quatrième cycle d'évaluation du GRECO, les parlementaires et les partis politiques figurent en tête de liste des institutions publiques lettones qui inspirent le moins confiance, sachant que la confiance dans le système judiciaire n'est pas non plus aussi élevée que souhaitable. D'après les dernières études Eurobaromètre sur « la confiance dans les institutions », 87 % des personnes interrogées en 2010 déclaraient ne pas avoir confiance dans le parlement (Saeima) et, en 2011, environ 54 % exprimaient une certaine méfiance à l'égard de la magistrature.

15. Ils sont nombreux à penser que les liens entre la politique et le monde des affaires sont trop étroits et qu'en dépit d'un attachement général à la démocratie et au respect des institutions démocratiques, il existe une forte tendance au marchandage en coulisse et une méfiance instinctive à l'égard des partis politiques, en particulier en ce qui concerne leur financement. Le GRECO a rendu compte du manque de confiance général des citoyens à l'égard de la politique dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Lettonie¹. De même, l'Evaluation du système national d'intégrité de la Lettonie, élaborée par Transparency International en 2011, signale qu'en dépit de la forte perception de niveaux élevés de corruption politique, aucun responsable politique national n'a été tenu de rendre compte de ses actes devant un tribunal pénal².

¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)1_Latvia_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)1_Latvia_Two_FR.pdf)

² <http://delna.lv/wp-content/uploads/2012/03/Transparency-International-Latvia-National-Integrity-System-Evaluation-2012.pdf>

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATÉGORIES DE PERSONNES SOUMISES À L'ÉVALUATION : LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LE RÔLE DU BUREAU DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

16. La création du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) a été une étape majeure dans la politique de lutte contre la corruption en Lettonie ; cette institution est toujours l'un des piliers de l'appareil d'Etat qui inspire le plus confiance. Le KNAB a des fonctions consultatives, exécutives, préventives et éducatives dans le domaine de la lutte contre la corruption dans les institutions publiques. Il est doté de pouvoirs étendus en matière d'investigation dans les affaires de corruption (accès aux bases de données bancaires et fiscales, pouvoirs nécessaires pour obliger des tierces parties à coopérer) ainsi qu'en matière de contrôle du financement des partis. Il a mené à bien des enquêtes sur la corruption d'officiers de police, de fonctionnaires et de responsables politiques locaux.

17. S'agissant précisément des questions soumises à évaluation dans le présent rapport, le KNAB joue un rôle essentiel dans le suivi de la mise en œuvre de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités des agents publics (ci-après « loi sur les conflits d'intérêts »), qui est considérée comme un élément central de la prévention contre la corruption en Lettonie. Cette loi s'applique à toutes les catégories d'agents publics, y compris les députés, les juges et les procureurs ; elle définit un système de déclaration de patrimoine très complet, comme il est démontré plus loin dans le présent rapport. En outre, en vertu de la loi sur les conflits d'intérêts, le Service des impôts est investi de pouvoirs essentiels d'enquête et de sanction.

18. Cela étant, la loi sur les conflits d'intérêts a été critiquée par des professionnels, des ONG et des experts indépendants, qui la jugent trop rigide et formaliste dans son approche. En effet, il ressort des entretiens menés sur place par l'EEG que les agents appartenant aux catégories visées par le présent rapport (en particulier les juges et les parlementaires) ont le sentiment que la loi n'est pas toujours adaptée aux besoins et aux spécificités de leur profession. Cet état de fait a deux conséquences : d'une part, les agents en question sont peu proactifs en ce qui concerne les risques de corruption et les conflits d'intérêts au sein des institutions et, d'autre part, les catégories d'agents mentionnées ne s'approprient pas la loi. Du point de vue de l'EEG, c'est là le talon d'Achille du mécanisme de lutte contre les conflits d'intérêts ; pour que ce mécanisme fonctionne, il doit, premièrement, être compris et, deuxièmement, être reconnu comme légitime et « intériorisé » par ceux qui sont tenus de respecter les règles. Le KNAB a indiqué que le mécanisme actuel de lutte contre les conflits d'intérêts est fortement centralisé et que, pour rendre les règles plus efficaces, il entend donner davantage de responsabilités aux hauts responsables des institutions/organes auxquels la loi s'applique. Cela pourrait mieux répondre aux souhaits des différentes professions de voir un mécanisme plus adapté à leurs besoins et permettrait au KNAB, en matière de conflit d'intérêts, de passer d'un système de répression (le KNAB et le Service des impôts menant des enquêtes et imposant des sanctions) à celui de prévention (le KNAB remplissant un rôle de conseil). Le système letton gagnant manifestement en maturité, l'EEG accueille favorablement cette démarche, qui consiste à faire davantage participer les agents pour qu'ils comprennent mieux les obligations qu'impose la loi sur les conflits d'intérêts et la responsabilité personnelle qui leur incombe de respecter ces obligations.

19. Le Programme de prévention et de lutte contre la corruption 2009-2013 comprend parmi ses actions spécifiques la poursuite du développement de la loi sur les conflits d'intérêts. Cet objectif est un signe positif, et l'EEG ne peut qu'encourager les réflexions permanentes visant à ajuster ladite loi en vue d'assurer sa mise en œuvre effective dans le secteur public tout entier. A mesure qu'évolue la mise en œuvre de la loi, il faudra veiller de très près à ce que toute modification ou ajustement introduit à l'avenir soit

examiné en étroite collaboration avec les différentes catégories de fonctionnaires visées par la loi et avec leur participation pleine et entière.

20. Le professionnalisme et la détermination dont fait montre le KNAB dans l'application de la loi sur les conflits d'intérêts ne font aucun doute. L'EEG est néanmoins préoccupée par certains aspects qui pourraient nuire à l'indépendance et à l'autonomie nécessaires du KNAB. Depuis plusieurs années, certains émettent des réserves, évoquant des pressions politiques exercées (par le gouvernement et le parlement) sur les organes décisionnels du KNAB. Comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle du GRECO, le système comporte plusieurs points faibles qui concernent les institutions : i) le KNAB est sous le contrôle direct du Premier ministre ; ii) le parlement nomme et révoque le directeur du KNAB sur recommandation du Cabinet des ministres ; iii) le budget du KNAB est proposé et voté par le parlement, c'est-à-dire par les personnes mêmes sur lesquelles le KNAB est susceptible d'enquêter. A ce jour, aucun directeur du KNAB n'est allé au terme de son mandat.

21. L'EEG a été informée de deux propositions de loi déposées visant à renforcer l'indépendance du KNAB. Aux termes de la première, le KNAB resterait sous l'autorité du Cabinet des ministres, mais le Premier ministre n'aurait plus la possibilité d'assumer des fonctions relevant de la compétence du directeur du KNAB. Avec la deuxième proposition, le KNAB deviendrait totalement indépendant et le Cabinet des ministres ne jouerait plus aucun rôle dans son contrôle. L'EEG prend note du fait que ces propositions ont été présentées au Cabinet des ministres en janvier 2012 et qu'aucune décision concrète n'a été prise à ce jour. Certaines mesures positives ont été prises pour réduire au minimum les risques d'ingérence politique dans la nomination du directeur du KNAB. Les règles qui sont désormais en vigueur prévoient que ce poste soit pourvu sur la base d'une concurrence ouverte, énoncent les conditions et la procédure de candidature, de sélection et d'évaluation des postulants à ce poste, et définissent la composition de la commission de nomination (qui réunit de hauts fonctionnaires des pouvoirs judiciaire et exécutif, et permet la participation d'autres spécialistes et experts, notamment des représentants d'ONG, sur décision du chef de la commission de nomination)³.

22. L'EEG rappelle que le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Lettonie contient une recommandation qui vise expressément à renforcer l'indépendance du KNAB⁴ ; sa mise en œuvre complète est toujours en attente⁵. L'EEG estime que ce problème non résolu en Lettonie nuit à l'efficacité de l'ensemble du système examiné lors du quatrième cycle d'évaluation et ne peut que réitérer les préoccupations exprimées par le GRECO dans son évaluation précédente et rappeler la recommandation formulée à cette occasion. Par conséquent, **le GRECO recommande de prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du KNAB, afin de lui assurer les moyens de remplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale.**

23. Par ailleurs, le KNAB et le Service des impôts (SRS) ont en commun des responsabilités importantes en matière de contrôle et de répression dans ce domaine. En particulier, le SRS consigne les déclarations de patrimoine et vérifie de façon assez proactive, aléatoirement et si une plainte est déposée contre un individu particulier, la complétude et la véracité des formulaires qu'il reçoit. Il est autorisé à infliger des amendes en cas de fausse déclaration ou de déclaration tardive. Le SRS coordonne étroitement ses activités avec la police financière en cas de soupçon d'agissements criminels, d'évasion fiscale ou d'enrichissement illicite. Cela dit, il semblerait qu'en matière de coopération/coordination entre le SRS et le KNAB dans le cadre de leurs activités de prévention, il y ait encore matière à améliorations. La loi sur les conflits

³ Arrêté n° 387 du Cabinet des ministres, adopté le 17 août 2011, portant sur la commission d'évaluation des candidats au poste de directeur du KNAB. Règlement sur la procédure de sélection des candidats au poste de directeur du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption, entré en vigueur le 6 octobre 2012.

⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)1_Latvia_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)1_Latvia_Two_FR.pdf)

⁵ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)13_Second%20Latvia_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)13_Second%20Latvia_FR.pdf)

d'intérêts, qui définit le système de déclaration des intérêts financiers, est en vigueur depuis presque dix ans (depuis 2003) ; les deux institutions ont donc normalement les connaissances et l'expérience des conflits d'intérêts les plus graves et savent où se situent les vulnérabilités. Le SRS pourrait donc améliorer son rôle de contrôle en pensant en termes de prévention de la corruption (ce qui est manifestement un objectif clé de la loi sur les conflits d'intérêts). Par exemple, il serait intéressant d'élaborer une méthodologie spécifique, en étroite collaboration avec le SRS et le KNAB, pour mieux repérer les risques de corruption lors du contrôle des déclarations de patrimoine, ou de passer périodiquement en revue les systèmes de contrôle aléatoires de ces deux institutions pour qu'elles s'intéressent plus précisément à tel ou tel intérêt/fonction exposé au risque de corruption, et qu'ainsi leurs rôles et leur efficacité se renforcent mutuellement.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

24. La Lettonie est une république parlementaire multipartite. Le parlement unicaméral (Saeima) compte 100 députés élus pour quatre ans au suffrage direct à bulletin secret, sur la base d'un système de représentation proportionnel à listes ouvertes, avec un seuil national de 5 %. Comme dans les précédentes législatures, les femmes parlementaires représentent une minorité : seules 19 femmes (sur 100 députés) ont été élues. Actuellement, la Saeima est présidée par une femme.

25. Les élections à la Saeima ont lieu dans cinq circonscriptions électorales : Riga, Vidzeme, Latgale, Kurzeme et Zemgale. Chaque circonscription élit un nombre spécifique de députés à la Saeima, qui est proportionnel au nombre de ses électeurs. Les candidats à la Saeima sont désignés par un parti politique ou une coalition de partis politiques officiellement déclaré. Le seuil requis pour entrer au parlement est fixé à 5 % du nombre total de suffrages exprimés dans le pays.

26. Le mandat d'un député à la Saeima prend fin lorsque i) une Saeima nouvellement élue se réunit ; ii) le député présente sa démission et est remplacé (y compris lorsque le député devient Premier ministre, Vice-Premier ministre ou ministre d'Etat, et en cas de congé de maternité, de congé de soins à l'enfant ou de congé d'adoption) ; iii) le député est exclu de la Saeima ; ou iv) le député décède.

27. Un député peut être exclu de la Saeima i) s'il est élu en violation des dispositions contenues dans la loi sur les élections à la Saeima ; ii) si sa maîtrise de la langue officielle n'atteint pas le niveau requis pour l'exercice de ce poste ; iii) si une incompatibilité se révèle ; iv) s'il est absent à plus de la moitié des sessions de la Saeima sans justification ; v) s'il est condamné pour infraction pénale (l'exclusion prend effet à partir de la date d'exécution de la condamnation) ; vi) s'il est privé de capacité légale ou s'il est condamné pour un acte criminel commis dans un état de responsabilité atténuée ou qu'à la suite d'un tel acte, il a été déclaré malade mental.

Transparence du processus législatif

28. Les sessions de la Saeima sont ouvertes au public et retransmises à la radio nationale et sur le site internet de la Saeima (www.saeima.lv). Les sessions plénières sont enregistrées en audio et en vidéo (les enregistrements vidéo sont mis en ligne sur le web) ; elles sont transcrites par écrit et les transcriptions sont publiées dans le journal officiel. Des informations sur la teneur des votes de chacun des parlementaires sont publiées sur le site internet de la Saeima. Le public a la possibilité de suivre une session plénière à la Saeima sur place, en continu.

29. Les projets de documents de stratégie politique et les propositions de loi du gouvernement sont aussi mis en ligne sur le site internet du gouvernement avant leur présentation à la Saeima, de même que les ordres du jour et les documents examinés aux réunions du Comité du Cabinet des ministres et aux réunions des secrétaires d'Etat. Une base de données contenant les textes de loi rédigés par le gouvernement est disponible sur le site internet du Cabinet des ministres (www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/).

30. La composition des commissions parlementaires et leurs programmes de travail sont publiés sur le site internet de la Saeima. En principe, les réunions des commissions devraient être ouvertes au public (article 159 du Règlement intérieur de la Saeima) ; cela étant, la Saeima ou la commission concernée peut décider de se réunir à huis clos. La Saeima peut désigner des commissions d'enquête parlementaires sur certains sujets à la demande d'au moins un tiers des députés. Par exemple, en 2008, une commission a été constituée pour enquêter sur un cas de corruption judiciaire datant des années 1990, et,

en 2011, une autre commission a enquêté sur la faillite de la banque Krajbanka sur laquelle pesaient des soupçons de corruption. La première n'a pas débouché sur des poursuites judiciaires ; la seconde a déclenché des enquêtes qui sont actuellement conduites par le KNAB. Cela étant, dans la pratique, le recours à des commissions d'enquête est rare, car les demandes de constitution de ces commissions ne recueillent pas le nombre de votes requis (habituellement à cause de la majorité au pouvoir). De même, les questions des députés d'opposition et les demandes adressées aux membres du gouvernement, quoique fréquentes et autorisées par la législation, sont rarement avalisées par une majorité des parlementaires.

31. La Saeima peut organiser des consultations publiques. Une déclaration de coopération avec les ONG a été adoptée pour faciliter la participation de la société civile au processus législatif. En vertu de cette déclaration, des représentants d'ONG peuvent prendre part aux réunions des commissions, donner leur avis sur les projets de loi et les propositions législatives, etc. Le Règlement de la Saeima (article 85) dispose que la commission en charge doit émettre une note explicative qui mentionne, entre autres, les personnes/groupes qui ont été consultés lors de l'élaboration d'un projet de loi ; il semblerait cependant qu'en l'absence de mécanisme de contrôle, cette obligation ne soit pas systématiquement respectée.

32. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale de publier les projets de loi élaborés par la Saeima, dans la pratique, ces textes ainsi que les annotations sont généralement mis en ligne sur le site internet. Il existe une base de données, qui fournit notamment des informations détaillées sur le processus d'élaboration des lois et sur les versions courantes des projets de loi.

33. Il ne fait aucun doute qu'il existe un certain nombre de bonnes pratiques en matière de diffusion des informations, qui permettent au public de consulter les textes de loi proposés puis adoptés, et de se tenir informé des suites données aux sessions plénières de la Saeima. L'EEG a aussi été informée des mesures prises pour répondre aux inquiétudes de la population en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires par vote au scrutin secret, pratique qui a été abolie par des modifications législatives entrées en vigueur le 19 janvier 2012, le vote étant désormais public⁶.

34. Les autorités ont ajouté que pour améliorer la transparence des processus décisionnels à la Saeima, un projet de loi relatif au lobbying était en cours. Ce projet prévoirait notamment la création d'un fichier des lobbyistes et la mise en place de règles régissant les relations entre les parlementaires et ces représentants. Dans ce contexte, l'EEG note qu'à l'heure actuelle, les parlementaires ne sont soumis à aucune obligation de publication d'informations concernant les réunions et les consultations en relation avec des projets de loi en cours, organisées avec des tiers en dehors des réunions des commissions. Le manque de transparence dans ce domaine constitue une faille importante du système, compte tenu des allégations d'influence croissante d'intérêts privés sur le processus législatif. Le Programme de prévention et de lutte contre la corruption 2009-2013 se donne déjà pour objectif, entre autres, la publication en temps voulu des projets de loi, assortie notamment des motifs justifiant la présentation des projets et d'informations sur les consultations qui ont été menées auprès de particuliers privés et de lobbyistes. L'EEG encourage les autorités à poursuivre leur action dans ce domaine. **Le GRECO recommande 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.**

⁶ Le président de la République et les juges de la Cour constitutionnelle sont toujours élus au scrutin secret.

Rémunération et avantages matériels

35. Le salaire brut mensuel d'un parlementaire s'élève à 2 016 EUR, le salaire brut moyen mensuel en Lettonie étant de 655 EUR. Les parlementaires ont également droit à des indemnités de transport et de logement, dont le montant est fixé par la loi. En particulier, le montant total de ces indemnités ne peut pas dépasser le salaire moyen d'un salarié du secteur public multiplié par un coefficient d'ajustement qui dépend de la distance entre Riga et le domicile du parlementaire. Les parlementaires perdent cet avantage à la cessation de leur fonction. Le budget alloué aux fonctions parlementaires provient exclusivement de ressources publiques et des informations concernant ces dépenses sont publiées sur le site internet de la Saeima.

36. Au cours de la visite sur place, le KNAB a évoqué certains malentendus, de la part des parlementaires, concernant l'utilisation des indemnités et le remboursement des dépenses. Le KNAB a également indiqué que, malgré l'entrée en vigueur de règles visant à empêcher les parlementaires de recruter dans leur équipe des membres de leur famille et à contribuer ainsi à éviter tout sentiment de favoritisme ou de népotisme au sein du parlement, de nouvelles pratiques sont apparues pour contourner ces règles, les parlementaires recrutant par exemple des proches de leurs collègues. Dans l'objectif d'une amélioration de la confiance publique dans le système, ces questions méritent assurément d'être examinées. De l'avis de l'EEG, s'agissant moins d'établir une règle, il est essentiel que le système d'éthique qui régit la conduite en interne soit amélioré; les recommandations faites plus loin dans le rapport visent à fournir une base plus solide afin que soit renforcée la culture d'intégrité parmi les membres de la Saeima, et par là même, la confiance du public.

Principes éthiques et règles déontologiques

37. Un code de déontologie qui établit les règles de comportement que les parlementaires devraient observer a été publié en 2006. Ce code, élaboré par la Commission Mandat, éthique et soumissions, en étroite collaboration avec des représentants d'ONG, fait partie intégrante du règlement de la Saeima. La Commission Mandat, éthique et soumissions est chargée de superviser la mise en œuvre du code, en particulier lors du dépôt de réclamations individuelles. Des informations sur le rôle que joue cette commission dans ce domaine sont publiées sur le site internet du journal officiel.

38. Depuis son adoption en 2006, le code n'a visiblement pas eu un impact décisif sur le comportement des députés. A cet égard, l'EEG constate que le code est trop abstrait, qu'il n'a pas été mis à jour depuis son adoption et que la Commission Mandat, éthique et soumissions n'est pas très proactive dans son rôle de surveillance de l'application du code. Pour que le code soit mieux intégré à la culture de travail de la Saeima, il conviendrait de l'actualiser, de renforcer le rôle que joue la Commission dans la prise en charge des questions d'éthique, de faire en sorte qu'elle soit plus volontariste dans la recherche des manquements aux règles éthiques (qui ne sont actuellement déclenchées que sur réclamation), et d'organiser des sessions de formation. Il importe également, lors de l'élaboration de lignes directrices relatives aux normes d'éthique, de prévoir la mise en place de canaux efficaces de discussion et de règlement des problèmes touchant à la déontologie, à la fois d'un point de vue individuel (conseils dans le respect de la confidentialité par exemple) et au niveau institutionnel (formation, échanges de vues, au sein de l'institution, sur les questions d'intégrité et d'éthique en relation avec la conduite parlementaire, etc.). L'EEG note que le fait de mieux conseiller sur les normes éthiques et les mécanismes de prévention de la corruption permettrait non seulement de renforcer la prise de conscience des parlementaires et de leurs équipes sur les questions d'intégrité, mais aussi de montrer au public que ceux-ci sont déterminés à prendre des mesures décisives pour instiller, maintenir et promouvoir une culture de l'éthique à la Saeima. **Le GRECO recommande 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.

Conflit d'intérêts

39. La loi sur les conflits d'intérêts donne une définition des conflits d'intérêts et prévoit i) des restrictions et des interdictions applicables aux agents publics, ii) des règles de prévention des conflits d'intérêts et iii) l'obligation pour les agents publics de déclarer leur situation financière et leurs intérêts, ainsi qu'un mécanisme de contrôle de leurs déclarations. Un conflit d'intérêts désigne un événement survenant dans l'exercice des devoirs et des activités d'un agent public et/ou pendant un processus décisionnel ou une prise de décision, qui retentit ou pourrait retentir sur les intérêts personnels ou financiers dudit agent et/ou de ses proches (article 1, paragraphe 5, loi sur les conflits d'intérêts).

40. L'EEG croit savoir, compte tenu des entretiens menés sur place et des observations envoyées ultérieurement par les autorités, que les règles figurant dans la loi sur les conflits d'intérêts applicables aux parlementaires sont celles portant sur les restrictions et les interdictions (incompatibilités, activités supplémentaires, etc.) ainsi que celles relatives aux déclarations de patrimoine. En outre les autorités ont indiqué que plusieurs dispositions clés concernant la prévention des conflits d'intérêts ne s'appliquent pas aux parlementaires, en raison de la nature de leurs fonctions, de leur statut d'indépendance et du fait qu'ils ne sont pas subordonnés à aucune hiérarchie (règles relatives au signalement de conflits d'intérêts ou d'activités incompatibles en vertu des articles 21 et 8 respectivement ; règles relatives à la récusation ou à l'abstention de participer à des processus décisionnels lorsque des intérêts personnels ou financiers de l'agent, de ses proches ou de contreparties sont en jeu en vertu de l'article 11 ; exceptions figurant aux paragraphes 5 et 6 de l'article 11⁷). Les inquiétudes exprimées par l'EEG à cet égard sont détaillées dans les paragraphes 63 à 65.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

41. L'article 7 de la loi sur les conflits d'intérêts présente les seules fonctions ou rôles que les parlementaires sont autorisés à exercer en plus de leurs fonctions :

- fonctions qu'ils peuvent exercer en vertu de la législation ou d'un accord international ratifié par la Saeima (conseiller auprès de l'Unesco par exemple) ;
- fonctions au sein d'un syndicat, d'une association ou d'une fondation, d'un parti politique ou d'une union de partis politiques ou d'une organisation religieuse ;
- fonctions d'enseignant, de scientifique, de médecin ou de sportif professionnel, ou activités créatives ;

⁷ Article 11, loi sur les conflits d'intérêts. Restrictions concernant l'adoption de dispositions réglementaires administratives, l'exercice de fonctions de surveillance, de contrôle, d'enquête ou de répression, et la passation de contrats.

5) Les restrictions concernant l'adoption de dispositions réglementaires administratives spécifiées dans le présent article ne s'appliquent pas aux membres de la Saeima et du Cabinet lorsque les agents concernés participent à l'adoption desdites dispositions réglementaires administratives de la Saeima ou du Cabinet.

6) Les restrictions spécifiées aux alinéas 1 et 2 du présent article ne s'appliquent pas :

1) au Président, aux membres de la Saeima, aux membres du Cabinet et aux membres des conseils d'autonomie locale lorsque les agents publics concernés participent à l'adoption de textes réglementaires externes ou à des décisions politiques ; et

2) aux membres de la Saeima, aux membres du Cabinet et aux membres des conseils d'autonomie locale lorsque les agents publics concernés participent aux décisions d'adoption respectivement de la Saeima, du Cabinet ou des conseils d'autonomie locale portant sur la fixation de leur propre rémunération ou sur la nomination, l'élection ou l'approbation à leur poste.

- autres fonctions ou activités au sein de la Saeima ou du Cabinet, si cela est précisé dans une décision de la Saeima et de ses institutions, ou en vertu d'un règlement ou d'une directive du Cabinet ; ou
- fonctions exercées dans des organisations ou des institutions internationales, à la suite d'une décision de la Saeima ou en vertu d'un règlement ou d'une directive du Cabinet.

42. Comme tout agent public, les parlementaires qui sont des entrepreneurs individuels immatriculés au registre du commerce et dont les activités sont liées à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, au tourisme rural ainsi qu'à la fonction libérale généraliste (par exemple, les médecins généralistes) sont autorisés à cumuler leur mandat public avec ces activités économiques (article 7, paragraphe 10, loi sur les conflits d'intérêts). Ils n'ont pas besoin d'autorisation spéciale. L'EEG note qu'en ce qui concerne cette disposition, des modifications récentes ont été introduites. Auparavant, les agents publics étaient autorisés à exercer ces types d'activités à condition que leur chiffre d'affaire annuel total n'excède pas 42 000 EUR (équivalent actuel de 30 000 LAT). Ce plafond a été supprimé. L'EEG a entendu des acteurs non gouvernementaux qui s'inquiétaient de conflits d'intérêts pouvant naître dans ce domaine du fait que certains parlementaires légifèrent dans un secteur où ils exercent une activité commerciale lucrative. L'EEG note que les modifications apportées sont relativement récentes et qu'il faut encore attendre pour évaluer leurs effets, l'EEG conseille aux autorités de suivre ces questions de très près.

Cadeaux

43. D'après l'article 13¹ de la loi sur les conflits d'intérêts (restrictions spéciales sur l'acceptation de cadeaux durant l'exercice des fonctions d'un agent public), un cadeau désigne tout bénéfice financier ou autre, notamment : les services ; l'octroi ou le transfert d'un ou de plusieurs droits ou la renonciation à un ou à plusieurs droits ; le fait d'être déchargé d'une ou de plusieurs obligations ; ou toute autre activité qui donne lieu, directement ou indirectement, à un bénéfice en faveur d'un agent public. Lorsqu'un cadeau est remis à un agent public dans le cadre de ses fonctions officielles (fonctions diplomatiques ou réception de délégations étrangères), il doit être inscrit dans un registre officiel dans l'attente d'une décision du ministre des Affaires étrangères quant à l'utilisation qui doit en être faite. Ces cadeaux sont la propriété de l'Etat.

44. N'entrent pas dans le champ de la définition d'un cadeau au titre de l'article 13 et sont par conséquent autorisés :

- les fleurs ;
- les articles souvenirs, les livres et les articles de représentation, si la valeur totale de l'ensemble de ces objets reçus d'une même personne en l'espace d'une année ne dépasse pas le montant correspondant à un salaire mensuel minimal⁸ ;
- les récompenses, les prix et les honneurs, tels que définis dans des réglementations externes ;
- tout avantage ou garantie que l'agent public est en droit de recevoir dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la réglementation nationale ou locale qui s'applique ; et
- les services ou les diverses réductions proposées par des entreprises commerciales, des marchands exerçant à titre individuel, des fermes ou des pêcheries, et qui sont accessibles à tous les citoyens.

45. L'article 14 de la loi sur les conflits d'intérêts énonce les limitations relatives à l'acceptation de dons par les institutions. Un don est défini comme étant une allocation (transfert) de ressources financières, de biens ou services sans rémunération à des fins déterminées. En particulier, les dons sont interdits, excepté pour des besoins

⁸ En octobre 2012, le salaire mensuel minimal en Lettonie s'élevait à 200 LAT (285 EUR).

professionnels précis (formation du personnel ou support technique) et avec l'autorisation d'une autorité supérieure. L'article 13² (restrictions spéciales sur l'acceptation de cadeaux en dehors de l'exercice des fonctions d'un agent public) interdit aux agents publics d'accepter un ou plusieurs cadeaux/dons si, en relation avec le donateur, l'agent public a, dans les deux années précédentes, élaboré ou promulgué une loi administrative ou exécuté des fonctions de surveillance, de contrôle, d'enquête ou de répression, ou s'il a conclu un contrat ou accompli toute autre activité associée à l'exercice de ses fonctions.

Intérêts financiers

46. La réglementation du Cabinet des ministres limite les revenus des parlementaires provenant d'actions et de titres donnant droit à dividendes et interdit les revenus provenant de tout type de titres détenus dans des entreprises commerciales immatriculées dans des pays ou des territoires à faible imposition ou libres d'impôt.

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

47. La loi sur les conflits d'intérêts (article 10, paragraphe 1) dispose expressément que les parlementaires ne doivent pas détenir d'actions ou de titres donnant lieu à dividende ou être partenaire d'une entreprise commerciale ou détenir une structure commerciale (en tant qu'entrepreneur individuel) qui aurait conclu un contrat avec l'Etat (c'est-à-dire un contrat passé par adjudication publique ou d'autres achats réalisés par la Saeima) en vue fournir des services ou des biens à l'Etat ou aux collectivités locales, ou qui reçoit de l'argent des pouvoirs publics nationaux ou locaux, des prêts ou des fonds privatisés, sauf si ces ressources sont accordées à l'issue d'un appel d'offres ouvert.

48. L'EEG émet des réserves en ce qui concerne l'exception prévue dans la loi sur les conflits d'intérêts concernant les contrats conclus avec l'Etat lorsque ceux-ci sont accordés à l'issue d'un appel d'offres ouvert. D'autant plus qu'aucune garantie n'est prévue pour s'assurer notamment que le parlementaire n'intervient pas, de quelque manière que ce soit, dans le processus décisionnel qui est lié ou qui a abouti à l'adjudication du contrat et qu'il n'est à l'origine d'aucun élément de ce processus. Pour l'EEG, cette exception ouvre la voie à d'éventuelles pratiques frauduleuses. De plus, l'EEG rappelle que l'article 32 de la Constitution lettone dispose que les membres de la Saeima ne sont pas autorisés, à titre personnel ou au nom d'un tiers, à conclure des contrats avec l'Etat ni à recevoir une licence d'exploitation. **Le GRECO recommande de supprimer l'exception accordée aux parlementaires dans la loi sur les conflits d'intérêts en ce qui concerne l'interdiction générale de conclure des contrats avec les pouvoirs publics.**

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

49. Les limitations exposées ci-dessus (intérêts dans des entreprises ayant conclu un contrat avec l'Etat) continuent de s'appliquer pendant deux ans après la cessation des fonctions. De plus, la loi sur les conflits d'intérêts dispose que pendant deux ans après la cessation des fonctions, un ancien agent public n'est pas autorisé à détenir ou à acquérir tout intérêt dans une entreprise ou une structure commerciale, comme décrit ci-dessus, à propos de laquelle ou en rapport avec laquelle il a pris des décisions concernant une adjudication publique, l'allocation de ressources par les pouvoirs locaux ou nationaux, des fonds établis pour la privatisation, ou exercé des fonctions de surveillance, de contrôle ou de répression (article 10, paragraphe 7).

Contacts avec les tiers

50. Les agents publics sont tous tenus de fournir, dans leur déclaration, des informations sur leurs partenaires commerciaux. La loi pénale, article 326 sur le trafic

d'influence, érige en infraction pénale le fait d'exercer une influence illicite sur les activités d'un agent public ou d'encourager toute autre personne à faire à même dans l'intérêt d'un tiers. De plus, le gouvernement a décidé que le KNAB devait élaborer des dispositions sur les activités des lobbyistes avant la fin 2012 (pour de plus amples informations, voir le paragraphe 34).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

51. L'article 19 de la loi sur les conflits d'intérêts interdit la divulgation illicite d'informations accessibles aux agents publics du fait de leur rôle et de leurs fonctions ainsi que l'utilisation de telles informations à des fins sans rapport avec l'exécution de leurs fonctions. Le code d'éthique de la Saeima contient des dispositions analogues. Les procédures relatives à la rétention, à l'utilisation et à la protection des informations classifiées sont exposées dans la loi sur les secrets officiels. Cette loi décrit également les différentes catégories d'informations à traiter et à protéger conformément à des procédures spéciales. De plus, la loi relative à la liberté de l'information s'applique aux informations librement accessibles ainsi qu'aux informations à diffusion restreinte, et énonce les dispositions relatives à leur protection. La responsabilité pénale est engagée en cas d'abus de fonction (article 318, loi pénale), de divulgation d'informations confidentielles (article 329, loi pénale) et de divulgation d'informations confidentielles après la cessation des fonctions (article 330, loi pénale).

Utilisation abusive des ressources publiques

52. La loi sur les conflits d'intérêts autorise les agents publics à réaliser des actes de gestion concernant les finances et les biens de l'Etat et des collectivités locales conformément à la législation et à la réglementation du Cabinet et des assemblées locales. Cette disposition concerne notamment l'élaboration et la prise de décisions concernant l'acquisition de biens, leur transfert, leur utilisation ou leur aliénation pour d'autres personnes, ainsi que la réaffectation de ressources financières.

53. La loi sur la prévention de la dilapidation des ressources financières et des biens appartenant à l'Etat et aux collectivités locales, entrée en vigueur en 1997, réglemente l'utilisation licite des ressources et des biens publics dans l'intérêt général et vise à prévenir la dilapidation, le gaspillage et/ou la mauvaise administration de ces ressources ainsi que la corruption dans l'administration. Les parlementaires sont aussi tenus de faire un usage rationnel des biens et des ressources publics ; cette obligation figure dans le code d'éthique de la Saeima.

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

54. Les membres de la Saeima doivent déposer une déclaration chaque année (également au moment de leur entrée en fonction, à la cessation de leurs fonctions et lorsque leurs obligations prennent fin). Le tableau ci-dessous fournit un aperçu des intérêts que les parlementaires doivent déclarer, assortis des seuils correspondants (voir également l'annexe qui permet de comparer ces données entre les trois catégories : parlementaires, juges et procureurs).

Tableau des intérêts à enregistrer et des seuils correspondants applicables aux membres de la Saeima

Catégorie	Déclaration obligatoire	Seuils
Postes supplémentaires (rémunérés, non rémunérés + ceux autorisés par la législation)	✓	Tout doit être déclaré (renseignements sur tous les postes supplémentaires, contrats de travail, autorisations, etc.)
Intérêts commerciaux (Parts donnant droit aux plus-values, actions, partenariat,	✓	Tout doit être déclaré

Catégorie	Déclaration obligatoire	Seuils
entrepreneur individuel)		
Cadeaux	✓	Tous les cadeaux en numéraire quelle qu'en soit la valeur et tous les cadeaux dont la valeur dépasse 20 fois le salaire mensuel minimal
Cadeaux diplomatiques	✓	Propriété de l'Etat ; doit être consigné dans un registre officiel.
Terrains et biens (y compris les véhicules)	✓	Biens immobiliers appartenant à l'agent, qui sont en sa possession ou qu'il utilise ; véhicules appartenant à l'agent, qui sont en sa possession, qu'il utilise, ou qu'il loue.
Revenus (y compris l'épargne)	✓	Y compris l'épargne, en espèces ou autre, si elle dépasse 20 x le salaire mensuel minimal
Dettes, prêts et opérations financières	✓	Tous ceux, quels qu'ils soient, qui dépassent 20 x le salaire mensuel minimal
Autres mandats électifs/publics	✓	
Intérêts non financiers		

55. Tous les types de revenus touchés doivent être identifiés individuellement par leur montant brut, la monnaie, l'adresse et le nom de la source (identifiant et dénomination des personnes morales et des personnes physiques). Comme indiqué ci-dessus, les parlementaires doivent déclarer tous les autres postes qu'ils occupent, même de façon légale (postes dans des associations, des fondations, des organisations religieuses et des syndicats). Les déclarations doivent indiquer en détail les contrats ou autorisations de travail et toutes les responsabilités liées aux postes que le parlementaire occupe. Les déclarants peuvent donner des informations supplémentaires sur leur poste, leurs intérêts, ou tout changement pertinent concernant leurs fonctions intervenu pendant la période de déclaration et non indiqué ailleurs dans le formulaire.

56. Les déclarations sont librement accessibles au public, mais avec quelques restrictions. Parmi les renseignements non publics figurent le lieu de résidence et le numéro d'immatriculation personnel de l'agent, de ses proches et de toute personne mentionnée dans la déclaration, ainsi que des informations sur les contreparties (parties avec lesquelles un contrat a été signé), notamment ses débiteurs et ses créanciers. Ces renseignements non publics peuvent être consultés par les agents publics et les autorités qui examinent les déclarations, conformément au droit et dans certains cas fixés par la législation : procureurs, institutions d'enquête et services de sécurité de l'Etat⁹.

57. Les déclarations ordinaires sont archivées et maintenues par le SRS et les parties non confidentielles sont mises en ligne sur son site internet, avec possibilité de recherche par nom. Les membres de famille des parlementaires ne sont pas tenus de déposer une déclaration, à moins qu'ils ne soient eux-mêmes fonctionnaires. Cela étant, depuis mars 2012, toutes les personnes physiques (en plus des agents publics) doivent faire une déclaration de patrimoine selon des critères et des seuils établis.

58. Les candidats au parlement doivent soumettre à la Commission électorale centrale (CEC) des informations analogues (à celles indiquées ci-dessus) dès que leur parti (organisation) politique dépose sa liste de candidats auprès de la CEC. Ces informations sont disponibles sur le site web de la CEC.

⁹ Loi sur les conflits d'intérêts, article 26.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

59. Comme indiqué précédemment, le contrôle de conformité aux règles relatives aux déclarations de patrimoine incombe pour l'essentiel au KNAB et au SRS. Les caractéristiques de ce régime de contrôle sont exposées aux paragraphes 17 et 23 du présent rapport.

60. Les violations des règles relatives aux conflits d'intérêts peuvent entraîner des sanctions administratives ou pénales. Les sanctions administratives vont de l'amende (montant maximal de 355 EUR) à, dans certains cas, une suspension de fonctions ou une interdiction d'exercer une fonction publique. Le défaut de déclaration en temps voulu est passible d'une amende administrative et le défaut de déclaration après réception d'un avertissement est une infraction pénale passible d'une amende d'un montant maximal égal à 60 fois le salaire mensuel minimal ou d'une peine de prison d'une durée maximale de deux ans. Dans les deux cas, le SRS est chargé de faire appliquer la loi. Si un conflit d'intérêts a permis un enrichissement personnel, une action civile en restitution peut être engagée et aboutir éventuellement à des amendes supplémentaires. En cas de fausse déclaration concernant un bien de très grande valeur ou un revenu de montant très important, l'agent public fautif peut être reconnu responsable pénalement et sanctionné d'une amende d'un montant maximal égal à 100 fois le salaire mensuel minimal ou d'une peine de substitution ou d'une peine de prison d'une durée maximale de quatre ans. Le défaut d'indication de l'origine d'un bien de grande valeur ou d'un revenu de montant important et/ou le défaut de réponse sincère à une demande de ces informations constitue une infraction pénale, qui est passible d'une amende d'un montant maximal égal à 150 fois le salaire mensuel minimal ou à une peine de prison d'une durée maximale de six ans, et à la confiscation du bien ou du revenu en question.

61. Les sanctions pénales pour violation des restrictions applicables aux fonctions comprennent : une amende (d'un montant maximal égal à 150 fois le salaire mensuel minimal) avec ou sans peine privative de liberté et/ou des restrictions à l'emploi (portant par exemple sur la fonction ou l'occupation d'un poste particulier) pour une durée maximale de trois ans, une détention préventive, une peine de substitution, ou une peine de prison d'une durée maximale de trois ans. Les sanctions applicables aux agents publics occupant un poste à responsabilité sont : une amende d'un montant maximal égal à 200 fois le salaire mensuel minimal, avec ou sans confiscation du bien, et/ou des restrictions à l'emploi (idem ci-dessus), ou une peine de prison d'une durée maximale de cinq ans (article 325, Code pénal). Quiconque est reconnu pénalement coupable d'utiliser sa position officielle pour faciliter illégalement la transaction d'un bien ou participer illégalement à une telle transaction en vue d'acquérir le bien en question, ou pour obtenir un autre intérêt/avantage personnel, est passible d'une peine privative de liberté d'une durée maximale de deux ans ou d'une amende d'un montant maximal égal à 100 fois le salaire mensuel minimal. Si l'agent public occupe un poste à responsabilité, il encourt une peine de prison d'une durée maximale de cinq ans, avec ou sans confiscation du bien (article 326, Code pénal).

62. L'EEG estime que le mécanisme de déclaration présenté dans la loi sur les conflits d'intérêts est très complet. Elle n'a pas eu connaissance de critiques majeures quant à la capacité (ressources¹⁰ et expertise) du KNAB et du SRS à contrôler les déclarations ou à recueillir des informations de tierces parties lorsque l'enquête l'exige. L'EEG a été informée que les déclarations des parlementaires sont contrôlées une fois par an, de façon aléatoire et si une plainte est déposée contre un individu particulier, et qu'une attention particulière est portée aux membres nouvellement élus de la Saeima ou à ceux qui ont déjà enfreint les règles. De même, l'éventail des sanctions possibles applicables

¹⁰ Le KNAB compte huit experts seniors, y compris le chef de division et le chef adjoint. Au SRS, 25 personnes sont chargées de contrôler les déclarations de patrimoine.

en cas de violation de la loi sur les conflits d'intérêts semble suffire sur le papier. L'EEG a été informée qu'aucun député n'a jamais eu à répondre de ses actions devant un tribunal, mais que des sanctions administratives, en l'occurrence des amendes, ont été infligées à chaque fois que le KNAB ou le SRS a détecté une infraction à la législation (voir également le paragraphe 67).

63. Cela dit, l'EEG est restée quelque peu perplexe devant la passivité de la Saeima face aux questions d'intégrité et de prévention de la corruption en interne et a constaté que les mécanismes d'autocontrôle sont encore embryonnaires. Comme indiqué précédemment (paragraphe 40), l'EEG a constaté que les parlementaires étaient exclus d'un certain nombre de dispositions de prévention de la corruption figurant dans la loi sur les conflits d'intérêts. Par exemple, elle note que si la loi sur les conflits d'intérêts donne en détail, dans ses dispositions, les canaux et procédures possibles de signalement de conflits d'intérêts, ces procédures n'ont pas encore été mises en pratique à la Saeima. En guise d'explication, les autorités ont fait valoir que ces procédures exigent le signalement à une autorité supérieure et que les parlementaires sont indépendants et ne sont subordonnés à aucune hiérarchie. A cet égard, la loi sur les conflits d'intérêts dispose clairement que ni le Présidium ni le Président de la Saeima ne peuvent être considérés comme le « chef de l'autorité », un haut fonctionnaire, une institution ou une autorité collégiale au sens des obligations prescrites par la loi. Un député peut signaler au KNAB des conflits d'intérêts concernant d'autres députés ou des soupçons d'irrégularités, mais il ne peut pas le faire pour ce qui le concerne lui-même. A cet égard, à la question concernant la procédure actuelle permettant de décider des suites à donner dans l'éventualité d'un conflit d'intérêts, il a été répondu à l'EEG que ces questions sont résolues par le parlementaire lui-même, selon son bon sens. Cette réponse traduit un faible degré de compréhension de la raison d'être de la loi sur les conflits d'intérêts, des mécanismes de prévention qu'elle met en place, de la notion même de conflit d'intérêts et de la façon dont elle est censée guider les choix et les décisions des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, elle envoie au public un message erroné. L'EEG note par ailleurs que pour l'heure, la Lettonie ne dispose pas de mécanisme faisant obligation aux députés de faire des déclarations orales ad hoc dès le début de la procédure parlementaire, déclarations qui seraient ensuite consignées et librement accessibles au public. Cette bonne pratique, aujourd'hui mise en œuvre dans de nombreux pays, pourrait se révéler utile en Lettonie pour s'assurer que les conflits d'intérêts susceptibles de se présenter lors de l'examen de certaines questions par la Saeima sont dûment consignés et signalés.

64. La culture de la prévention et l'évitement des conflits d'intérêts ne sont pas encore ancrés à la Saeima ; l'EEG affirme avec conviction qu'il faut prendre des mesures décisives montrant que les parlementaires prennent leurs responsabilités et adoptent une démarche proactive dans ce domaine. La discipline et la responsabilité doivent d'abord venir de l'intérieur de la Saeima. L'EEG note par ailleurs qu'il n'existe pas de mécanisme à la Saeima pour enquêter sur les comportements répréhensibles *ex officio*, ce qui, dans les faits, signifie que la Saeima a confié ses fonctions de contrôle à des organes externes.

65. L'efficacité des normes définies dans le code d'éthique de la Saeima et dans la loi sur les conflits d'intérêts dépend non seulement du degré d'information des personnes et de leur volonté de se conformer à ces dispositions, mais aussi de la pertinence des outils pour les faire respecter. De plus, comme indiqué précédemment, la Commission Mandat, éthique et soumission ne lutte pas de façon proactive contre les violations du code d'éthique de la Saeima. A ce jour, trois députés ont été sanctionnés pour violation du Code, en l'occurrence pour des comportements concernant des violations relativement marginales (l'un avait utilisé une expression offensante à l'égard d'un parlementaire du camp adverse, l'autre avait eu un geste déplacé envers des personnes qui protestaient à l'extérieur du bâtiment de la Saeima et le troisième a discrédité l'image de la Saeima dans sa vie privée). Ils ont été sanctionnés d'un avertissement. L'EEG a été informée qu'en tout état de cause, la perte des voix de certains électeurs est une sanction *de facto*

pour tout parlementaire qui enfreint la législation. L'EEG ne souscrit pas pleinement à cette affirmation, qui omet le fait que la rectification et la sanction des comportements répréhensibles ne sauraient être assumés par les citoyens ou, du moins, pas exclusivement. L'EEG est convaincue qu'un système de réglementation de l'éthique, équitable, robuste et efficace, peut considérablement améliorer l'image de la politique. Au vu des éléments fournis ci-dessus, **le GRECO recommande 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.**

Immunité

66. La Constitution de la Lettonie énonce les protections et les immunités qui s'appliquent aux membres de la Saeima. Au cours d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, les parlementaires ne peuvent pas être appelés à témoigner au sujet de leurs votes ou des points de vue qu'ils ont exprimés dans l'exercice de leurs fonctions. Ils peuvent être poursuivis devant les tribunaux s'ils diffusent, dans le cadre de leurs activités parlementaires, des déclarations diffamatoires qu'ils savent être fausses ou qui constituent une atteinte à la vie privée ou à la vie familiale. Par ailleurs, ils ne peuvent pas être arrêtés, leur domicile ne peut pas être perquisitionné et leur liberté individuelle ne peut pas être limitée de quelque manière que ce soit sans le consentement de la Saeima (sauf s'ils sont pris en flagrant délit). Sans le consentement de la Saeima, aucune poursuite pénale ne peut être engagée et aucune amende administrative ne peut être infligée à l'un de ses membres. Les parlementaires ont aussi le droit de refuser de fournir des preuves dans certaines circonstances pour protéger les personnes qui leur ont confié des informations (citoyens, donneurs d'alerte, etc.).

67. Lorsqu'une violation des règles relatives aux déclarations est constatée, qu'une enquête est diligentée (demande, contrôle et évaluation de toutes les données disponibles) et qu'une décision de sanction administrative est prise à l'encontre d'un parlementaire, une demande de levée d'immunité doit d'abord être soumise à la Saeima. Pendant les législatures 2006-2010 et 2010-2011, la Saeima a donné son consentement à la sanction administrative de 26 parlementaires (plus d'une fois pour certains d'entre eux) à la demande du KNAB. Jusqu'ici, la Saeima a répondu favorablement à toutes les demandes de sanctions administratives à l'encontre de ses membres. Aucune de ces affaires ne portait sur des faits de corruption majeure, mais le plus souvent sur des conflits d'intérêts, par exemple : parlementaires employant leurs proches comme assistants ou louant à des proches des locaux résidentiels dans le but de recevoir des indemnités pour frais de location ; violations des dispositions concernant les incompatibilités, à savoir parlementaires occupant des postes interdits, en dehors de leur fonction parlementaire et parallèlement à celle-ci ; participation à des prises de décision touchant leurs propres intérêts, par exemple décisions concernant les dédommagements de certains frais.

68. Plusieurs personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue sur place se sont dites généralement préoccupées par la question des immunités des parlementaires, qui a été réglementée en Lettonie pour la première fois en 1922 et qui n'a pas été revue depuis. Outre l'exonération de responsabilité (liberté d'expression), les parlementaires lettons bénéficient également d'une immunité de procédure, comme indiqué précédemment. La question du recours permanent à l'immunité pour échapper aux sanctions administratives et à la perquisition a aussi été soulevée, car cette attitude donne au public l'impression que les parlementaires sont au-dessus des lois. Du point de vue de l'EEG, cette pratique est peu justifiée : en règle générale, les immunités sont destinées à protéger certaines catégories d'agents contre les abus et les ingérences indues dans leurs activités, et l'EEG conçoit difficilement que l'immunité administrative puisse être invoquée ou légitimement fondée en ces termes. Si l'EEG s'abstient de formuler une recommandation officielle sur

l'immunité de procédure dans les affaires pénales (question qui a été réglée au cours du premier cycle d'évaluation et jugée globalement acceptable), elle estime que l'immunité accordée actuellement aux parlementaires en matière de responsabilité administrative est trop vaste et aujourd'hui peu justifiée. Dans la même veine, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, lors de sa visite officielle en Lettonie du 3 au 5 juin 2012, a fait part à maintes reprises de ses inquiétudes concernant la très grande portée du système des immunités en Lettonie et a demandé au gouvernement de prendre des mesures pour modifier la législation. Un certain consensus semble se dégager parmi les parlementaires eux-mêmes en vue de la révision du système actuel, et des initiatives ont récemment été prises pour que les choses évoluent (c'est-à-dire pour que soit modifiée la législation relative aux immunités). Cela étant, la proposition correspondante n'ayant pas recueilli la majorité des deux tiers requise pour modifier la Constitution, elle n'a pas été adoptée et la question reste à traiter. Par conséquent, **le GRECO recommande que le système des immunités administratives applicables aux membres de la Saeima soit supprimé.**

Conseils, formation et sensibilisation

69. Le site internet du KNAB contient des informations sur la prévention de la corruption et décrit les différentes dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Le site internet du SRS apporte des informations et contient des consignes pour établir les déclarations. Le KNAB organise des ateliers et dispense des formations pour expliquer les dispositions concernant l'éthique, les conflits d'intérêts et les restrictions applicables aux différentes catégories d'agent public. Le SRS propose en outre des consultations pour aider les agents à remplir leur déclaration.

70. Malgré l'assistance apportée par le KNAB et, dans une certaine mesure, par le SRS, pour sensibiliser les différentes catégories d'agents publics visées par la loi sur les conflits d'intérêts aux règles existantes en la matière, il est ressorti de la visite sur site que les parlementaires ont, de toute évidence, une compréhension essentiellement théorique de ces règles et limitée aux modalités de déclaration de patrimoine. Lorsque l'EEG a essayé de tester des exemples concrets, elle n'a pas reçu de réponse claire en ce qui concerne la procédure à appliquer en cas de soupçon de conflits d'intérêts. A la lumière des entretiens menés, l'EEG a des raisons de douter du fait que les députés puissent détecter un éventuel conflit d'intérêts en examinant des cas concrets concernant leurs activités parlementaires quotidiennes. L'EEG encourage le KNAB à poursuivre ses efforts en vue d'informer, d'instruire et de sensibiliser les membres de la Saeima et des organes de surveillance compétents sur les conflits d'intérêts. De plus, l'EEG est toujours convaincue que la responsabilité individuelle doit être une priorité dans ce domaine ; la Saeima elle-même doit trouver de meilleures façons de sensibiliser ses membres et de promouvoir une culture de l'éthique en son sein. A l'heure actuelle, la Commission Mandat, éthique et soumissions n'a pas de rôle d'orientation et de conseil sur la manière d'interpréter et de mettre en œuvre les règles en vigueur. L'EEG souligne une fois de plus ce point extrêmement important : pour que le régime de bonne conduite et d'éthique fonctionne correctement, les parlementaires doivent élaborer des règles équitables et réalistes ainsi que des dispositifs et des mécanismes permettant d'instiller et de maintenir des valeurs éthiques fortes. Les parlementaires eux-mêmes doivent participer à la réussite de ce régime. Tous ces éléments invitent à adopter des mesures ciblées et concrètes, qui pourraient inclure, sans toutefois s'y limiter, des formations initiales et périodiques, la mise en place d'une foire aux questions, la publication de travaux pratiques, des conseils, la mise en place d'une entité officielle permanente destinée à conseiller les parlementaires (par exemple, un comité ou un représentant spécialisé), etc. L'EEG renvoie à la dernière partie de la recommandation iii (paragraphe 38), qui préconise expressément l'élaboration d'un tel système d'orientation et de conseil.

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

71. La Lettonie présente un système judiciaire à trois niveaux qui comprend des tribunaux (municipaux) de district (ci-après tribunaux de district), des tribunaux régionaux et la Cour suprême. En état d'urgence ou de guerre, le pouvoir judiciaire peut être exercé par les tribunaux militaires.

72. Il existe 34 tribunaux de district, qui sont les tribunaux de première instance pour les affaires civiles et pénales, et un tribunal administratif au niveau des tribunaux de district. Cinq tribunaux régionaux font fonction de cour d'appel pour toutes les affaires des tribunaux de district et les affaires décidées par un juge unique, et de tribunaux de première instance dans certaines circonstances, notamment pour les affaires de plus grande complexité et de plus grand ampleur. Il existe également un tribunal administratif au niveau régional¹¹. Au 1^{er} janvier 2012, des juridictions cadastrales ont été intégrées dans la structure du tribunal de district¹².

73. La Cour suprême de Lettonie se compose (1) du Sénat, et (2) de deux chambres : la Chambre des affaires civiles et la Chambre des affaires pénales. Celles-ci font office de cours d'appel pour les affaires entendues en première instance par les tribunaux régionaux. Le Sénat de la Cour suprême constitue la cour de cassation pour toutes les affaires entendues par des tribunaux de district et régionaux, ainsi que le tribunal de première instance pour les affaires relatives à des décisions adoptées par la Cour des comptes en vertu de l'article 55 de la loi relative à la Cour des comptes. Le Sénat se compose de trois départements : Affaires civiles, Affaires pénales et Affaires administratives. Du point de vue administratif, la Cour suprême est séparée des tribunaux de district et régionaux.

74. Il existe 472 juges professionnels en Lettonie¹³, 115 hommes et 357 femmes. Le système des juges non professionnels a été aboli en 2009. A l'heure actuelle, les femmes l'emportent numériquement sur les hommes à tous les niveaux du système judiciaire letton : leur proportion est nettement plus élevée dans les tribunaux de district (233 juges femmes, 65 juges hommes) qu'à la Cour suprême (26 juges femmes, 23 juges hommes). En outre, le nombre de femmes présidentes est supérieur à tous les niveaux judiciaires, mais au niveau des tribunaux de district, il n'est pas proportionnel au nombre de juges femmes (soit 27 présidentes de tribunaux contre 15 présidents)¹⁴.

75. La Lettonie a également une Cour constitutionnelle – autorité judiciaire indépendante – qui examine, entre autres, la compatibilité constitutionnelle de la législation, des dispositions légales, des accords internationaux ou de la conduite de la Saeima (excepté les actes administratifs), du Conseil des ministres, du Président, du Président de la Saeima et du Premier Ministre, etc. Cette autorité compte sept membres, trois proposés par la Saeima, deux par le Conseil des ministres et deux par la Cour suprême (séance plénière). Tous les magistrats de la Cour constitutionnelle doivent avoir

¹¹ Les autorités ont indiqué après la visite sur place que, suivant les amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire, il est prévu de soumettre progressivement toutes les affaires (dans un laps de temps allant respectivement jusqu'au 31 Décembre 2015 pour les affaires pénales et jusqu'au 31 Décembre 2019 pour les affaires au civil) aux tribunaux de district en première instance. Ainsi, les tribunaux régionaux n'entendront les affaires qu'en appel. Les propositions d'amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire ont été soumises à la Saeima.

¹² Modification de la loi sur le pouvoir judiciaire adoptée par le Parlement le 21 juillet 2011 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

¹³ D'après les données subséquentement communiquées en octobre 2012, la Lettonie compte 580 juges professionnels. Ce nombre comprend les juges de la Cour suprême et ceux affectés au cadastre mais ne comprend pas les juges de la Cour constitutionnelle.

¹⁴ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

au moins 40 ans, détenir des titres universitaires élevés et avoir au moins 10 années d'expérience en droit ou d'exercice de la magistrature.

76. La Cour constitutionnelle n'a pas la capacité d'autosaisie et le droit de saisine revient aux autorités suivantes : le Président, la Saeima en tant qu'institution, les membres de la Saeima (au moins vingt d'entre eux), le Conseil des ministres, le Procureur général, le Conseil de contrôle de l'Etat, le médiateur, le Dome (Conseil) d'une municipalité, ainsi que les tribunaux de droit commun engagés dans l'examen d'une affaire civile, pénale ou administrative, un juge du cadastre quand il inscrit un bien immobilier au cadastre – et confirme ainsi les droits de propriété sur ce bien, de même que toute personne physique ou morale dont les droits fondamentaux énoncés dans la Constitution ont été violés. Ces dernières années, la Cour a entendu plusieurs requêtes sur la question du traitement des juges et analysé la relation et les risques possibles entre de telles réformes et le principe de l'indépendance de la justice. En 2011, le Conseil de la magistrature – au nom des juges – a le droit de saisir la Cour constitutionnelle.

Les principes d'indépendance et d'impartialité

77. Le principe de l'indépendance de la justice est consacré par l'article 83 de la Constitution lettone, qui énonce que les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. La loi sur le pouvoir judiciaire (articles 10 et 11) et la loi sur la Cour constitutionnelle (article 2) énoncent également la garantie de l'indépendance de la magistrature et interdisent toute ingérence dans son travail. L'indépendance de la justice et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un Etat de droit. Ces principes bénéficient aux citoyens et à la société au sens large, car ils protègent le processus de décision judiciaire de toute influence indue et représentent en définitive une garantie pour la tenue de procès équitables.

78. L'EEG a toutefois observé que cette indépendance formelle, ainsi que l'impartialité du judiciaire, étaient ébranlées par le fait que le public percevait largement l'appareil judiciaire comme corrompu et ne faisait donc que très peu confiance à ces institutions. Cette perception a probablement été alimentée par un scandale de grande ampleur en 2007 et une enquête parlementaire en 2008 sur la corruption présumée de juges et de personnalités politiques de premier plan – les deux concernant des événements survenus dans les années 1990. Le scandale de 2007 a été précipité par la publication de transcriptions révélant des discussions impropres et contraires à l'éthique tenues avant le procès entre un avocat réputé et plusieurs juges, enregistrées illégalement entre 1998 et 2000. Une enquête du Procureur général a authentifié une partie des transcriptions et une commission parlementaire spéciale a produit un rapport peu concluant en septembre 2008 ; bien que trois juges aient démissionné devant ces allégations, aucun n'a été inculpé¹⁵. En revanche, en février 2008, deux juges de district ont été condamnés à huit ans d'emprisonnement pour avoir accepté des pots-de-vin¹⁶. La peine a ensuite été réduite à trois ans en appel.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

79. La Saeima décide de la nomination, la reconduction et l'avancement des juges en Lettonie. Jusqu'à récemment, la Saeima votait également les transferts du personnel judiciaire entre tribunaux de même niveau. En 2010, des décisions sur le roulement ou la mutation d'un juge ont été prises par le Conseil de la magistrature, en tenant compte des avis du Conseil des qualifications judiciaires. Cela dit, il existe des règles prévoyant que la destitution ou le transfert d'un juge s'effectue uniquement dans des circonstances très

¹⁵ Evaluation du système national d'intégrité en Lettonie. Transparency International (2011).

¹⁶ Rapport 2009 sur les pratiques de la Lettonie en matière de droits de l'homme. Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail, Département d'Etat des Etats-Unis.

spécifiques fixées par la loi (avec le consentement, élection/nomination à un autre poste, raisons médicales, retraite, condamnation pénale¹⁷).

80. Le Conseil de la magistrature (chapitre 13 de la loi sur le pouvoir judiciaire) est une institution collégiale qui a été établie en 2010, pour participer à l'élaboration des politiques et stratégies judiciaires, et pour aider à améliorer l'organisation du travail au sein de l'appareil judiciaire (article 89¹ de la loi sur le pouvoir judiciaire). Il réunit les présidents de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle et du Comité juridique de la Saeima, le ministre de la Justice, le Procureur général, les présidents du Conseil de l'ordre des avocats, le Conseil du notariat, le Conseil des huissiers assermentés, et sept membres élus – un issu de la Cour suprême et six élus dans la Conférence des juges. Ces derniers représentent les autres juridictions et les institutions judiciaires. Les membres du Conseil de la magistrature sont élus pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Le Juge principal de la Cour suprême est le président du Conseil de la magistrature. Les décisions du Conseil de la magistrature sont prises à la majorité des suffrages exprimés, et en cas d'égalité des voix le président dispose d'une voix prépondérante.

81. Le Conseil des qualifications judiciaires supervise le processus de qualification des nouveaux juges, et évalue leur compétence et leur aptitude à l'emploi. Il donne également son avis sur les candidats aux nominations, atteste leur nomination et supervise le processus d'attribution des niveaux de qualification (qui sont liés au salaire, voir paragraphe 90). Le Conseil se compose de neuf membres élus par la Conférence des juges pour un mandat de quatre ans : trois juges de la Cour suprême, trois juges des tribunaux régionaux (dans les domaines du droit civil, pénal et administratif), deux juges de district et un juge du cadastre. Les opinions du Conseil des qualifications judiciaires peuvent être contestées devant le Tribunal disciplinaire (article 93, loi sur le pouvoir judiciaire).

82. La Conférence des juges est un organe judiciaire autonome auquel participent les juges de la Cour suprême, les juges régionaux, les juges de district et les juges du cadastre avec voix délibérative. La conférence élit les membres du Conseil de la magistrature, les membres du Conseil des qualifications judiciaires, les membres de la Commission de l'éthique judiciaire et ceux du Conseil de discipline judiciaire (voir respectivement paragraphes 111 et 138). La conférence a également des fonctions consultatives concernant les questions du moment liées aux pratiques judiciaires, gère les propositions adressées au Juge principal de la Cour suprême concernant l'interprétation de dispositions juridiques, débat de questions pratiques relatives au travail des tribunaux (par exemple, des questions de financement ou de sécurité sociale) et approuve des règles déontologiques pour la profession.

83. Les candidats aux fonctions judiciaires sont sélectionnés par concours ouvert en deux étapes. La première étape est un entretien dirigé visant à évaluer l'adaptabilité, et la seconde est un examen et une épreuve de rédaction destinés à tester les compétences professionnelles. En sus des conditions générales posées pour devenir juge (comme la citoyenneté, un diplôme de droit ou l'impartialité politique – c'est-à-dire, ne pas être membre d'un parti politique) et des exigences en matière de stage, le Conseil des qualifications judiciaires examine les compétences professionnelles des candidats avant d'émettre ses recommandations concernant leur nomination. L'intégrité des candidats n'est soumise à aucune vérification particulière.

84. Le Conseil des qualifications judiciaires donne son avis et ses recommandations au ministre de la Justice pour les tribunaux de district et régionaux, et au président de la Cour suprême pour la Cour suprême, qui les présente à la Saeima (articles 57 et 59, Loi sur le pouvoir judiciaire).

¹⁷ Loi sur le pouvoir judiciaire, article 82.

85. Tous les juges des tribunaux de district sont désignés pour une période initiale de trois ans et les juges de la Cour suprême et des tribunaux régionaux sont nommés à titre permanent. Une fois la période initiale de trois ans achevée, les juges des tribunaux de district sont évalués en fonction de leurs prestations par le Conseil des qualifications judiciaires et les résultats obtenus transmis à la Saeima par le ministre de la Justice. Si leurs prestations sont jugées insatisfaisantes, le ministre de la Justice ne leur accorde pas la nomination. Dans les autres cas, le candidat est nommé à titre permanent ou pour un mandat de deux ans supplémentaires qui doit être confirmé par la Saeima. Par ailleurs, seule la Saeima peut démettre un juge de ses fonctions, et uniquement sur la base d'une décision du Conseil de discipline judiciaire, ou si le juge a été condamné et que le jugement est entré en vigueur¹⁸.

86. De nombreux interlocuteurs n'ont pas désapprouvé le fait que les juges des tribunaux de district soient nommés pour un mandat initial de trois ans, considérant qu'il s'agissait d'une période d'essai utile pour évaluer l'aptitude d'un juge à exercer à titre permanent. En revanche, ils ont exprimé leur crainte que le rôle de la Saeima à la fois dans la nomination et la reconduction du mandat des juges après trois ans, et éventuellement pour un autre mandat de deux ans, n'implique un trop grand risque d'abus d'influence. La majorité des interlocuteurs ont salué le passage récent du scrutin secret au scrutin découvert pour les nominations officielles au sein de la Saeima, par la voie de modifications législatives introduites le 19 janvier 2012. Cette évolution a été considérée comme une étape positive pour renforcer l'obligation des membres de la Saeima de rendre des comptes aux citoyens, en espérant que cela préviendra désormais les actions arbitraires de sa part. La mesure étant récente, l'EEG n'a pas pu déterminer jusqu'à quel point elle permettra de réduire le risque d'ingérence politique par le pouvoir législatif sur la nomination des juges et donc d'accroître l'indépendance de la justice.

87. L'EEG est d'avis que le rôle du parlement dans la confirmation initiale des nominations judiciaires peut ne pas être problématique en soi, s'il est correctement encadré. En revanche, l'EEG estime, qu'en Lettonie, le rôle de la Saeima, pour ce qui est de la nomination (qui va au-delà de la simple confirmation), reconduction et de l'avancement des juges, constitue une intrusion indue dans l'indépendance du pouvoir judiciaire. D'après l'EEG, le fait de ne pas veiller à ce que la responsabilité de l'évolution de la carrière des juges repose exclusivement sur le pouvoir judiciaire lui-même revient à méconnaître l'importance de construire un appareil judiciaire en Lettonie qui soit indépendant dans la pratique, et pas seulement en droit.

88. L'EEG rappelle les observations de la Commission de Venise dans le cas spécifique de la Lettonie, mettant en garde contre le poids de l'autorité de la Saeima sur les juges et, plus particulièrement, contre le fait qu'« au fil du temps les nominations des juges pourraient ainsi plus facilement qu'autrement devenir l'objet d'un jeu politique entre les partis »¹⁹. En particulier, L'EEG a aussi appris que le rôle de la Saeima dans la nomination des juges de la Cour suprême avait causé quelques problèmes. Bien qu'il soit apparu clairement à l'EEG durant sa visite sur le terrain que le risque d'une influence politique directe sur les décisions de justice était faible, des ingérences politiques ont été relevées au niveau des nominations. L'EEG a notamment été informée qu'en octobre 2009 et en décembre 2010, la Saeima n'avait pas confirmé la nomination de deux candidats distincts à la Cour suprême. Dans le premier cas, des observateurs ont affirmé que la décision venait du fait que le juge concerné avait délivré un mandat d'arrêt contre le maire de la ville portuaire de Ventspils, homme qui serait très influent sur la scène politique lettonne. Dans le second cas, le candidat était un expert en droit pénal réputé, issu d'un groupe de réflexion non gouvernemental²⁰.

¹⁸ Constitution, article 84. Loi sur le pouvoir judiciaire, article 83.

¹⁹ Avis sur le projet de loi relatif au pouvoir judiciaire et sur les amendements constitutionnels correspondants de la Lettonie, CDL AD (2002) 26.

²⁰ Evaluation du système national d'intégrité en Lettonie. Transparency International (2011).

89. A la lumière des problèmes rencontrés dans les nominations judiciaires à la Cour suprême, et du risque d'ingérence à d'autres niveaux de juridiction, l'EEG estime qu'il est essentiel de veiller à ce que la responsabilité de la nomination et de la carrière des juges (y compris leur reconduction et leur avancement) repose sur le pouvoir judiciaire. La construction et la protection de l'indépendance des juges en Lettonie en dépendent. L'EEG constate que la Lettonie a déjà retiré le pouvoir de la Saeima en matière de transferts du personnel judiciaire pour l'octroyer au Conseil de la magistrature, et comme expliqué ci-dessus, a récemment adopté le scrutin découvert pour les procédures de nomination ; ce sont des mesures positives et l'EEG ne peut qu'encourager les autorités à poursuivre leur action dans ce sens pour renforcer l'indépendance de la magistrature. Dans ce contexte, il conviendra de se pencher de plus près sur l'étendue des pouvoirs de la Saeima. **Le GRECO recommande (i) d'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) de 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.**

Carrière et conditions de service

90. Le salaire d'un juge dépend de sa juridiction, du rôle tenu et de son degré de qualification (catégorie) qui s'appuie sur ses années d'expérience et son évaluation périodique (attestation). Le salaire annuel brut d'un juge récemment nommé est de 19 752 euros. En 2011, le salaire annuel brut d'un juge de la Cour suprême était de 31 849 euros. Les juges ne reçoivent aucun autre avantage pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, qu'un traitement afférent à leurs fonctions judiciaires. Chaque mois, des informations sur les salaires des juges sont publiées sur le site web de l'Administration des tribunaux.

91. Dans le système actuel (qui sera remplacé en 2013), le parcours d'un juge s'étage sur cinq catégories ou niveaux de qualification. Après ses trois premières années d'exercice et une appréciation positive, un juge est placé au cinquième et plus bas niveau et cela s'accompagne d'une augmentation de salaire de 7 %. Lorsque le juge a atteint le niveau de qualification le plus élevé, il bénéficie d'une augmentation de salaire de 35 %. Les juges doivent travailler à un niveau de qualification donné durant au moins 2/3 du temps minimum fixé par la loi pour ce niveau, avant de pouvoir passer au niveau supérieur. Le Conseil des qualifications judiciaires mène les évaluations et attribue les qualifications. Les décisions du Conseil des qualifications judiciaires sont susceptibles d'être contestées en appel auprès du Tribunal disciplinaire.

92. Les demandes relatives au budget annuel des tribunaux de district et régionaux sont préparées par l'Administration des tribunaux. Le Conseil de la magistrature n'intervient pas dans l'élaboration de la demande, mais lorsque celle-ci est achevée, le ministère de la Justice sollicite son avis et le transmet au ministère des Finances, en même temps que la demande. La Cour suprême est financée par un poste distinct du budget de l'Etat. Le président de la Cour suprême (et la Cour constitutionnelle) préparent leurs demandes budgétaires respectives dans les limites fixées par le ministère des Finances et les présentent au Conseil des ministres. Ils demandent aussi l'avis de Conseil de la magistrature mais celui-ci n'a aucune valeur contraignante. Selon une décision prise par la Cour constitutionnelle en novembre 2010, plusieurs dispositions des lois sur les budgets et la gestion financière n'étaient pas conformes à la Constitution ; en tant qu'organes indépendants, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle n'ont pas la garantie de pouvoir défendre leurs demandes budgétaires auprès du Conseil des ministres. Les lois ont été modifiées en 2011 et la question n'a soulevé aucune inquiétude particulière pendant la visite d'évaluation.

93. L'EEG a néanmoins entendu, lors de sa visite sur le terrain, que le manque de ressources humaines était un problème récurrent dans les tribunaux lettons. D'après des études récentes, qui ont permis d'observer le travail des agents du système judiciaire (notamment les juges, les procureurs, les notaires, les huissiers, ainsi que les employés du ministère de la Justice et de l'Administration des tribunaux), le nombre insuffisant de juges a été identifié comme le principal problème auquel l'ensemble du système est confronté. Toutefois, plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place ont aussi exprimé des préoccupations portant sur le grand écart de salaires entre les juges et leurs employés, notamment les greffiers. Le rôle du greffier est clairement indispensable à la bonne marche des affaires et à l'administration sans heurt du système judiciaire. En outre, la greffe ouvrant souvent la voie au métier de juge en Lettonie, il est à craindre – faute d'une rémunération adéquate – qu'elle n'attire pas nécessairement les personnes les plus aptes vers la magistrature. Il a également été indiqué à l'EEG que la profession judiciaire, et plus précisément le niveau de rémunération actuel, n'était pas assez motivante pour les jeunes juristes, dont un grand nombre quitte la magistrature après la période probatoire de trois ans, principalement pour rejoindre des cabinets d'avocats privés.

94. Il est clair que la réforme salariale et le contrôle budgétaire constituent un sujet brûlant pour la magistrature lettone, et pas seulement à cause de la crise économique qui a durement touché le pays en 2008. Les propositions de réformer les salaires des magistrats (certaines allant jusqu'à prôner une réduction de 60 %) ont été contestées par les juges lettons devant la Cour constitutionnelle. Selon deux arrêts distincts émis par la Cour en 2010²¹, bien qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, la réforme des salaires entre effectivement dans le champ des compétences du pouvoir législatif (et non exécutif), les principes constitutionnels – en particulier, l'indépendance de la justice – restreignent le pouvoir discrétionnaire des législateurs d'effectuer cette réforme de façon arbitraire. La Cour a énoncé *inter alia* que : le pouvoir judiciaire devait être judicieusement consulté ; les juges devaient avoir une sécurité financière – c'est-à-dire un revenu stable qui ne soit pas restreint outre mesure ; l'Etat se devait de verser une rémunération adéquate qui soit à la hauteur du statut de juge et tienne compte des restrictions imposées aux juges par rapport à la recherche d'autres revenus. En outre, la Cour a soutenu que si les salaires pouvaient être réduits dans certaines circonstances exceptionnelles, les dispositifs de détermination des rémunérations ne devaient pas normalement autoriser une réduction de la « juste valeur ». En mars 2012, la Cour a rejeté la dernière action entreprise par les juges et les procureurs en 2011 pour réformer le système, arguant que les normes contestées ne portaient pas atteinte à un droit constitutionnel (précisément, l'article 107 de la Constitution relatif au droit de percevoir une rémunération adéquate)²². Au cours de sa visite sur place, l'EEG a entendu dire que la motivation pour progresser dans la magistrature, devenir président de tribunal par exemple, était faible, et que cela venait peut-être en partie de l'insuffisance de responsabilité et de pouvoir associée à ce rôle (y compris en matière de prise de décisions comme les budgets des tribunaux, etc.). Selon l'EEG, il apparaît clairement que la magistrature doit être en position de participer pleinement au processus d'établissement des budgets des tribunaux, y compris des salaires des juges et du personnel des tribunaux, car cela peut grandement influencer sur l'indépendance de l'appareil judiciaire à court terme ainsi qu'à long terme, tout comme en période de ralentissement économique²³. En outre, l'EEG rappelle que, même en situation de crise économique, il faut garder à l'esprit le danger que représente, pour l'indépendance des juges et la bonne administration de la justice, une diminution grave de leurs salaires »²⁴.

²¹ Arrêt du 18 janvier 2010 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 2009-11-01 et arrêt du 22 juin 2010 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 2009-111-01.

²² Arrêt du 23 mars 2012 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 2009-11-01 et arrêt du 22 juin 2010 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 2011-10-01.

²³ Principe 7, Magna Carta des juges.

²⁴ Conseil consultatif de juges européens, CCJE(2011)6, paragraphe 18.

95. De la même façon, alors que des efforts importants ont été déployés ces dernières années pour établir des organes judiciaires (par exemple, le Conseil de la magistrature, le Conseil des qualifications judiciaires, le Conseil de discipline judiciaire, la Commission de l'éthique judiciaire), ils n'ont pas été accompagnés des ressources nécessaires. Les organes susmentionnés ne disposent pas des effectifs suffisants, et leurs membres peinent à accomplir leurs fonctions quotidiennes habituelles et les tâches associées à leur appartenance aux organes judiciaires. De l'avis de l'EEG, l'établissement des conseils et de la commission judiciaires susmentionnés en Lettonie a représenté une étape cruciale dans le renforcement et le maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire, pour permettre une résolution collective des problèmes et encourager l'initiative auprès des titulaires d'une charge judiciaire. Cela étant dit, pour accomplir efficacement leur mission, ces organes doivent disposer des ressources nécessaires et d'effectifs à la hauteur de leurs besoins.

96. Le système d'avancement par palier de « qualification » est en voie d'abolition, en faveur d'un processus d'examen régulier des prestations sous l'égide d'un nouveau Conseil des qualifications. Bien que les détails restent à finaliser, il a été expliqué à l'EEG que l'idée était d'évaluer les prestations des juges tous les cinq ans et qu'un juge qui fait l'objet d'une évaluation négative à deux reprises pourra être licencié. Plusieurs interlocuteurs ont exprimé des préoccupations relatives à certains aspects du nouveau système proposé – notamment le fait de savoir si le licenciement sera automatique ou passera par une procédure disciplinaire avec les garanties nécessaires, et si les personnes chargées d'effectuer les évaluations auront les ressources nécessaires pour faire correctement leur travail. Si la responsabilité de l'évaluation incombe à un juge d'une juridiction supérieure, la question a été posée de savoir si cela compromettrait une prise de décision indépendante par les juges de juridictions inférieures.

97. Les raisons motivant la réforme du système des prestations judiciaires, en tant que question distincte de celle de la réforme salariale, n'ont pas été communiquées clairement à l'EEG. Comme plusieurs de ses interlocuteurs, l'EEG estime que sans garanties supplémentaires d'une procédure régulière, de critères d'évaluation clairs, et de ressources adéquates pour le Conseil des qualifications et les autorités chargées de l'évaluation, il existe des menaces potentielles pour l'indépendance de la justice, en particulier eu égard à l'inamovibilité des juges. Toutefois, l'EEG reconnaît aussi qu'elle n'est pas en position d'évaluer l'impact potentiel du système proposé, car les détails ne sont pas encore finalisés. Quelle que soit la solution prise à l'avenir pour accroître la responsabilisation et l'efficacité du pouvoir judiciaire, il sera essentiel de veiller à ce que tout nouveau système soit uniquement mis en œuvre s'il contient des dispositions claires défendant l'indépendance de la justice.

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires au rôle

98. Le service Administration des tribunaux, directement subordonnée au ministre de la Justice, organise et gère le travail administratif des tribunaux de district, les tribunaux régionaux, et les offices cadastraux. Les affaires des tribunaux de district et régionaux sont distribuées par voie électronique et sur la base d'un plan annuel. Ce plan peut être – et est – ajusté au cours de l'année pour répondre aux charges du travail judiciaire, aux cas de répartition inégale des affaires, aux changements effectués lorsque la magistrature ou des juges pris individuellement ne s'avèrent pas aptes à accomplir leurs tâches.

99. Comme énoncé précédemment, l'administration de la Cour suprême est séparée de celle des tribunaux de district et régionaux. Les affaires sont attribuées au sein de la Cour suprême par « tirage au sort » ou par ordre alphabétique. Toutefois, chaque département et chaque Conseil (civil, pénal et administratif) a sa propre méthode pour

distribuer les affaires, définir la composition du tribunal et nommer un président pour les audiences de la cour. Dans la Cour constitutionnelle, un conseil spécial est appelé à examiner les requêtes présentées à la Cour et à décider d'y faire droit ou pas – c'est-à-dire d'ouvrir ou de refuser d'ouvrir le dossier. Le président de la cour concernée attribue les affaires aux juges.

100. Dans l'ensemble, la gestion des affaires semble adéquate et l'Administration des tribunaux s'attache à améliorer les systèmes judiciaires, notamment dans le cadre du projet commun de coopération entre la Lettonie et la Suisse intitulé « Modernisation des tribunaux en Lettonie », qui a débuté en 2009 et s'achèvera fin 2013.

Délai raisonnable

101. La loi sur le pouvoir judiciaire (article 28) exige qu'un juge statue aussi rapidement que possible, et la loi sur les procédures administratives (article 103) prévoit que dans une procédure administrative, un tribunal agisse lui-même *ès qualités* pour déterminer objectivement et apprécier juridiquement les données fournies ainsi que se prononcer sur la question dans un délai raisonnable. La loi sur les procédures pénales (article 14) stipule le droit à un procès pénal dans un délai raisonnable, c'est-à-dire sans retard injustifié, et cette disposition s'applique à la fois aux juges et aux procureurs. L'autorité qui mène la procédure choisira la forme la plus simple correspondant aux faits et n'autorisera pas d'intervention injustifiée dans la vie d'une personne ou entraînant des dépenses inconsidérées. Les procédures pénales engagées contre un mineur (de moins de 16 ans) primeront sur les procédures similaires impliquant un adulte aux fins de veiller à traiter l'affaire dans un délai raisonnable. Néanmoins, dans la pratique, les délais – tant en matière d'instruction des affaires que de rendu de décisions – sont sources de préoccupation en Lettonie. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé à plusieurs occasions que la Lettonie portait atteinte au droit à un procès équitable, en raison de la longueur excessive des procédures judiciaires²⁵. Certains interlocuteurs ont souligné la nécessité d'encourager le règlement des affaires avant le procès et de veiller à ce que seules celles méritant appel soient entendues devant les juridictions supérieures.

Transparence

102. S'agissant de la transparence, toutes les affaires relevant du droit pénal, administratif et civil sont jugées en audience publique à quelques exceptions près définies par la loi. Dans les affaires pénales, ces exceptions comprennent les affaires concernant des mineurs, les attentats aux mœurs, la protection des secrets d'Etat, professionnels et commerciaux et d'informations personnelles confidentielles, et le souci du bien-être physique de parties ou de témoins. L'introduction et le dispositif de la décision de justice sont toutefois annoncés publiquement, tandis que la description et les motifs sont fournis ultérieurement à huis clos. Lorsqu'une personne bénéficie d'une protection procédurale spéciale, il ou elle est entendue à huis clos, en présence du plaignant et de son avocat ou représentant dans les affaires pénales.

103. De la même façon, les affaires civiles concernant des enfants, les capacités mentales ou bien l'annulation ou la dissolution d'un mariage sont entendues à huis clos, tout comme les affaires d'adoption en matière administrative. Il peut être demandé au tribunal l'autorisation d'entendre tout ou partie de l'affaire à huis clos, par exemple, en vue de protéger des secrets d'Etat ou commerciaux, la vie privée des personnes, notamment des enfants, etc. Tout comme en droit pénal (voir ci-dessus), le dispositif de la décision de justice est prononcé publiquement ; toutefois, dans les affaires d'adoption, la décision est prononcée à huis clos.

²⁵ Voir par exemple, *Lavents c. Lettonie* (Requête n° 58442/00); *Estrikh c. Lettonie* (Requête n° 73819/01); *Mitkus c. Lettonie* (Requête n° 7259/03).

104. Depuis la fin de l'année 2008, le grand public peut suivre les procédures judiciaires par le biais d'un service électronique nommé « Suivi des procédures judiciaires ». Ce service s'inscrit dans le projet commun Lettonie-Suisse mentionné précédemment. Ce service est gratuit et accessible en ligne²⁶ et détaille l'état actuel de toutes les procédures judiciaires en Lettonie. Les informations sont rédigées de façon à exclure les données personnelles et fournissent : le nom et les coordonnées du tribunal, le juge à qui l'affaire est confiée, le calendrier des audiences, l'exposé de la plainte, les décisions prises dans le cadre des procédures (résumé, pas en texte intégral) et les poursuites relatives à des affaires traitées dans d'autres instances judiciaires. L'EEG salue l'instauration de ce système en tant que moyen d'améliorer l'accès à la justice, pour prévenir la corruption et accroître l'efficacité.

105. Toutefois, du point de vue de l'EEG, il importe d'assurer une plus grande transparence des décisions de justice en Lettonie, et de mieux les faire connaître au public. Pour l'heure, seules les décisions de la Cour suprême sont mises à la disposition du public (telles que sélectionnées et publiées par la Cour suprême) dans un format aisément accessible. Le tribunal administratif publie lui aussi toutes ses décisions par ordre chronologique mais, comme l'a appris l'EEG, ce n'est pas une base de données consultable. L'ensemble du système judiciaire letton est aujourd'hui informatisé et toutes les décisions figurent dans une base de données à disposition de tous les tribunaux. Certains interlocuteurs rencontrés sur place ont exprimé leur inquiétude quant à la nécessité de trouver l'équilibre entre la publication légitime des données et l'intérêt de les protéger, mais d'autres ont affirmé que cela ne devait pas – et ne pouvait pas – contrevenir à leur publication. Il a été expliqué à l'EEG sur le terrain que le manque d'uniformité et de cohérence dans la prise de décisions avait aussi ébranlé la confiance du public dans le système judiciaire. L'EEG relève que même dans un système qui n'est pas fondé sur le principe du précédent, la publication et la diffusion des jugements jouent un rôle crucial pour garantir la sécurité juridique ainsi que l'uniformité et la prévisibilité de son application. Tandis qu'un jugement est principalement rendu pour résoudre un conflit *inter partes*, son impact ne se confine pas en général à l'affaire individuelle. La publication de décisions dûment motivées, cohérentes et compréhensibles peut favoriser l'autodéfense pour le juge et également améliorer la qualité des jugements. A cet égard, différents systèmes pourraient être utilisés pour rendre les jugements aussi publics que possible, par exemple en version complète ou abrégée, sans citer le nom des parties (et autres détails personnels, dans la mesure du possible), etc.

106. L'EEG a été informée que des plans existaient pour mettre tous les jugements à la disposition du public, via l'Internet, dans le cadre du projet letton-suisse susmentionné. Les autorités ont en outre expliqué qu'une plateforme électronique (IT) a été mise en place depuis le 30 juin 2012 pour rendre publics automatiquement les arrêts de la Cour (en garantissant l'anonymat). Les autorités ont également fait état du projet en cours visant à publier sur le site web de la Cour, à compter du 1^{er} juillet 2013, toutes les décisions et les arrêts finaux ; à élaborer des modèles de jugements afin de faciliter le travail judiciaire ; à établir un calendrier de présence des avocats pour éviter les risques de report des audiences ; à mettre en place un système de circuit de traitement électronique des documents (y compris des requêtes via l'Internet). L'EEG se félicite de toutes ces démarches. Il importe que des mesures soient prises pour sensibiliser l'opinion au rôle essentiel du système judiciaire et raffermir sa confiance dans la justice lettone. L'assurance que les jugements seront accessibles au public représente une étape importante dans cette voie, et précieuse pour permettre au système judiciaire de renforcer la cohérence de ses décisions. En conséquence, **le GRECO recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts afin de permettre au public d'accéder plus facilement aux décisions des tribunaux et d'en faciliter leur recherche, tout en garantissant les règles de confidentialité appropriées.**

²⁶ Voir Service de suivi à l'adresse www.tiesas.lv.

Principes éthiques et règles déontologiques

107. La Constitution garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire et déclare que les juges sont uniquement soumis à la loi, mais c'est la loi sur le pouvoir judiciaire qui énonce la plupart des principaux principes et règles applicables aux procédures judiciaires (articles 18 et 19 : appliquer la loi et statuer ouvertement ; articles 23 et 24 : la présomption d'innocence et l'égalité de droits des parties), comment les juges doivent se comporter (article 17 : établir la vérité objective ; articles 13 à 15 : la récusation et certaines interdictions), ainsi que la structure et le fonctionnement du système judiciaire en Lettonie (la partie II sur le système judiciaire).

108. Le Code d'éthique judiciaire letton a été adopté par la Conférence des juges en 1995 et n'a pas été modifié depuis. Bien que la loi sur les conflits d'intérêts reconnaisse officiellement l'importance du Code, en énonçant que les agents publics (y compris les juges) doivent agir en conformité avec les codes de conduite (codes éthiques) approuvés dans la profession, le domaine ou le secteur concerné, un grand nombre de ses dispositions l'emportent sur celles du Code, rendant celui-ci en partie caduque. Malgré cela, une violation flagrante des principes du Code d'éthique judiciaire letton constitue une faute disciplinaire.

109. Comme indiqué ci-après, les conflits d'intérêts impliquant des juges sont principalement régis par la loi sur les conflits d'intérêts, mais aussi le Code d'éthique judiciaire et la loi sur le pouvoir judiciaire, ainsi que des dispositions spécifiques des Codes de procédure pénale et administrative. Certes, ces principes d'intégrité sont solides sur le papier ; reste à savoir si le pouvoir judiciaire s'attache à conforter ces principes plus avant ou s'appuie sur eux dans sa pratique quotidienne.

110. Cela étant dit, une Commission de l'éthique judiciaire a été créée il y a quatre ans et elle est saluée sur place pour le rôle qu'elle joue. La Commission peut émettre des explications sur les normes en matière d'éthique et examiner les violations qui ne sont pas graves et que lui signalent les présidents des tribunaux. Il a été indiqué à l'EEG que la Commission jouait un rôle consultatif particulièrement précieux en interprétant des dispositions relatives à l'éthique, et que la plupart des avis qu'elle avait émis ce jour répondaient à des demandes individuelles de juges concernant la récusation. Cette question étant déjà identifiée comme une source de préoccupation pour les juges, un tel service est réellement utile.

111. Toutefois, la Commission manque de ressources et les personnes qui interviennent, comme dans tous les autres organes judiciaires autonomes, font le travail en sus de leurs fonctions judiciaires normales. La Commission a fait savoir qu'elle souhaiterait réviser le Code d'éthique et imprimer une orientation à ses dispositions, mais elle n'est pas en mesure de leur donner la priorité pour le moment. L'EEG reconnaît le rôle actif que la Commission a endossé et l'efficacité de son travail pour renforcer la confiance et la base de connaissances, au profit de l'intégrité et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'EEG estime qu'il est crucial de d'accomplir un tel travail pour l'appareil judiciaire letton, et, par conséquent, **le GRECO recommande 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.** Lors de l'application de cette recommandation, il convient de prendre en compte les considérations formulées aux paragraphes 147 et 148.

Conflits d'intérêts

112. Les règles relatives aux conflits d'intérêts pour les juges sont définies dans la loi sur les conflits d'intérêts (applicable à tous les agents publics) et dans le Code d'éthique judiciaire letton. Dans le même esprit, l'article 14 de la loi sur le pouvoir judiciaire énonce

qu'un juge ne peut pas participer au jugement d'une affaire s'il est intéressé personnellement, directement ou indirectement, dans l'issue de l'affaire, ou si d'autres facteurs jettent un doute quant à son impartialité.

113. En vertu de la loi sur les conflits d'intérêts (article 12), il est interdit aux agents publics de faire pression sur aucun autre collègue pour qu'il ou elle utilise sa position officielle d'une quelconque façon pour leurs intérêts personnels ou financiers ou ceux de leurs proches ou contreparties (partie avec laquelle il y a un contrat). Le cas échéant, les agents publics doivent informer un supérieur ou une autorité collégiale – dans le cas des juges, ce serait le président de leur tribunal – par écrit et sans délai des intérêts financiers ou commerciaux qu'ils ou leurs proches détiennent. Ils doivent notamment fournir des informations sur : (i) tous leurs intérêts (financiers ou personnels) ou ceux de leurs proches associés d'une manière quelconque à l'exécution d'une action qui entre dans leurs fonctions officielles ; (ii) tous les intérêts commerciaux qu'eux-mêmes ou l'un de leurs proches détiennent dans une société à qui sont octroyés des contrats publics (que ce soit avec l'Etat ou les collectivités locales), des ressources financières, des crédits garantis, des fonds de privatisation, etc., sauf s'ils sont alloués à la suite d'une compétition ouverte. Ces intérêts comprennent la possession d'une société, la détention d'actions ou de titres, ou le fait d'être partenaire, ou membre d'un conseil d'administration, d'un directoire ou d'un conseil de surveillance. Une fois ces informations reçues, le supérieur ou l'autorité collégiale assigne les attributions et fonctions de l'agent de la fonction publique à l'un de ses collègues²⁷.

114. Les cinq grands principes du Code d'éthique judiciaire portent tous, d'une façon ou d'une autre, sur le règlement des conflits d'intérêts potentiels : faire respecter le rôle, l'indépendance et l'intégrité des tribunaux ; éviter toute irrégularité et toute apparence d'irrégularité ; exercer des fonctions judiciaires avec impartialité et diligence ; réglementer les activités extrajudiciaires de façon à éviter tout conflit avec des fonctions judiciaires ; et s'abstenir de toute activité politique.

115. La loi de procédure pénale définit également les circonstances qui pourrait donner lieu à un conflit et en présence desquelles les juges doivent se récuser :

- 1) s'ils sont parents au troisième degré, liés par le mariage au deuxième degré, ou mariés à la personne qui agit en défense, ou avec la victime ou leur représentant ;
- 2) si eux-mêmes, ou leur conjoint, leurs enfants, ou les parents de ceux-ci, reçoivent un revenu de la personne qui agit en défense, ou de la victime ou de leur représentant ;
- 3) s'ils sont liés à un ménage commun avec la personne qui agit en défense, ou avec la victime ou leur représentant ;
- 4) s'ils ont un conflit d'intérêts explicite avec la personne qui agit en défense, ou avec la victime ou leur représentant ;
- 5) s'ils sont témoins, victimes ou représentants de ceux-ci dans une procédure, ou s'ils sont la personne dans une procédure qui agit en défense, ou a agi en défense ou représenté la victime autrement²⁸.

116. En cas de doute ou de questions, des conseils peuvent être sollicités auprès du KNAB, et l'EEG a appris que les juges pouvaient dialoguer avec le président de leur tribunal et avec des collègues. Selon une étude effectuée en 2010, les discussions sur des questions éthiques et liées à l'éthique seraient presque considérées comme inconvenables, et les juges n'auraient pas une compréhension claire des normes, de leur pertinence ou non-pertinence dans une situation donnée, et de la façon de les appliquer²⁹. D'après les informations recueillies par l'EEG, faute de confiance et de

²⁷ Voir en règle générale la loi sur les conflits d'intérêts et en particulier, les articles 20 et 21.

²⁸ Loi sur la procédure pénale, articles 51 et 52.

²⁹ Evaluation des risques de corruption dans le tribunal régional de Riga (juin 2009-mars 2010), recherche réalisée par Providus et la fondation Soros en Lettonie. L'évaluation des risques est divisée en trois parties, centrées sur les juges, l'organisation des tribunaux et les procédures judiciaires. L'évaluation a pris comme principale source d'information des entretiens avec dix juges du tribunal régional de Riga, un ancien juge du même tribunal, six procureurs et dix avocats assermentés.

connaissances suffisantes, les juges peuvent faire preuve d'un excès de prudence et se récuser rapidement, voire inutilement.

117. Plusieurs interlocuteurs ont cependant fait observer que les juges étaient différents des autres agents publics et que certaines dispositions d'ensemble de la loi sur les conflits d'intérêts ne servaient pas toujours convenablement la magistrature. Le KNAB a transmis quatre affaires aux tribunaux concernant des juges appelés à statuer sur des affaires dans lesquelles ils avaient des « associés », au motif que ces juges avaient des prêts bancaires ou hypothécaires auprès d'une institution financière qui était partie à l'instance. Plusieurs interlocuteurs ont expliqué à l'EEG que, de leur point de vue, il s'agissait d'une interprétation élargie et restrictive de la loi, et que cette définition de l'associé comme ayant une relation client régulière n'était guère adaptée à la sphère judiciaire. Compte tenu du nombre d'affaires d'insolvabilité auxquelles des institutions financières sont parties, il a notamment été constaté que la distribution des affaires devenait un véritable casse-tête. Cet exemple illustre clairement comment une loi sur les conflits d'intérêts qui s'applique à tous les agents publics peut ne pas être suffisamment aménagée pour les juges dans certaines circonstances.

Récusation ou retrait

118. Comme énoncé précédemment, certaines règles sur les conflits d'intérêts exigent la récusation ou le retrait des juges de toute participation au jugement d'affaires. De surcroît, la loi sur la procédure administrative, la loi sur la procédure civile et la loi sur la procédure pénale fournissent tous les motifs et la procédure régissant la récusation d'un juge. Ainsi, tant la loi sur la procédure administrative (articles 117-119) que la loi sur la procédure civile (articles 19-21) prévoient qu'un juge n'est pas habilité à contribuer au jugement d'une affaire lorsqu'il ou elle : a participé de quelque façon que ce soit à un jugement précédent de l'affaire ; est lié jusqu'à certains degrés à l'un des participants ou à l'un des juges faisant partie du groupe chargé de juger l'affaire ; ou a un intérêt direct ou indirect quelconque dans l'issue de l'affaire, ou si une autre circonstance, quelle qu'elle soit, suscite un doute raisonnable quant à son impartialité.

119. Si les circonstances susmentionnées sont présentes, le juge se désistara avant que l'affaire ne soit engagée. Si un juge découvre ces circonstances au moment où il statue sur une affaire, il se désistara, en énonçant les raisons de sa décision. Dans ces conditions, le tribunal sursoira à statuer. En vertu de la loi sur la procédure pénale, lorsqu'un tel conflit survient, un juge doit soumettre un rapport qui le récuse, en fonction de son rôle et de l'affaire en question, de la composition et du président du tribunal, ou du juge président (article 54, loi sur la procédure pénale).

120. Si un juge ne procède pas lui-même à sa récusation, les personnes intervenant dans l'affaire peuvent la demander, si elles estiment qu'il a des intérêts personnels, directs ou indirects, dans l'issue de l'affaire, ou si toute autre circonstance suscite un doute quelconque concernant son impartialité. L'EEG a été informée sur place que ces dernières années, plusieurs demandes avaient été déposées au motif qu'un juge avait une forme de relation client/financière avec l'une des parties (vraisemblablement une banque), telle que définie par le KNAB comme une relation d'« associé » interdite.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

121. Il est interdit aux juges des tribunaux de droit commun d'appartenir à un parti ou à un mouvement politique quelconque et d'occuper un poste politique, et cela peut représenter l'un des motifs de récusation d'un juge³⁰. Toutefois, en dehors de leurs

³⁰ Article 8¹, paragraphe 11 de la loi sur les conflits d'intérêts.

fonctions judiciaires, les juges sont autorisés à participer à des activités pédagogiques, intellectuelles ou créatrices. Les juges peuvent également travailler comme expert ou comme représentant (en mission) dans un autre Etat ou dans une organisation internationale ou occuper un poste dans un syndicat³¹, sous réserve que ce travail ou ce poste n'entraînent pas des conflits d'intérêts, et qu'ils en demandent auparavant l'autorisation au président du tribunal³².

122. Selon les autorités, un problème se pose à propos des juges qui enseignent dans des établissements d'enseignement non soumis à un agrément, et cela a provoqué des tensions au sein de l'appareil judiciaire. L'EEG a appris que le Centre de formation judiciaire letton (LJTC) était un établissement d'enseignement agréé dans lequel les juges étaient autorisés à exercer, mais que des questions subsistaient concernant : (i) les juges enseignant dans d'autres établissements, opérations commerciales incluses, et (ii) les juges enseignant à des non-juges.

123. Bien qu'il serait judicieux à cet égard de mettre à jour le Code d'éthique judiciaire, il serait également utile de proposer des orientations sur les questions de conflits d'intérêts pour les juges, avec l'aide (et peut-être sous l'égide) de la Commission de l'éthique judiciaire, avec la participation du Conseil de la magistrature et du KNAB en particulier. De cette façon, toutes les lacunes ou contradictions de la loi pourraient être correctement identifiées et résolues (par la voie d'instructions personnalisées, de mémorandums d'accord ou de modifications des règles). Une nouvelle fois, une telle mesure de prévention démontrerait au public, ainsi qu'aux membres du pouvoir judiciaire lui-même et aux autres branches du pouvoir en Lettonie, la valeur de l'autoréglementation non seulement pour renforcer l'indépendance des juges, mais aussi pour encadrer clairement l'activité judiciaire.

Cadeaux

124. Comme les autres agents publics, les juges sont autorisés à accepter des cadeaux diplomatiques en vertu de l'article 13 de la loi sur les conflits d'intérêts, tout comme ils sont généralement soumis aux mêmes règles et restrictions concernant les cadeaux et les dons (pour plus de précisions, voir aussi paragraphes 43 à 45). Cela signifie que les juges ne peuvent accepter aucun cadeau provenant d'une personne avec laquelle ils auraient eu des relations officielles dans les deux années précédant ou suivant l'échange du cadeau. Les dons ne sont pas autorisés, excepté pour des besoins professionnels donnés, comme la formation ou l'aide technique du personnel, et avec l'autorisation de l'autorité supérieure³³.

Intérêts financiers

125. Comme tous les autres agents publics en Lettonie, les juges peuvent avoir des intérêts financiers, mais ils doivent les déclarer chaque année. Il existe néanmoins certaines restrictions. L'article 9, paragraphe 3, de la loi sur les conflits d'intérêts interdit aux agents publics de recevoir des revenus provenant d'intérêts ou d'actions de sociétés immatriculées dans un pays à régime fiscal privilégié ou sans fiscalité aucune.

³¹ Les présidents des tribunaux ne sont pas autorisés à occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle. En revanche, ils peuvent occuper un poste dans un autre type d'association (par exemple, un organisme gestionnaire de logements ou une association de parents d'élèves dans l'école fréquentée par leurs propres enfants).

³² Voir article 7, paragraphe 3, loi sur les conflits d'intérêts.

³³ Le projet letton-suisse visant à renforcer les efforts de modernisation des tribunaux, par exemple, entre dans le cadre de la loi.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

126. Les règles afférentes à l'interdiction de posséder ou d'avoir des intérêts commerciaux dans une entité pour laquelle un juge a pris une décision quelconque ou réalisé des fonctions d'encadrement, de surveillance ou de sanction (article 10 (7), loi sur les conflits d'intérêts) continuent de s'appliquer jusqu'à deux ans après la cessation de fonctions.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

127. En vertu du Code d'éthique judiciaire letton, un juge ne peut pas autoriser des conversations *ex parte* sur une affaire ou une procédure engagée sans la présence des parties impliquées (c'est-à-dire les parties). L'EEG observe que le scandale de 2007 a soulevé la question d'une corruption possible des juges, mais qu'il a aussi souligné plus généralement l'importance d'une conduite professionnelle et éthique au sein des tribunaux entre les professions. Des juges, des procureurs et des avocats ont travaillé ensemble sur cette question et mis sur pied un programme de formation à l'aide du Centre de formation judiciaire letton. L'EEG salue cette avancée qui traduit une volonté de s'atteler aux questions liées à la profession et à l'intégrité du système judiciaire dans son ensemble, et a clairement et concrètement facilité la tâche des juges comme des procureurs.

128. L'article 19 de la loi sur les conflits d'intérêts interdit la divulgation illégale des renseignements accessibles aux agents publics au titre de leur rôle et de leurs fonctions ou l'utilisation de ces renseignements pour un motif qui n'est pas lié à l'exercice de leur profession. Leur responsabilité pénale est engagée en cas d'abus d'autorité (article 318, loi pénale), de divulgation de renseignements confidentiels (article 329, loi pénale) et de divulgation de renseignements confidentiels après cessation de fonctions (article 330, loi pénale).

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

129. Les juges doivent remettre chaque année une déclaration (ainsi qu'une déclaration lors de l'entrée et de la sortie de la fonction publique, et lors de la cessation de fonctions). Le tableau ci-dessous offre une vue d'ensemble des intérêts que les juges doivent déclarer et de leurs seuils (voir aussi l'annexe pour comparer les seuils fixés pour les trois groupes : parlementaires, juges et procureurs).

Tableau des intérêts à déclarer et seuils fixés pour les juges

Catégorie	A déclarer	Seuils
Emplois supplémentaires (fonctions rémunérées ou non rémunérées + celles autorisées par la loi)	✓ (pour plus de précisions, voir la section sur les interdictions)	Tout doit être déclaré (informations sur tous les emplois supplémentaires, contrats d'exécution du travail, autorisations, etc.)
Intérêts commerciaux (actions, titres, partenariat, entrepreneur individuel)	✓	Tout doit être déclaré.
Cadeaux	✓	Tous les cadeaux monétaires de quelque valeur que ce soit et les autres cadeaux s'ils dépassent 20 x le salaire mensuel minimal
Cadeaux diplomatiques (inscrits sur le registre officiel)	✓	Propriété de l'Etat et doit être inscrit sur le registre officiel
Terres et biens (véhicules compris)	✓	Propriété, possession ou usage de biens immobiliers ; propriété, possession ou usage de véhicules

Catégorie	A déclarer	Seuils
Revenus (épargne comprise)	✓	Y compris l'épargne, en espèces et autres, si elle dépasse 20 x le salaire mensuel minimal
Dettes, emprunts et transactions financières	✓	Tous ceux qui dépassent 20 x le salaire mensuel minimal

130. Tous les types de revenus perçus doivent être identifiés individuellement par montant brut, monnaie, lieu, et nom de la source (identifier et nommer les personnes physiques et morales). Ces déclarations sont accessibles au public, à quelques restrictions près. La partie non publique de la déclaration comprend la résidence et des détails sur le code personnel de l'agent public, ses proches et toute autre personne citée dans la déclaration, ainsi que des renseignements sur les contreparties (partie avec laquelle il y a un contrat), y compris les débiteurs et les créditeurs. Ces informations non publiques sont à la disposition des agents publics et des autorités qui examinent les déclarations en conformité avec la loi et dans les affaires déterminées par la loi – consultables par les procureurs, les organismes d'enquête et le Trésor public³⁴.

131. Des déclarations régulières sont enregistrées et conservées par le Service des impôts, et la partie non confidentielle de la déclaration est accessible au public sur le site web du Service des impôts, où les données sont classées par nom. Les juges peuvent également fournir des informations supplémentaires non mentionnées dans d'autres sections de la déclaration. Les membres de la famille des juges ne sont pas obligés de remettre une déclaration, sauf s'ils sont fonctionnaires. Néanmoins, à compter de mars 2012, toutes les personnes physiques (outre les agents publics) doivent déclarer leur patrimoine selon des critères et des seuils bien définis.

132. Comme le montre le tableau ci-dessus, les juges doivent déclarer tout autre poste qu'ils occupent, même si la loi les y autorise (postes dans les associations, les fondations, ainsi que les organisations religieuses et les syndicats).

Contrôle et mise en vigueur

Contrôle

133. Bien que les juges soient, et doivent être, indépendants dans le processus de prise de décisions judiciaires, les présidents des tribunaux jouent clairement un rôle d'encadrement sur les juges de leurs tribunaux ; ainsi, c'est à eux qu'un juge rend compte de son retrait d'une affaire. Le Conseil des qualifications judiciaires recherche les références auprès du tribunal et évalue le travail d'un juge pour accorder un degré de qualification supérieur ou émettre des recommandations à propos de la promotion, etc. Une mesure disciplinaire peut être engagée à l'encontre d'un juge par le président de la Cour suprême, le ministre de la Justice, les présidents de tous les tribunaux de district et régionaux, et des offices cadastraux comme de la Commission de l'éthique judiciaire.

134. Comme indiqué plus haut, un nouveau système d'appréciation qui est censé évaluer les juges tous les cinq ans devrait être mis en œuvre en 2013, et il aura certainement un impact sur l'encadrement des juges. Quant aux inquiétudes particulières exprimées par l'EEG à cet égard, voir paragraphe 97.

135. Le contrôle du respect des règles sur les déclarations de patrimoine revient principalement au KNAB. Le Service des impôts joue également un rôle crucial dans ce domaine, puisqu'elle assure le classement ainsi que le contrôle aléatoire des déclarations de patrimoine. Les éléments de ce régime de contrôle ont déjà été décrits dans le présent rapport aux paragraphes 17 et 23. Selon l'EEG, il est clair que des efforts restent à faire au sein du système judiciaire pour assurer un contrôle dans axé sur la prévention

³⁴ Loi sur les conflits d'intérêt, article 26.

de la corruption et l'intégrité. Comme souligné précédemment, pour que les règles existantes sur les conflits d'intérêts soient pleinement appliquées dans la pratique, les fonctions du KNAB doivent être complétées par les organes directeurs/gestionnaires des catégories de fonctionnaires auxquels la loi s'applique. Dans ce contexte, l'EEG salue l'intention exprimée par le KNAB d'accorder une plus grande responsabilité aux hauts fonctionnaires dans l'application de la loi. L'EEG veut également croire que certaines des recommandations incluses dans ce rapport contribueront à promouvoir l'appropriation de la loi sur les conflits d'intérêts par le système judiciaire et à accroître la compréhension et l'applicabilité de ses dispositions.

Exécution et immunités

136. Les juges jouissent d'une immunité en matière de responsabilité administrative. Toutes les violations administratives sont soumises au Conseil de discipline judiciaire qui les examine, en tant que seul organe habilité à sanctionner un juge. Les infractions administratives (lorsqu'aucun élément d'infraction pénale n'est relevé) comprennent : un défaut de soumission d'une déclaration de patrimoine, de fausses affirmations dans une déclaration ou la violation des restrictions fixées pour certaines activités, le non-signalement d'un conflit d'intérêts, le non-respect des dispositions relatives à l'acceptation de cadeaux ou de dons. Les sanctions applicables sont : des observations, une réprimande et une réduction de salaire pour une période pouvant aller jusqu'à un an, une retenue pouvant atteindre 20 % du salaire.

137. Le Conseil de discipline judiciaire se compose de 11 membres et n'est subordonné à aucune personne ni aucune entité. Ses membres sont élus par la Conférence des juges au scrutin secret pour un mandat de quatre ans. Ce Conseil a accès à diverses bases de données et sources d'informations, examine toute la documentation et demande des explications à toute personne faisant l'objet d'une enquête. Il évalue la nature et l'incidence de la violation présumée. Les décisions sont prises à scrutin découvert et sont publiées sur le site web de la Cour suprême. Les informations fournies sur le site web comprennent le nom et le poste du juge, la nature de la violation qui a déclenché l'affaire, et la décision. Les juges peuvent faire appel d'une décision rendue à leur encontre auprès du Tribunal disciplinaire qui réunit six sénateurs de la Cour suprême.

138. Une majorité d'interlocuteurs a exprimé sa frustration par rapport au système d'immunité administrative et aux mesures disciplinaires imposées aux juges. Un grand nombre d'entre eux estiment que le régime de sanction est faible et que peu de mesures disciplinaires sont jamais infligées aux juges, au motif qu'il s'agit d'infractions « mineures » (argument de défense qu'un citoyen ordinaire ne pourrait pas employer) ou, par exemple, parce que le Conseil de discipline judiciaire trouve certains faits mais pas tous les faits conformes à ce que le KNAB lui a présenté. À l'inverse, d'autres ont affirmé que le processus disciplinaire pouvait avoir une incidence beaucoup plus forte, notamment sur la carrière des juges, et que, de bien des manières, il serait nettement plus souhaitable que les juges passent par une procédure judiciaire normale qui pourrait uniquement entraîner le paiement d'une amende et n'attirerait pas autant l'attention du public³⁵. L'exemple employé dans les deux argumentaires était une infraction routière. Il est apparu clairement à l'EEG que le système des immunités administratives ne sert plus sa vocation initiale – protéger les juges de toute ingérence indue – et que, vu le peu d'appui dont il bénéficie, il est temps de l'abolir. En conséquence, **le GRECO recommande que le système d'immunités administratives pour les juges soit supprimé.**

139. Un autre problème a été évoqué sur le terrain concernant les délais définis pour les mesures disciplinaires à l'encontre d'un juge. Bien que le délai soit de deux ans à

³⁵ Il a été souligné que cela venait du fait que les détails généraux de toutes les affaires disciplinaires lancées contre les juges étaient publiés sur le site web de la Cour suprême.

compter du jour où la violation a été commise, l'EEG a entendu qu'une sanction disciplinaire pouvait être imposée dans les trois mois suivant la *détection* de la violation, et que cela avait causé des problèmes³⁶. En particulier lorsque la question est identifiée, mais que les informations ne sont pas transmises dans les trois mois, avant que le Conseil de discipline judiciaire ne les reçoive, l'action disciplinaire est déjà prescrite ou il n'y a pas suffisamment de temps pour la gérer avant qu'elle n'expire. Dans les deux cas, le juge n'est pas sanctionné. Bien que l'EEG ait appris qu'un groupe de travail du ministère de la Justice chargé d'améliorer les systèmes disciplinaires s'efforce de retirer des délais toutes les périodes d'absence ou d'indisponibilité justifiables d'un juge, il semble que cela ne réponde pas suffisamment à cette question spécifique. Néanmoins, la sensation que les juges échappent aux sanctions par des subtilités juridiques va dans le sens de l'opinion selon laquelle les juges sont d'une certaine façon au-dessus de la loi. **Le GRECO recommande 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.**

140. S'agissant de la responsabilité pénale, seul le Procureur général peut engager des poursuites pénales à l'encontre d'un juge (article 13 de la loi sur le pouvoir judiciaire). Un juge peut uniquement être tenu pénalement responsable ou arrêté avec le consentement de la Saeima. La décision d'arrêter, de radier de force, de détenir ou de fouiller un juge peut uniquement être prise par un juge de la Cour suprême spécifiquement habilité. Un juge peut être arrêté s'il est appréhendé en flagrant délit grave ou particulièrement grave, et dans ces circonstances, le juge de la Cour suprême spécifiquement habilité et le Procureur général doivent être informés dans les 24 heures. L'EEG a entendu dire que la Saeima levait régulièrement et sans hésitation l'immunité pénale des juges, et aucune question particulière n'a été soulevée sur ce point.

141. Enfin, l'EEG a appris qu'outre les plans visant à introduire un système d'évaluation des juges, il existe une proposition de procédure d'appel disciplinaire unifiée. Les deux questions relèvent de la compétence du groupe de travail du ministère de la Justice mentionné au paragraphe 139. Aujourd'hui, les procureurs et d'autres professionnels juridiques peuvent faire appel d'une décision disciplinaire auprès du tribunal administratif. Une procédure unifiée leur permettrait de faire appel auprès du tribunal disciplinaire, une voie pour l'instant réservée aux juges. L'EEG a également été informée de l'existence de plans destinés à modifier la composition du Conseil de discipline judiciaire, afin d'intégrer des membres autres que de seuls juges, pour ne pas donner l'impression que les juges se jugent eux-mêmes. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la participation possible de membres du Gouvernement/législateurs dans le Conseil de discipline judiciaire. L'EEG ne dispose pas de suffisamment d'information pour évaluer les plans annoncés. Cela étant dit, l'EEG insiste pour que tout nouveau système prévoie que les actions disciplinaires intentées contre un juge soient uniquement décidées par une instance indépendante, selon une procédure garantissant pleinement les droits de la défense, conformément à l'article 6 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme. Comme le souligne l'Avis n° 3 du Conseil consultatif des juges européens (CCJE), cela n'exclut nullement le fait d'adjoindre dans la composition du tribunal disciplinaire des personnalités autres que des juges (ce qui évite le risque de corporatisme), pourvu que ces personnalités extérieures ne fassent jamais partie du corps législatif, du gouvernement ou de l'administration.

³⁶ Loi sur la responsabilité disciplinaire judiciaire, article 4.

Statistiques

142. Au cours des trois dernières années (2009-2011), aucune poursuite disciplinaire n'a été intentée à l'encontre d'un juge concernant des conflits d'intérêts, et des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts. Dans la même période, aucune affaire pénale n'a été engagée à l'encontre d'un juge pour défaut de soumission d'une déclaration, fausses affirmations dans les déclarations des revenus, du patrimoine/des biens à grande échelle, ou violation des restrictions imposées à un agent public. Toutefois, le KNAB a transmis des informations aux tribunaux concernant quatre juges ayant pris des décisions relatives à leurs « associations commerciales » – c'est-à-dire des affaires impliquant des banques avec lesquelles ces juges avaient des prêts. Le KNAB a également détecté une affaire dans laquelle un juge et son ou sa conjointe avaient travaillé ensemble sur une affaire et en a informé les tribunaux.

143. Le Conseil disciplinaire judiciaire traite environ 10 à 12 affaires par an, et selon les données fournies à la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), cinq juges au total ont fait l'objet d'une procédure disciplinaire en 2010 : quatre d'entre eux pour manquement professionnel, et un pour infraction administrative. S'agissant de ces affaires, trois d'entre elles ont été classées, deux juges ont été réprimandés et une observation a été formulée³⁷. Les détails décrivant toutes les procédures disciplinaires lancées contre des juges sont publiés sur le site web de la Cour suprême (notamment la date, le nom et le poste du juge, le type d'infraction et la décision disciplinaire adoptée). Toutefois, les sanctions disciplinaires étant considérées comme éteintes dans un délai d'un an à compter de la date imposée (si aucune nouvelle sanction n'est adoptée), seules les données des 12 derniers mois sont disponibles.

Conseils, formation et sensibilisation

144. En règle générale, la formation judiciaire, et plus spécifiquement la formation sur les questions d'éthique et de lutte contre la corruption, est principalement dispensée par le Centre de formation judiciaire letton (LTJC), organisme non gouvernemental créé il y a 15 ans. Le LTJC assure la formation de tous les juges de tribunaux et de tout le personnel des tribunaux – presque 1 700 personnes en tout. Le KNAB propose aussi régulièrement une formation facultative sur l'éthique, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêts destinée à tous les agents publics, et fin 2011, avait dispensé une formation à 40 juges de tribunaux de district. La Commission de l'éthique judiciaire fournit également des conseils et des renseignements sur les questions d'éthique, de conduite, de prévention des conflits d'intérêts et autres. Toutefois, l'EEG a appris, à propos de la Commission, que ses ressources étaient très limitées et qu'elle avait dû établir des priorités, pour répondre aux requêtes individuelles sous la forme d'avis qui sont à la disposition de tous les juges (voir aussi paragraphe 110).

145. L'objectif global du LTJC consiste à renforcer la formation professionnelle, les niveaux de qualification, l'intégrité et le prestige du système judiciaire en Lettonie. Il existe un programme annuel qui est élaboré dans des groupes de travail conjoints et distincts, centrés sur quatre domaines juridiques clés : le civil, le pénal, les droits de l'homme et l'international, et l'administratif. Cet aménagement conjoint prévoit d'instaurer un programme annuel de base, de planifier des projets, d'élaborer des programmes payants, et d'identifier des subventions et les sources de financement possibles. Il s'agit principalement d'une formation continue et facultative, excepté pour les juges nouvellement nommés qui sont une quinzaine chaque année. L'organisation de la formation va de la conférence unique d'une heure et demie à un atelier d'une journée complète (soit quatre conférences).

³⁷ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

146. Le budget du LTJC a été réduit de 62 %, sans que le nombre d'employés requérant une formation diminue en proportion. Il convient donc de fusionner et de cibler la formation judiciaire, d'allier les exigences en matière de qualification à un programme de formation judiciaire continue, et de cerner les besoins spécifiques de formation des juges. Cela implique également de s'appuyer davantage sur un financement externe des projets. Dans cette optique, le LTJC a pu lancer un projet de formation judiciaire à grande échelle sur le droit pénal (y compris la corruption) avec des fonds provenant de la Commission européenne. L'accent est également mis sur le financement de la recherche. En 2010-2011, le LTCJ a entrepris de travailler sur la qualité des procédures judiciaires (enquêtes auprès des usagers et autoévaluations par le corps judiciaire de ses décisions), et a conduit des enquêtes plus larges dans différents tribunaux pour mesurer la confiance des citoyens dans la magistrature. Les autorités ont fait savoir après la visite qu'en 2013, le budget du LTJC serait augmenté de 16,5 %.³⁸

147. Le fait qu'il n'existe pas de formation continue régulière sur le thème de l'éthique, les conflits d'intérêts, l'intégrité et que la prévention de la corruption ne soit pas obligatoire, et dépende de plus en plus de l'obtention de nouvelles sources de financement, diminue la possibilité pour la magistrature de gérer elle-même son perfectionnement professionnel dans ces domaines. Bien que l'EEG ait appris que l'université proposait une offre de cours importante, ces cours ont souvent un caractère plus général qu'une formation en cours d'emploi qui entre dans la formation continue des juges et traite de problèmes rencontrés dans l'exercice quotidien de leur fonction. Ce travail est essentiel pour renforcer et préserver l'indépendance des juges en Lettonie.

148. Il est clair que les juges s'adressent de plus en plus à la Commission de l'éthique judiciaire pour trouver des réponses à des questions sur les récusations, etc. et la Commission fait parvenir aux juges des glossaires sur ses avis. De plus, l'EEG apprécie le rôle du KNAB dans l'organisation de formations à l'intention des agents publics, y compris les juges, afin de mieux les familiariser aux thèmes de la lutte contre la corruption. Néanmoins, il est apparu tout aussi clairement que les juges se trouvent parfois démunis face à des conflits potentiels ou à des dilemmes éthiques, et ne savent pas toujours vers qui se tourner. Il importe de les encourager à parler ouvertement entre pairs, mais aussi de construire une base de connaissances au sein du système judiciaire, afin de répondre correctement aux questions spécifiques qui se posent et évoluent dans le temps. Cela permettra en outre au KNAB de mieux diffuser les connaissances, de renforcer la conformité aux dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts, et d'améliorer l'appropriation de cette loi par le corps judiciaire. Dans cette optique, et compte tenu de l'importance de renforcer le rôle du système judiciaire en Lettonie, **le GRECO recommande (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.**

³⁸ Pour plus de précisions, les autorités ont indiqué après la visite sur le terrain qu'en 2012, les fonds publics alloués au LTJC s'élevaient à 96 000 LAV (137 514 EUR), et qu'en 2013, il était prévu de les faire passer à 115 000 LAV (164 730 EUR). Par ailleurs, le LTJC présente une demande de fonds à l'UE pour assurer la formation et l'éducation. Par conséquent, dans la pratique, le budget total du Centre est supérieur à celui estimé ci-dessus. Il faut également mentionner que les procureurs et les juges participent à des séminaires organisés par le ministère de la Justice ou à des ateliers et conférences tenus dans d'autres pays.

VI. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

149. Le ministère public de la Lettonie (ci-après « le parquet ») est un système unitaire, centralisé à trois niveaux (les trois niveaux du système judiciaire), placé sous la direction du Procureur général. Il est composé du Bureau central du Procureur général, des six bureaux des régions judiciaires (y compris un bureau régional spécialisé) et des 37 bureaux (municipaux) de district (y compris quatre bureaux de district spécialisés). Le Procureur général est habilité à mettre en place des bureaux spécialisés pour s'occuper de domaines spécifiques ; on en dénombre actuellement cinq : le bureau spécialisé du procureur sur la criminalité organisée et d'autres secteurs (à l'échelon régional), le bureau d'enquête sur la criminalité financière et économique, le bureau des transports routiers de Riga, le bureau spécialisé dans plusieurs secteurs et le bureau d'enquête sur le trafic illicite de stupéfiants (tous à l'échelon du district). Les infractions de corruption sont essentiellement gérées par la division du département de droit pénal du parquet qui est chargée des affaires particulièrement importantes.

150. Le parquet n'est pas mentionné dans la Constitution, mais la loi sur le pouvoir judiciaire confirme que les procureurs font partie du système judiciaire³⁹. La loi sur le ministère public est l'instrument qui régit le ministère public de la Lettonie ; il est clairement indiqué, en son article 1, que le parquet est une institution du pouvoir judiciaire et qu'il en est donc un élément. Les articles 2 et 6 disposent que les procureurs sont indépendants de toutes les autres institutions et de tous les autres agents publics (y compris la Saeima, le Cabinet, les administrations locales et nationales et les fonctionnaires) dans l'exercice de leurs fonctions, et qu'ils ne sont redevables que devant la loi. Plus précisément, la législation dispose que les procureurs doivent prendre leurs décisions en toute indépendance et individuellement, en se fondant sur leurs propres convictions et sur la législation, et qu'ils doivent respecter l'égalité des personnes devant la loi et les tribunaux et la présomption d'innocence, et s'appuyer sur la vérité et la licéité.

151. Les fonctions du parquet⁴⁰ et de ses procureurs sont : de superviser les travaux des institutions d'investigation et les opérations d'instruction menées par les autres institutions d'investigation (par exemple, la police d'Etat et le KNAB⁴¹) ; de mener les enquêtes préalables aux procès ; d'engager, d'organiser, de gérer et de conduire les poursuites pénales ; de défendre l'intérêt public ; de contrôler l'application des peines ; de présenter des plaintes ou d'exposer des argumentations devant les tribunaux conformément à la législation ; de prendre part au jugement des affaires devant les tribunaux ainsi que le prévoit la législation ; et éventuellement d'intervenir pour protéger les droits et les intérêts légaux des personnes et de l'Etat⁴². Par conséquent, bien que le parquet fasse partie du système judiciaire et qu'il soit institutionnellement distinct du pouvoir exécutif, il exécute un certain nombre de fonctions exécutives (il examine les argumentations et les plaintes, adresse des avertissements et des objections saisit les tribunaux en cas de non-respect, etc.), fonctions qui sont énoncées, entre autres, dans la

³⁹ Loi sur le pouvoir judiciaire, article 106.

⁴⁰ Loi sur le ministère public, article 2.

⁴¹ L'article 386 de la loi sur la procédure pénale énumère les institutions d'investigation : police d'Etat, police de la sécurité, police financière, police militaire, administration pénitentiaire, KNAB, service des douanes et bureau des frontières. Ces institutions ont compétence pour engager et conduire des enquêtes, les procureurs étant chargés de superviser ces aspects de leur travail. A titre exceptionnel seulement (sur décision d'une instance supérieure du parquet), un procureur peut être désigné pour mener une enquête dans l'une de ces institutions.

⁴² Sont concernées les informations indiquant a) une infraction pénale, b) la violation des droits des personnes handicapées, des personnes invalides, des mineurs, des détenus et autres personnes actives dans une situation analogue, c) la violation des droits de l'Etat ou d'une autorité locale ; sont aussi concernées les situations où d) le Procureur général ou le procureur en chef l'estime nécessaire ou e) lorsqu'il existe des éléments attestant d'une violation de la législation par le Président de la République, la Saeima ou le Cabinet des ministres (voir l'article 16, loi sur le ministère public, et l'article 36, alinéa 1, loi sur la procédure pénale).

loi sur le ministère public, le code des infractions administratives, le code de procédure pénale, la loi sur les procédures civiles et la loi sur la Cour constitutionnelle.

152. Par ailleurs, les procureurs sont tenus d'adresser une protestation contre une décision illégale ou injustifiée d'un tribunal dans une affaire pénale⁴³ (ce qu'ils peuvent faire lors d'une audition concernant l'application d'une peine) ou dans une affaire civile ou administrative. Etant donné que ces protestations « gèlent » la décision jusqu'à ce que l'affaire soit examinée par un tribunal de niveau supérieur, le jugement ne doit pas être entré en application, et, dans les deux derniers cas (affaire civile ou affaire administrative), le procureur doit avoir pris part à l'affaire.

153. Le Procureur général est à la tête du ministère public ; il gère et contrôle le fonctionnement du parquet, détermine sa structure interne et les moyens en personnel, conformément aux ressources budgétaires allouées au parquet, et gère en direct les procureurs du bureau central. Le bureau du Procureur général est organisé en trois départements d'échelon national : département pénal, département civil et gestion des opérations. Les chefs de ces départements sont également procureurs généraux adjoints ; ils peuvent remplacer le Procureur général en son absence. Le bureau du Procureur général supervise les travaux des bureaux régionaux du procureur, chaque bureau (régional, de district et spécialisé) étant dirigé par un procureur en chef. Les procureurs en chef régionaux contrôlent le fonctionnement des bureaux (municipaux) de district qui relèvent de leur région. Le parquet est financé par le budget national et ses prévisions de dépenses sont établies séparément.

154. La Lettonie compte 459 procureurs, dont 183 hommes et 276 femmes⁴⁴. Il y a davantage de procureurs femmes à tous les niveaux du parquet, bien que le ratio soit plus élevé à l'échelon des districts (196 femmes et 106 hommes) qu'au bureau du Procureur général (38 femmes et 35 hommes). Malgré le plus grand nombre de procureurs femmes, les hommes sont plus nombreux à occuper des postes de chef de bureau du procureur à tous les niveaux (23 hommes et 15 femmes chefs des bureaux du procureur de district ; 7 hommes et 2 femmes chefs des bureaux du procureur régionaux ; 6 hommes et 4 femmes chefs du bureau du Procureur général)⁴⁵.

155. Le parquet travaille en étroite collaboration avec le KNAB sur des affaires de corruption depuis la création de ce dernier en 2003. Une analyse indépendante des points de vue exprimés par les parties prenantes dans le domaine de la lutte contre la corruption, publiée en 2010, décrit le ministère public comme une institution forte, nullement découragée par le gouvernement et qui travaille en étroite collaboration avec le KNAB⁴⁶. De 2003 à fin 2009, le rapport annuel du procureur contenait une section distincte sur la lutte contre la corruption⁴⁷.

156. Le parquet a été durement frappé par la crise économique en Lettonie – de même que l'ensemble des services publics du pays ; les commentateurs affirment toutefois que les services de police ont été plus durement frappés encore. Certains se sont inquiétés que des fonctionnaires de police occupent un autre emploi en dehors de leurs fonctions, mais les procureurs étant soumis à des restrictions concernant leurs activités, ce problème ne s'est pas posé au sein du parquet. Les procureurs se sont joints aux juges lettons et sont parvenus à faire plier le gouvernement qui envisageait de réformer les

⁴³ Loi sur le ministère public, article 14.

⁴⁴ Au 1^{er} janvier 2012.

⁴⁵ De plus, d'après une étude réalisée en 2010, les femmes et les personnes appartenant à des minorités ethniques bénéficient d'une égalité d'accès à l'enseignement supérieur, aux services publics et au marché de l'emploi en Lettonie, le pays se classant 18^e selon le Global Gender Gap Index 2010 (mais le pays était au 10^e rang en 2008). Bertelsmann Stiftung, *BTI 2010 – Latvia Country Report*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2009, p. 6.

⁴⁶ Alexandro Rusu, *Latvia : Civil Society Against Corruption*, Hertie School of Governance, septembre 2010, p. 13.

⁴⁷ Les rapports annuels de 2010 et 2011 ne font pas mention de la corruption.

salaires à la Cour constitutionnelle (voir le paragraphe 94 pour de plus amples informations). Aussi, si les salaires des procureurs ont été moins touchés par les coupes budgétaires, ils ont néanmoins été gelés et le Procureur général actuellement en fonction a déclaré en 2010 qu'ayant perdu la capacité d'inciter financièrement le personnel à travailler dans des domaines spécialisés, une nette diminution a été observée dans la détection et l'instruction des cas complexes de criminalité économique notamment⁴⁸. Cela étant, en dépit de ces difficultés, l'EEG a été informée lors de sa visite sur place que le parquet a reçu un nombre record de candidatures cette année (2012), preuve que le ministère public est un service attrayant pour les nouvelles recrues.

157. L'EEG a constaté que les agents du parquet avec lesquels elle s'est entretenue étaient confiants dans la capacité de l'institution à prévenir la corruption, ce qui pourrait s'expliquer en partie par la nature de leurs fonctions (notamment, en tant qu'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée) et/ou le degré élevé de responsabilité et de contrôle du Procureur général sur le budget et la structure interne du service. De plus, l'EEG n'a pas entendu parler de craintes concernant une quelconque ingérence politique ou autre influence injustifiée dans les décisions concernant les affaires.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

158. Le Procureur général est nommé pour cinq ans ; il peut être choisi parmi les membres du service ou de la magistrature. Les procédures de nomination et de renouvellement du mandat du Procureur général sont identiques : le candidat est proposé par le président de la Cour suprême et confirmé par un vote au scrutin ouvert à la Saeima (voir le paragraphe 86 à propos du vote au scrutin ouvert). Un point faible dans le système letton de nomination du Procureur général est apparu lorsque la Saeima n'a pas renouvelé le mandat du candidat sortant en 2010. A l'époque, des doutes ont été émis dans la presse quant à de possibles motivations politiques. A cet égard, l'EEG rappelle que la Commission de Venise indique dans son rapport sur les normes européennes concernant l'indépendance du système judiciaire⁴⁹ qu'un Procureur général ne devrait pas être reconduit dans ses fonctions, du moins pas par le pouvoir législatif ni par le pouvoir exécutif, car un procureur qui cherche à être reconduit dans ses fonctions par un organe politique risque de se comporter de manière à obtenir la faveur de cet organe ou du moins d'être perçu ainsi. L'EEG a été informée que des initiatives ont été prises pour modifier la législation de façon à limiter à deux le nombre de renouvellements possibles de mandats pour un même procureur général, mais, du point de vue de l'EEG, cette mesure ne permettrait pas de réduire suffisamment les risques susmentionnés. L'EEG encourage les autorités à se pencher plus avant sur cette question.

159. Les autres procureurs sont tous nommés par le Procureur général, qui décide aussi de leurs promotions, de leurs rotations et de de leurs transferts. Pour prendre ces décisions, le Procureur général doit tenir compte des recommandations de la Commission d'attestation et de la Commission de qualification. Tous les procureurs sont nommés pour une durée indéterminée, à l'exception des procureurs en chef dont le mandat est de cinq ans.

160. Les commissions d'attestation et de qualification sont des commissions internes constituées par le Conseil des procureurs, qui est lui-même une autorité collégiale créée par la loi au sein du ministère public. Le conseil donne son avis sur l'organisation et le fonctionnement du parquet, et approuve les textes réglementaires élaborés par les

⁴⁸ Transparency International, *National Integrity System Assessment on Latvia*, 2011, p. 89.

⁴⁹ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)040.

commissions susmentionnées et par les institutions publiques qui relèvent de l'autorité du parquet⁵⁰. Il est composé des procureurs en chef des départements et des régions et du directeur administratif du bureau du Procureur général ; d'autres personnes, notamment les chefs des institutions contrôlées par le parquet, peuvent y siéger (i.e. le Service de prévention de blanchiment de capitaux).

161. La Commission de qualification supervise le recrutement initial, la période d'apprentissage, l'examen de compétences, etc., qui figurent dans la procédure de nomination des nouveaux procureurs, et recommande des candidats à la Commission d'attestation pour évaluation. La Commission d'attestation évalue les résultats des examens, les compétences professionnelles et la personnalité des candidats, supervise l'évolution de carrière, l'appréciation et le classement des procureurs, et adresse au Procureur général des recommandations sur les nominations et les promotions. La Commission d'attestation fait également le point sur les questions disciplinaires et formule des recommandations sur la révocation des procureurs.

162. En Lettonie, les conditions générales à remplir pour devenir procureur public sont : la citoyenneté lettone et un casier judiciaire vierge, une très bonne maîtrise de la langue officielle et un diplôme d'études supérieures en droit, une période d'apprentissage au parquet et la réussite à l'examen de compétences⁵¹. Les personnes nommées procureurs en chef sont également évaluées sur leurs compétences professionnelles et leurs qualités personnelles par la Commission d'attestation et doivent justifier d'une expérience minimale de trois ans à un poste de procureur ou de juge. Il n'existe pas de contrôle d'intégrité distinct pour les procureurs.

Carrière et conditions de service

163. Au 1^{er} janvier 2011, le salaire brut annuel du Procureur général s'élevait à 32 991 équivalents EUR. Un procureur touche 1 291 EUR par mois, ce qui correspond à 80 % du salaire mensuel d'un procureur de bureau spécialisé ou régional. Les procureurs sont aussi rémunérés en fonction de leur échelon, entre 7 % et 35 % du salaire mensuel. Les échelons sont accordés par le Procureur général sur recommandation de la Commission d'attestation. Si les salaires des procureurs varient en fonction du niveau du bureau et de la fonction effectivement occupée, ils sont aussi liés à ceux des juges. Le site internet du bureau du Procureur général donne le détail des salaires versés aux procureurs.

164. A partir de 2012, les agents occupant un poste de procureur depuis moins de 10 ans sans interruption percevront une indemnité de vacances égale à 8 % de leur salaire mensuel ; ceux occupant un poste de procureur depuis plus de 10 ans sans interruption percevront une indemnité de vacances égale à 10 % de leur salaire mensuel. Les procureurs qui obtiennent de très bons résultats peuvent prétendre à des indemnités ou à des bonus ; ceux qui effectuent des tâches supplémentaires ont droit à une augmentation comprise entre 4,4 % et 8,3 % du salaire mensuel (liée à leur poste fonctionnel). Les procureurs à la retraite peuvent prétendre à une pension d'ancienneté.

Gestion des affaires et procédure applicable en la matière

165. En vertu de la législation, les procureurs publics qui engagent des poursuites pénales et transfèrent l'affaire à un tribunal continuent de représenter l'Etat à la cour d'appel. Pour certaines catégories d'infractions, les poursuites sont menées par un bureau spécial du parquet (spécialisé par exemple dans la répression des drogues, les infractions financières, etc.) ou par un service spécialisé du bureau du Procureur général (spécialisé par exemple dans le crime organisé, les infractions commises par des agents publics, etc.). Cela étant, pour suivre l'évolution du volume de travail ainsi que les

⁵⁰ Loi sur le ministère public, article 29.

⁵¹ Loi sur le ministère public, article 33.

résultats, le parquet a élaboré des critères d'évaluation et de comparaison des données provenant de l'ensemble de ses bureaux.

166. Un procureur d'échelon supérieur peut indiquer à un subordonné les méthodes d'examen et de présentation des sources de preuve additionnelles. Il doit se prononcer sur la décision d'un subordonné de classer ou non une affaire sans suite et décider s'il désigne un autre procureur ou reprend lui-même les poursuites. Un procureur d'échelon supérieur peut également :

- a) révoquer les décisions d'un enquêteur, d'un membre d'une équipe d'enquête ou d'un procureur moins expérimenté ;
- b) nommer ou remplacer le procureur chargé du contrôle, ou le procureur/dirigeant de la procédure si les tâches de contrôle ou de poursuites ne sont pas exécutées dans les règles, ou endosser la responsabilité de ces tâches ;
- c) créer une équipe d'enquête si les poursuites pénales risquent de ne pas s'achever dans un délai raisonnable en raison d'une charge de travail trop importante ;
- d) demander la nomination d'un autre supérieur hiérarchique direct jouant le rôle d'enquêteur ou confier l'enquête pénale à une autre autorité d'instruction ;
- e) décider si un classement sans suite est justifié et légal.

167. Par ailleurs, un procureur peut être intégré à une équipe d'enquête sur ordre d'un procureur principal ou accomplir un ou plusieurs actes de procédure à la demande du dirigeant de la procédure (loi sur la procédure pénale, article 46, alinéa 1).

168. De plus, un procureur d'échelon supérieur a le droit de se familiariser avec toutes les pièces d'une procédure pénale, de donner, à un enquêteur, à un procureur chargé du contrôle ou à un procureur, des instructions concernant le choix du type de poursuites, l'orientation de l'instruction et l'exécution des enquêtes, de donner des instructions à un membre du parquet en ce qui concerne les stratégies d'examen des preuves et de présentation des sources de preuve additionnelles (loi sur la procédure pénale, article 46, alinéa 2). Un procureur d'échelon supérieur ne peut pas demander à un procureur de rang inférieur d'effectuer une tâche qui, selon ce dernier, va à l'encontre de ses devoirs ou de ses convictions (loi sur le ministère public, article 6, paragraphes 4 et 7) ; de même, un procureur de rang supérieur ne peut pas donner d'instructions sur la façon de qualifier une infraction. Bien que la loi sur la procédure pénale n'exige pas que les instructions d'un procureur de rang supérieur soient consignées par écrit, cela est devenu une pratique courante.

169. La décision prise par un enquêteur ou par un procureur de ne pas engager de poursuites pénales, par exemple, est susceptible de recours respectivement auprès du procureur ou du procureur de rang supérieur, lequel décide en dernier ressort⁵². Il est possible de faire appel d'une décision de classement en s'adressant à un procureur de degré supérieur. Il n'existe pas de mécanisme de réclamation distinct permettant au public de déposer plainte contre un procureur, pour comportement répréhensible par exemple. Il existe en revanche une procédure générale de réclamation applicable à tous les organes publics, mais dont le site internet du parquet ne fait pas mention. L'EEG estime que le système peut assurément être amélioré et encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour faciliter la procédure de réclamation en question, notamment, en informant mieux le public (par exemple, au moyen de sites Internet institutionnels) sur les possibilités offertes de porter plainte.

170. Comme pour les juges, la loi sur la procédure pénale (article 14) dispose que les procureurs assurent le respect du droit à un procès pénal (poursuites) dans un délai raisonnable (c'est-à-dire sans retard injustifié) et doivent choisir le type de recours, etc., en fonction de l'affaire.

⁵² Loi sur la procédure pénale, article 373.

Principes éthiques et règles déontologiques

171. La loi sur les conflits d'intérêts fait obligation aux procureurs, comme à tous les agents publics, de respecter les codes déontologiques de leur profession. Le code d'éthique des procureurs a été rédigé par des procureurs et adopté par le Conseil du Procureur général en 1998. Toute violation de ce code est une infraction disciplinaire conformément à la législation⁵³ et peut être sanctionnée d'un avertissement, d'un blâme ou de l'envoi d'un communiqué à tous les bureaux du procureur. Une violation grave du code d'éthique peut être un motif de révocation. Les violations du code sont prises en compte dans l'appréciation professionnelle des procureurs. Sur décision du Procureur général de la République, le salaire d'un procureur peut être réduit. L'EEG a constaté qu'il y a peu d'informations librement accessibles au public concernant les types de violations pour lesquelles les procureurs sont passibles de sanctions. L'EEG a traité de ce point à un stade ultérieur (voir le paragraphe 199).

172. A l'instar de tous les agents publics, un procureur doit refuser d'accomplir toute tâche relevant de sa fonction, d'agir ou d'occuper des postes additionnels (autorisés) à chaque fois qu'il peut exister des raisons de douter de l'impartialité ou de la neutralité de ses actes.

173. L'EEG a appris, lors de sa visite sur place, que si le parquet juge favorablement le fait que la Commission d'éthique judiciaire fasse largement connaître ses opinions sur les questions d'éthique dans le but de diffuser de bonnes pratiques, il n'exprime pas le souhait de créer une commission analogue.

Conflit d'intérêts

174. A l'instar de tous les agents publics, tous les procureurs doivent informer par écrit un supérieur ou leur autorité collégiale de leurs intérêts financiers ou commerciaux ou de ceux de leurs proches (comme indiqué en détail au paragraphe 113) et, à titre préventif, ils sont tenus d'informer, sans attendre, un procureur de rang supérieur ou un Procureur général lorsqu'un conflit d'intérêt se présente (déclaration *ad hoc*).

175. En tant qu'agents publics, les procureurs sont en outre tenus de signaler tout conflit d'intérêts qu'ils observent concernant leurs collègues (article 21¹, loi sur les conflits d'intérêts). Le GRECO a déjà souligné qu'il importe de protéger tous les agents publics qui signalent de tels conflits ou tout soupçon de corruption (donneurs d'alerte). Ce point a fait l'objet d'une recommandation particulière dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle⁵⁴ et, en 2006, la Lettonie a introduit dans son droit général du travail des dispositions interdisant aux employeurs de sanctionner les salariés qui informent les autorités compétentes ou des responsables d'un soupçon de délit sur le lieu de travail ou de faire peser sur ces personnes, de façon directe ou indirecte, des conséquences dommageables⁵⁵. L'EEG se félicite de cette avancée et souligne que, compte tenu du rôle important que jouent les procureurs dans la lutte contre la corruption et du fait qu'ils travaillent dans une structure hiérarchique, le ministère public doit s'assurer que, dans la pratique, les procureurs ont une connaissance précise d'une part des moyens appropriés de signalement de ces soupçons et d'autre part des garanties qu'ils peuvent attendre.

Récusation et retrait

176. L'article 8 de la loi sur le ministère public dispose qu'un procureur ne peut pas participer à l'examen ni à l'adjudication d'une affaire si un juge, un avocat ou une personne dont les activités font l'objet d'une enquête est son/sa conjoint(e) ou un proche

⁵³ Loi sur le ministère public.

⁵⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)4_Latvia_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)4_Latvia_FR.pdf)

⁵⁵ Droit du travail, article 9.

direct, ou si le juge, l'avocat ou la personne en question a, avec lui ou son/sa conjoint(e), un lien dont le degré est spécifié. En pareil cas, le procureur doit se récuser.

177. La loi sur la procédure pénale dispose qu'en situation de conflit d'intérêts, une demande de récusation doit être présentée par :

- i. un procureur chargé du contrôle, une personne dirigeant une procédure pénale ou un membre du parquet, à un procureur de rang supérieur ;
- ii. un procureur de rang plus élevé, à un procureur de rang immédiatement supérieur ;
- iii. un juge d'instruction, au président du tribunal ;
- iv. un juge avant le début d'un procès ou après le transfert de décision pour exécution, au juge en chef ;
- v. un juge statuant sur une affaire pénale, à l'organe collégial du tribunal ;
- vi. le président du tribunal, à un président de juridiction de niveau immédiatement supérieur.

178. Si un procureur ne se récuse pas, toute personne dont les droits ou les intérêts légaux risquent d'être bafoués peut présenter une demande de récusation à un procureur de rang supérieur ou à un tribunal. Il sera statué sur la récusation conformément aux procédures décrites dans la législation et le procureur concerné pourra être écarté de l'affaire par un procureur de rang supérieur sur réception de la demande.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

179. La loi sur le ministère public (article 10) consacre la neutralité politique du parquet. Les procureurs ne sont donc pas autorisés à s'affilier à un parti ou à une organisation politique. Les seules activités additionnelles qu'ils sont autorisés à exercer en dehors de leurs fonctions sont celles à caractère pédagogique (enseignement), scientifique ou créatif ; ils peuvent aussi occuper un poste dans un syndicat⁵⁶. Les procureurs, comme les juges, peuvent exercer une activité accessoire d'expert (consultant) pour aider à la mise en œuvre de programmes nationaux ou internationaux – c'est-à-dire en coopération avec des agences internationales ou d'autres organismes d'application de la législation –, ou contribuer à ce type de programme, et ils peuvent occuper un poste dans une association professionnelle. Dans ces derniers cas en revanche, les procureurs doivent s'assurer que les activités qu'ils exercent ou le poste qu'ils occupent ne sont pas source de conflits d'intérêts et obtenir avant toute chose une permission écrite du Procureur général.

Cadeaux

180. A l'instar des autres agents publics, les procureurs sont autorisés à accepter des cadeaux diplomatiques en vertu de l'article 13 de la loi sur les conflits d'intérêts, et les règles et limitations applicables à l'ensemble des agents publics en ce qui concerne les cadeaux et les dons s'appliquent aux procureurs (voir les paragraphes 43 à 45). Les procureurs ne peuvent pas accepter de cadeaux venant d'une personne avec laquelle ils ont eu des rapports officiels dans les deux années précédentes ; ils ne peuvent pas avoir de rapports officiels avec une personne dont ils ont accepté un cadeau pendant les deux années qui suivent la remise dudit cadeau. Les dons sont interdits excepté pour des besoins professionnels précis, par exemple, pour la formation du personnel ou le support technique, et dans ce cas, le Procureur général doit donner son autorisation.

⁵⁶ A l'exception des chefs des bureaux du procureur et du Procureur général. En particulier, ils ne peuvent pas exercer de fonctions dans une association professionnelle ou un syndicat, mais ils peuvent occuper un poste dans une association non professionnelle (par exemple, association de logement et association de parents d'élèves).

Intérêts financiers

181. Si les procureurs, comme les juges et tous les autres agents publics, peuvent détenir des intérêts financiers, ils sont cependant soumis à certaines limitations et la totalité de ces intérêts doit être déclarée chaque année. L'article 9, paragraphe 3, de la loi sur les conflits d'intérêts dispose que les agents publics ne sont pas autorisés à percevoir des revenus provenant d'intérêts ou de participations dans des sociétés immatriculées dans des pays à faible taux d'imposition ou dans des pays qui ne prélèvent aucun impôt.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

182. Les règles régissant l'interdiction de détention d'intérêts commerciaux dans une structure en rapport avec laquelle un procureur a pris des décisions ou a exercé des fonctions de surveillance, de contrôle ou de répression (article 10, paragraphe 7, de la loi sur les conflits d'intérêts) s'appliquent pendant deux ans après la cessation des fonctions. De plus, les limitations concernant les activités commerciales des agents publics et de leurs proches s'appliquent également pendant deux ans après la cessation des fonctions (autrement dit, les agents publics ne sont pas autorisés à détenir des intérêts dans des entreprises qui ont conclu un contrat public, qui reçoivent des fonds, qui bénéficient d'une licence exploitation, etc.)⁵⁷.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

183. L'article 18 de la loi sur les conflits d'intérêts limite l'utilisation d'informations officielles en interdisant la divulgation illicite de toute information à laquelle un agent public a accès en vertu de son rôle et de ses fonctions, ainsi que l'utilisation de telles informations à des fins sans rapport avec l'exercice de ses fonctions et de son rôle, en l'occurrence en qualité de procureur. De plus, la responsabilité pénale est engagée en cas d'abus de fonction (article 318, loi pénale), de divulgation d'informations confidentielles (article 329, loi pénale) et de divulgation d'informations confidentielles après la cessation des fonctions (article 330, loi pénale).

184. La confidentialité est l'un des principes clés du code d'éthique des procureurs : les procureurs doivent préserver la confidentialité des informations qu'ils obtiennent dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des circonstances ou des cas où, en vertu de la législation, ils ont le droit ou le devoir de divulguer ces informations. La confidentialité ne concerne pas seulement la non-divulgence d'informations, elle exige également que les procureurs n'utilisent pas les informations qu'ils obtiennent dans l'exercice de leurs fonctions pour leurs propres intérêts et qu'ils n'autorisent pas l'utilisation de ces informations dans l'intérêt d'autres personnes. Cela dit, des observateurs ont fait part de certains problèmes, mentionnant le cas d'informations confidentielles passées dans le domaine public qui ont mis à mal les poursuites engagées contre des personnes dans des affaires de corruption. Ces éléments viennent confirmer qu'il est nécessaire d'aborder ces problèmes lors des formations des procureurs sur la prévention de la corruption, point qui est examiné plus loin.

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

185. Les procureurs doivent déposer une déclaration chaque année (également au moment de leur entrée en fonction, à la cessation de leurs fonctions et lorsque leurs obligations prennent fin). Tous les types de revenus doivent être déclarés, de même que les informations concernant les dettes, les prêts et les transactions, lorsque le montant dépasse 20 fois le salaire mensuel minimal. Les procureurs ont aussi la possibilité de joindre des informations supplémentaires qui n'ont pas été portées dans les autres

⁵⁷ Loi sur les conflits d'intérêts, article 10, paragraphe 2.

sections de la déclaration. Les membres de la famille ne sont pas tenus de remplir des déclarations à moins qu'ils ne soient eux-mêmes des agents publics, mais, comme indiqué précédemment, à partir de mars 2012, toutes les personnes physiques (outre les agents publics) devront établir une déclaration de patrimoine.

186. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu des intérêts que les procureurs doivent déclarer, assortis des seuils correspondants (voir également l'annexe qui permet de comparer ces données entre les trois catégories : parlementaires, juges et procureurs).

Tableau des intérêts à enregistrer et des seuils correspondants applicables aux procureurs

Catégorie	Déclaration obligatoire	Seuils
Postes supplémentaires (rémunérés, non rémunérés + ceux autorisés par la législation)	✓ (Voir explication au paragraphe concernant les interdictions)	Tout doit être déclaré (renseignements sur tous les postes supplémentaires, contrats de travail, autorisations, etc.)
Intérêts commerciaux (Parts donnant droit aux plus-values, actions, partenariat, entrepreneur individuel)	✓	Tout doit être déclaré
Cadeaux	✓	Tous les cadeaux en numéraire quelle qu'en soit la valeur et tous les cadeaux dont la valeur dépasse 20 fois le salaire mensuel minimal
Cadeaux diplomatiques (consignés dans un registre officiel)	✓	Propriété de l'Etat ; doit être consigné dans un registre officiel.
Terrains et biens (y compris les véhicules)	✓	Biens immobiliers appartenant à l'agent, qui sont en sa possession ou qu'il utilise ; véhicules appartenant à l'agent, qui sont en sa possession, qu'il utilise, ou qu'il loue.
Revenus (y compris l'épargne)	✓	Y compris l'épargne, en espèces ou autre, si elle dépasse 20 x le salaire mensuel minimal
Dettes, prêts et opérations financières	✓	Tous ceux, quels qu'ils soient, qui dépassent 20 x le salaire mensuel minimal

Contrôle et mise en œuvre

187. Comme indiqué précédemment, le parquet est une structure hiérarchique : les procureurs de rang supérieur contrôlent le travail des procureurs moins expérimentés et les bureaux du procureur sont contrôlés conformément à la structure du ministère public (le bureau central contrôle les bureaux régionaux, qui, à leur tour, contrôlent les bureaux de district). Chaque année, le parquet fixe ses priorités et définit son plan de travail ; sur cette base, il évalue ses résultats. Il a élaboré une méthodologie spécifique pour évaluer la performance des procureurs et analyse périodiquement la façon dont ceux-ci appliquent la législation et les règles de procédure. De plus, la Commission d'attestation évalue la performance individuelle pour déterminer s'il convient d'attribuer à un procureur un grade supérieur.

188. Les procureurs en chef sont tenus d'apprécier la qualité et l'efficacité du travail des procureurs qui sont sous leurs ordres au minimum une fois tous les trois ans. Lorsqu'un problème grave est détecté, des actions ciblées d'amélioration de la qualité sont entreprises. Une fois par an, le Procureur général se réunit avec les procureurs en chef en présence de délégués de diverses commissions parlementaires, des responsables d'autres institutions de répression et d'organismes publics ainsi que de représentants des médias pour évaluer des indicateurs de performance et définir des domaines prioritaires pour l'année à venir. La dernière réunion s'est tenue le 22 février 2012.

189. Le contrôle de conformité aux règles de déclaration de patrimoine est pour l'essentiel assuré par le KNAB. Le SRS joue également un rôle essentiel : il reçoit les déclarations annuelles de l'ensemble des agents publics, y compris des procureurs, vérifie qu'elles sont correctement remplies et contrôle le respect des délais. Les caractéristiques de ce système de contrôle sont exposées aux paragraphes 17 et 23 du présent rapport. Le bureau du Procureur général organise des réunions annuelles avec les représentants du SRS et du KNAB pour examiner des questions touchant aux déclarations et réfléchir à la façon d'améliorer les voies internes de contrôle et de suivi.

190. Selon les autorités, les procureurs peuvent demander conseil à un procureur de rang supérieur et les questions de corruption, de conflits d'intérêts et de déontologie sont examinées à l'occasion de réunions de service internes. Cela étant, les personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue ont indiqué qu'il serait nécessaire de dispenser aux procureurs une formation ciblée sur les questions d'éthique et d'intégrité. Ce point est d'autant plus important dans un système hiérarchique tel que celui du parquet, où il existe un risque que la dépendance à l'égard du système éclipse la nécessité d'une formation professionnelle continue et la nécessaire autonomie des procureurs.

Mesures d'application de la loi et immunité

191. Les procureurs, comme les juges, bénéficient de l'immunité en matière de responsabilité administrative. Toutes les infractions administratives – y compris les violations de la loi sur les conflits d'intérêts à laquelle sont soumis tous les agents publics, violations qui entraînent obligatoirement la révocation des procureurs jugés « coupables » –, sont gérées comme une question interne de mesure disciplinaire. Un procureur est aussi passible de sanctions disciplinaires s'il enfreint intentionnellement la législation dans l'exercice de ses fonctions, s'il manque aux obligations liées à sa charge, s'il commet un acte indigne incompatible avec sa fonction de procureur, ou s'il ne respecte pas le code d'éthique des procureurs.

192. Sur proposition du Procureur général et du procureur en chef, la Commission d'attestation examine l'affaire et l'ensemble des circonstances et, si cela est justifié, la sanction disciplinaire à appliquer est examinée publiquement lors d'une réunion de la Commission d'attestation (ces réunions sont ouvertes au public) afin de déterminer s'il convient, par exemple, de sanctionner le procureur mis en cause ou de transmettre les informations à l'ensemble des autorités d'instruction. La Commission d'attestation a accès à diverses bases de données et sources d'information, et elle est autorisée à interroger le procureur dont les activités ou le comportement sont examinés. Elle prend ses décisions par scrutin à la majorité simple. Ces décisions sont considérées comme des « recommandations » adressées au Procureur général, qui décide en dernier ressort d'appliquer ou non la sanction disciplinaire.

193. L'EEG a recueilli l'avis de personnes qui, comme dans le cas des juges, s'inquiètent de la sévérité des sanctions disciplinaires prononcées pour infraction administrative, ce qui amène certains à remettre en question la pertinence de l'immunité administrative. Si, pour le parquet, il restera pertinent, en termes d'intégrité et de réputation de l'institution, de savoir si ses procureurs ont été condamnés pour infraction administrative, il ne fait pas de doute, pour l'EEG, que le système des immunités administratives ne remplit plus les objectifs pour lesquels il a été conçu. Par conséquent, comme pour les juges, **le GRECO recommande que le système des immunités administratives applicables aux procureurs soit supprimé.**

194. Le problème soulevé à propos de la prescription des infractions disciplinaires concernant les juges – c'est-à-dire le fait qu'une infraction disciplinaire puisse être déjà prescrite ou que le temps manque pour en faire l'examen avant l'expiration du délai de prescription – ne semble pas se poser à ce jour au ministère public, s'agissant de

prononcer effectivement des sanctions disciplinaires lorsque surviennent des irrégularités. Quoi qu'il en soit, l'EEG a été informée que le ministère de la Justice examine actuellement cette question, dans la mesure où il est prévu de mettre en place un système disciplinaire unifié qui s'appliquera à la fois aux juges et aux procureurs. Dans ce contexte de réforme, la recommandation xi formulée au paragraphe 139 est pertinente.

195. Les procureurs ne bénéficient d'aucune procédure ou immunité particulière en matière pénale. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la loi sur le ministère public et de l'article 120, paragraphe 4, de la loi sur la procédure pénale, un procureur peut être détenu, appréhendé, fouillé, arrêté ou reconnu pénalement responsable en vertu des procédures générales prévues par la législation. En pareil cas, le Procureur général doit être averti sans attendre.

196. Les informations concernant les sanctions disciplinaires infligées sont publiées dans les rapports annuels du parquet, qui sont disponibles sur le site internet du bureau du Procureur général (à l'exception des rapports antérieurs à 2006). Le nombre de procureurs ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires, leur niveau hiérarchique et les sanctions infligées sont indiqués dans ces rapports, mais les types d'infractions n'y figurent pas.

197. Comme indiqué précédemment, toutes les allégations de conflits d'intérêts et toutes les violations de la loi sur les conflits d'intérêts concernant les procureurs sont également examinées par le KNAB.

Statistiques

198. Les autorités confirment que, sur les trois dernières années, aucune poursuite pénale n'a été engagée contre des procureurs pour non-présentation d'une déclaration, fausse déclaration concernant des revenus ou des actifs/biens de grande valeur, ou non-respect des limitations imposées aux agents publics. Pendant la même période, aucune procédure administrative n'a été engagée contre des procureurs pour violation des règles régissant les conflits d'intérêts, non-présentation d'une déclaration ou fausse déclaration.

199. D'après son rapport annuel de 2011, 17 procureurs ont fait l'objet de mesures disciplinaires en 2011, soit quasiment le double par rapport à 2010 (11), parmi lesquels : cinq ont reçu un avertissement, sept ont été réprimandés, trois ont vu leur salaire réduit et deux ont été rétrogradés. Les statistiques montrent également la répartition par niveau du bureau du procureur : onze au niveau (municipal) de district, quatre au niveau régional et deux au niveau du bureau du Procureur général. Cela étant, pour contribuer au recensement et à la promotion de la prévention de la corruption au sein du parquet et sensibiliser l'opinion publique aux mesures qui sont prises, il serait nécessaire de donner des détails sur les types de violations. En particulier, les autorités pourront souhaiter publier, outre les statistiques sur le nombre de procureurs ayant fait l'objet d'une mesure disciplinaire et sur les sanctions infligées, les types d'infractions ou de violations commises ; des informations analogues concernant toute condamnation pénale pourraient également être publiées.

Conseils, formation et sensibilisation

200. Bien qu'il n'existe pas d'établissement de formation spécifique pour les procureurs, le Centre letton de formation judiciaire a mis en œuvre, en 2015, un projet pilote visant à dispenser à des procureurs une formation sur la déontologie et la communication juridique. Lors de sa visite sur place, l'EEG a en outre appris que les procureurs souhaitent suivre davantage de formations, ce qui doit être encouragé. En 2011, le Centre letton de formation judiciaire a également organisé des échanges de

vues avec les juges de la Cour suprême des Etats-Unis sur le comportement éthique dans le système judiciaire étasunien.

201. Outre ce qui précède, un procureur du Département d'analyse opérationnelle et de management est chargé d'organiser des formations à tous les niveaux du ministère public. La plupart de ces formations ont lieu à Riga, siège du bureau du Procureur général, mais certaines sont organisées au niveau régional. En principe, étant donné qu'il n'existe pas de programme de formation spécifique, les procureurs ont toute liberté pour assister à d'autres sessions de formation. Le KNAB propose aussi régulièrement des formations sur la déontologie, et la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts pour tous les agents publics. Cela étant, l'EEG considère qu'il est très important d'élaborer des programmes sur mesure sur l'intégrité et le comportement éthique au sein de certaines professions et institutions. L'EEG reconnaît l'importance attachée par le parquet à la formation, mais, de son point de vue, le niveau et la continuité des formations dans le domaine de la prévention de la corruption semblent toujours fragiles. Pour cette raison, **le GRECO recommande 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.**

VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

Concernant toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation

- i. **prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du KNAB, afin de lui assurer les moyens de remplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale** (paragraphe 22) ;

Concernant les parlementaires

- ii. **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** (paragraphe 34) ;
- iii. **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** (paragraphe 38) ;
- iv. **supprimer l'exception accordée aux parlementaires dans la loi sur les conflits d'intérêts en ce qui concerne l'interdiction générale de conclure des contrats avec les pouvoirs publics** (paragraphe 48) ;
- v. **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** (paragraphe 65) ;
- vi. **que le système des immunités administratives applicables aux membres de la Saeima soit supprimé** (paragraphe 68) ;

Concernant les juges

- vii. **(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** (paragraphe 89) ;
- viii. **que les autorités poursuivent leurs efforts afin de permettre au public d'accéder plus facilement aux décisions des tribunaux et d'en faciliter leur recherche, tout en garantissant les règles de confidentialité appropriées** (paragraphe 106) ;
- ix. **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** (paragraphe 111) ;

- x. **que le système d'immunités administratives pour les juges soit supprimé** (paragraphe 138) ;
- xi. **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** (paragraphe 139) ;
- xii. **(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** (paragraphe 148) ;

Concernant les procureurs

- xiii. **que le système des immunités administratives applicables aux procureurs soit supprimé** (paragraphe 193) ;
- xiv. **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** (paragraphe 201).

203. Conformément à la règle 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités lettones à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

204. Le GRECO invite les autorités lettones à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

ANNEXE : RESUME DES REGLES SUR LES CONFLITS D'INTERETS

TABLEAU 1 - CATEGORIES D'INTERETS A DECLARER

Catégorie	Membres de la <i>Saeima</i> (parlementaires) *	Juges	Procureurs
Emplois supplémentaires (payés, non payés, + ceux autorisés par la loi)	✓	✓ (pour plus de précisions, voir la section sur les interdictions)	✓
Intérêts commerciaux (actions, titre, partenariat, entrepreneur individuel)	✓	✓	✓
Cadeaux	✓	✓	✓
Cadeaux diplomatiques (sur registre officiel)	✓	✓	✓
Terres et biens (véhicules compris)	✓	✓	✓
Revenus (épargne comprise)	✓	✓	✓
Dettes, prêts et transactions financières	✓	✓	✓
Transactions financières	✓	✓	✓
Divers			
Autres mandats électifs/publics	✓	✓ (associations sans autorisation préalable, syndicats)	✓ (associations sans autorisation préalable, syndicats)
Intérêts non financiers			

* Des informations similaires doivent être déclarées par les candidats parlementaires une fois qu'un parti a enregistré sa liste de candidats auprès de la Commission électorale centrale (CEC). Ces déclarations doivent être remises à la CEC.

INTERETS DES PROCHES (CONJOINT, ENFANTS, ETC.) A DECLARER

Parlementaires, juges, procureurs - Aucune déclaration n'est exigée des proches (excepté ceux qui sont eux-mêmes agents de la fonction publique), mais toute personne mentionnée dans une déclaration peut être invitée à fournir des renseignements supplémentaires. Toutefois, les agents publics doivent informer par écrit un supérieur ou leur autorité collégiale concernant :

- 1) tous les intérêts (financiers ou personnels) qu'eux-mêmes ou l'un de leurs proches détiennent eu égard à l'accomplissement d'une action dans le cadre de leurs fonctions officielles⁵⁸ ;
- 2) tous les intérêts commerciaux qu'eux-mêmes ou l'un de leurs proches détiennent dans une société à qui sont octroyés des contrats publics (que ce soit avec l'Etat ou les collectivités locales), des ressources financières, des crédits garantis, des fonds de privatisation, etc., sauf s'ils sont alloués à la suite d'une compétition ouverte. Ces intérêts comprennent la possession d'une société, la détention d'actions ou de titres, ou le fait d'être partenaire, ou membre d'un conseil d'administration, d'un directoire ou d'un conseil de surveillance. Remarque : les restrictions sur les activités commerciales imposées aux agents publics et à leurs proches continuent de s'appliquer jusqu'à deux ans après la cessation de fonctions

⁵⁸ Loi sur les conflits d'intérêts, article 21.

(c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas détenir des intérêts dans des sociétés à qui sont octroyés des contrats d'Etat, des fonds, des concessions, etc.)⁵⁹.

A compter du 1^{er} mars 2012, toutes les personnes physiques en Lettonie doivent produire une déclaration de patrimoine selon des critères et des seuils bien définis. Les agents publics doivent déclarer leur nom, leur code personnel, leur lieu de résidence et le nom de leur conjoint, leurs parents, leurs grands-parents, leurs frères et sœurs, leurs enfants et leurs petits-enfants.

⁵⁹ Loi sur les conflits d'intérêts, article 10, paragraphe 2.

TABLEAU 2 – SEUILS DE DECLARATION DES INTERETS DANS CERTAINES CATEGORIES

Catégorie	Membres de la Saeima (parlementaires)	Juges	Procureurs
<p>Salaires mensuels bruts*</p> <p>(note : moyenne mensuelle brute en Lettonie €655)</p> <p>*Niveaux de salaire au 1^{er} janvier 2011</p>	€2 016	<p>Salaire <u>annuel</u> brut des juges récemment nommés €19 752 et des juges de la Cour suprême €31 849.</p> <p>Augmentation de salaire par niveau de qualification (7 à 35 %⁶⁰)</p>	<p>Salaire <u>mensuel</u> brut €1 291 et salaire <u>annuel</u> brut du Procureur général €32 991</p> <p>Augmentation de salaire par échelon</p> <p>(7 à 35 %) + indemnités de vacances après 10 ans et + de service ininterrompu (8 % à 10 ans ; 10 % pour plus de 10 ans)</p> <p>prime au rendement/indemnités de suppléance (4,4 à 8,3 % du salaire).</p>
Emplois supplémentaires (payés, non payés, + ceux autorisés par la loi)	Informations sur tous les emplois supplémentaires, les contrats d'exécution du travail, autorisations	Informations sur tous les emplois supplémentaires, les contrats d'exécution du travail, autorisations	Informations sur tous les emplois supplémentaires, les contrats d'exécution du travail, autorisations
Cadeaux	Tous les cadeaux monétaires de n'importe quelle valeur et autres cadeaux s'ils dépassent 20 x le salaire mensuel minimal	Tous les cadeaux monétaires de n'importe quelle valeur et autres cadeaux s'ils dépassent 20 x le salaire mensuel minimal	Tous les cadeaux monétaires de n'importe quelle valeur et autres cadeaux s'ils 20 x le salaire mensuel minimal
Revenus	Y compris l'épargne en espèces et autres si elle dépasse 20 x le salaire mensuel minimal	Y compris l'épargne en espèces et autres si elle dépasse 20 x le salaire mensuel minimal	Y compris l'épargne en espèces et autres si elle dépasse 20 x le salaire mensuel minimal
Dettes, emprunts et transactions financières	Tous ceux qui dépassent 20 x le salaire mensuel minimal	Tous ceux qui dépassent 20 x le salaire mensuel minimal	Tous ceux qui dépassent 20 x le salaire mensuel minimal
Terres et biens (véhicules compris)	Propriété, possession ou usage, location de biens immobiliers Propriété, possession ou usage, location véhicules	Propriété, possession ou usage, location de biens immobiliers Propriété, possession ou usage, location véhicules	Propriété, possession ou usage, location de biens immobiliers Propriété, possession ou usage, location véhicules
Participations et autres intérêts commerciaux	Négociant individuel, sociétés commerciales dont il est actionnaire, associé ou partenaire, possède des actions de capital, valeurs et titres	Négociant individuel, sociétés commerciales dont il est actionnaire, associé ou partenaire, possède des actions de capital, valeurs et titres	Négociant individuel, sociétés commerciales dont il est actionnaire, associé ou partenaire, possède des actions de capital, valeurs et titres

⁶⁰ L'augmentation salariale la plus élevée (soit 35 %) peut uniquement être accordée après 5 ans comme juge de la plus haute qualification.

INTERDICTIONS

Cadeaux :

Parlementaires, juges, procureurs – Il leur est interdit de recevoir un cadeau de quelque personne que ce soit en dehors de l’accomplissement de leurs fonctions officielles s’il s’agit d’une personne avec laquelle ils ont eu des négociations officielles (acte administratif, fonction d’encadrement, de surveillance, d’enquête ou de répression) dans une période de deux ans avant la réception du cadeau⁶¹. Cette interdiction continue de s’appliquer deux ans après la réception du cadeau – *règlement général pour tous les agents publics*

Procureurs – Le *Code de conduite des procureurs* interdit aux procureurs d’accepter un cadeau, un prêt ou un service de quiconque se trouvant dans leur sphère d’influence pendant le traitement d’une affaire et qui pourrait de quelque façon que ce soit avoir une incidence ou une influence sur leur fonction ou leurs décisions.

Dons :

Parlementaires, juges, procureurs – Il leur est interdit d’accepter un don (c’est-à-dire le transfert de biens, de services ou d’argent sans compensation à des fins spécifiques) si cela influe sur leur prise de décisions. Un don peut uniquement être accepté en stricte conformité avec les règles, pour répondre à des besoins de l’Etat ou des collectivités locales (formation, appui technique)⁶².

Revenus commerciaux :

Parlementaires, juges, procureurs – Il leur est interdit de percevoir aucun revenu que ce soit provenant de valeurs mobilières, etc. d’entités commerciales inscrites dans une juridiction à régime fiscal privilégié ou sans fiscalité aucune – *règlement général pour tous les agents publics*

Parlementaires, juges, procureurs – Il leur est interdit de détenir des intérêts commerciaux dans une société ou d’être négociant individuel (seule propriétaire) d’une société à qui sont octroyés des contrats publics, des concessions, des ressources de fonds privatisés sauf s’ils sont alloués à la suite d’une compétition ouverte

Emplois/activités supplémentaires :

Juges, procureurs – Il leur est interdit d’exercer des emplois supplémentaires ou de conjuguer leur rôle à un mandat d’élu. Les seules activités supplémentaires qu’ils peuvent effectuer sont les suivantes :

- 1) des postes en conformité avec la législation, les accords internationaux ratifiés par la Saeima, ainsi que les règlements et les ordonnances du Conseil des ministres ;
- 2) un travail d’enseignement (conférences), scientifique, de sportif professionnel ou de création, et
- 3) une mission d’expert (consultant) dans l’administration d’un autre Etat, d’une organisation internationale ou de représentation (mission) avec une autorisation préalable.

En vertu des modifications de la loi sur les conflits d’intérêts de juillet 2012, les juges et les procureurs peuvent travailler dans une association, à la condition que cela ne les place pas en situation de conflit d’intérêts et qu’ils en ont reçu l’autorisation. Ils peuvent occuper une fonction au sein d’un syndicat ; aucune autorisation préalable n’est requise

⁶¹ Loi sur les conflits d’intérêts, article 13, paragraphes 1 et 2.

⁶² Loi sur les conflits d’intérêts, article 14.

dans ce cas. Les présidents de tribunaux et du Parquet ne peuvent exercer aucune fonction dans une association professionnelle ou un syndicat.

Juges – Le *Code de déontologie des juges lettons* interdit à un juge d'appartenir à un parti politique, de faire des discours ou de demander des fonds pour soutenir un parti ou un candidat. Un juge peut se porter candidat et rester en fonction durant la campagne électorale mais doit suspendre ses fonctions judiciaires s'il est élu. Les juges ne peuvent pas pratiquer le droit (mais ils peuvent donner des conseils juridiques aux membres de leur famille). La loi sur le pouvoir judiciaire (article 86, paragraphe 3) établit que la fonction de juge est incompatible avec l'appartenance à un parti ou une organisation politique.

Procureurs – *Loi relative au ministère public* (article 40). Un procureur peut être révoqué pour refus de cessation d'appartenance à un parti ou une organisation politique. L'article 10 de la loi énonce que la fonction de procureur est incompatible avec l'appartenance à un parti ou une organisation politique.

TABLEAU 3 - INSTITUTIONS IMPLIQUEES DANS L'ENCADREMENT DES MANQUEMENTS, DES INFRACTIONS JURIDIQUES ET DES DECLARATIONS DE PATRIMOINE

Type d'encadrement	Membres de la Saeima (parlementaires)	Juges	Procureurs
Manquement et discipline	Comité du mandat et de l'éthique	Conseil de discipline judiciaire	Commission d'attestation du Bureau du procureur
Violations de la loi sur les conflits d'intérêts et infractions de corruption	Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) -	KNAB	KNAB
Véracité des déclarations et respect des délais	Service des Impôts	Service des Impôts	Service des Impôts

Le GRECO

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

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

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