



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 18 mars 2016
Publication: 7 avril 2016

Public
Greco RC4(2016)4

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITE INTERIMAIRE

LETTONIE

Adopté par le GRECO lors de sa 71^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur la Lettonie](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 58^e réunion plénière (7 décembre 2012) et rendu public le 17 décembre 2012, avec l'autorisation de la Lettonie. Le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités lettones ont présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé les Pays-Bas et l'Estonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés comme Rapporteurs Mme Anneloes van der ZIJDE, conseillère politique, ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume, au titre des Pays-Bas, et Mme Kätlin-Chris KRUUSMAA, conseillère, Service de politique pénale, ministère de la Justice, au titre de l'Estonie. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
3. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière (27 mars 2015), il avait été conclu que la Lettonie avait mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante seulement deux des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Eu égard à ces résultats, le GRECO avait conclu que le degré de conformité très faible avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres n'ayant pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation mutuel, et demandé au Chef de la délégation de la Lettonie de produire un rapport sur ses progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à iii, v à vii et ix à xiv) d'ici le 30 septembre 2015. Ce rapport a été reçu et complété par la communication écrite soumise le 4 mars 2016. Ces deux documents ont servi de base au Rapport de Conformité intérimaire.
4. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, les recommandations iv et viii avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante. Le présent [Rapport de Conformité intérimaire](#) évalue la mise en œuvre des autres recommandations (i à iii, v à vii et ix à xiv) depuis l'adoption du Rapport de Conformité, et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de la Lettonie avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Recommandations générales

Recommandation i.

5. *Le GRECO avait recommandé 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.*
6. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Les autorités avaient évoqué deux propositions différentes, présentées par deux groupes de travail, concernant le rôle et les fonctions du KNAB et les pouvoirs, droits et devoirs de son directeur. Conformément à ses déclarations précédentes sur le sujet (dans le cadre du Troisième Cycle d'évaluation), le GRECO avait conclu que le processus de réforme en cours devait renforcer la position du KNAB. Il avait aussi souligné expressément

la nécessité de préciser la tutelle exercée par le Conseil des ministres/le Premier ministre sur le KNAB, afin de définir avec une plus grande précision la procédure de révocation du directeur du KNAB et réexaminer les modalités d'élaboration du budget du KNAB.

7. Les autorités lettones font maintenant savoir que les amendements à la loi relative au Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (Loi sur le KNAB) ont été rejetés par le Gouvernement le 1^{er} décembre 2015. En conséquence, un nouveau jeu d'amendements a été préparé par la Chancellerie d'Etat et soumis au Parlement (Saeima) pour adoption. La première lecture a eu lieu le 21 janvier 2016, la deuxième le 18 février 2016 et la troisième lecture le 10 mars 2016. Les amendements entreront en vigueur après leur proclamation par le Président de la Lettonie dans le Journal officiel. Pour ce qui est du budget primaire du KNAB, il a augmenté de 3%, passant de 4 773 811 EUR en 2015 à 4 932 713 EUR en 2016.
8. Le GRECO se réjouit de la révision de la loi relative au KNAB et prend note des nouveaux amendements s'y rapportant tels qu'adoptés en troisième lecture. Quant aux questions en jeu et, en particulier, l'étendue des pouvoirs de contrôle du Conseil des ministres/Premier ministre sur le KNAB, le GRECO admet que, même si les amendements ne modifient pas le dispositif existant de subordination institutionnelle tel que défini dans les Articles 7 et 31 de la loi relative à l'organisation de l'administration de l'Etat qui continuent de s'appliquer au KNAB en tant qu'institution administrative sous le contrôle institutionnel direct du Conseil des ministres, il a été clarifié que les pouvoirs concernés (le droit du Conseil des Ministres/Premier Ministre de contrôler la légalité de décisions, d'abroger des décisions contraires à la loi et de rendre des ordonnances d'obligation de décider en cas d'inaction illégale) ne s'appliquent pas dans le contexte des compétences essentielles du KNAB, à savoir les investigations en matière de corruption, la prévention des conflits d'intérêt et le contrôle du financement des partis politiques. Le Conseil des Ministres n'a conservé des pouvoirs qu'en lien avec la publication de directives du Bureau, soumise à un accord spécial du Premier Ministre.
9. Les motifs et la procédure de renvoi du directeur du KNAB ont également subi des changements. Le motif controversé de « l'inaptitude pour la fonction » a été retiré et un autre motif discutable – la commission de « toute violation de la loi ou négligence entraînant des conséquences préjudiciables pour l'Etat ou une personne »¹ a été remplacé par « la sanction d'une violation directe de la loi ou d'une négligence » produisant les mêmes conséquences, ce qui ne semble pas poser problème. Dans l'ensemble, les motifs de renvoi ont été réduits (passant de quelque treize motifs dans la loi actuellement en vigueur à cinq) et ont été définis de manière plus succincte et non équivoque.
10. Concernant la procédure de renvoi, la décision incombe actuellement à la Saeima qui tranche, en s'appuyant sur l'argumentation d'une Commission qui procède à l'évaluation à partir d'informations communiquées par le Procureur général ou le Premier ministre. Si la composition de la Commission n'a pour l'instant pas été déterminée – sauf l'obligation d'être dirigée par le Procureur général ou un procureur en chef qu'il/elle aura dûment autorisé – les amendements proposent qu'elle reflète largement² celle d'une Commission de nomination du directeur du

¹ Du point de vue du GRECO, une telle disposition aurait pu donner lieu à des abus pour des motivations politiques, et aurait pu aussi pousser le Directeur du KNAB à adopter une approche prudente et à limiter son action si, par exemple, le KNAB travaillait sur une affaire impliquant des élus, des partis politiques ou des institutions bancaires puissants. De plus, engager la responsabilité personnelle du Directeur du KNAB pour préjudice, et non celle du KNAB en tant qu'entité, ne semblait pas justifiable.

² La Commission sera dirigée par le Procureur Général et composée du directeur de la Chancellerie d'Etat et de celui du Bureau pour la protection de la Constitution, du chef de la sûreté nationale et d'au plus trois représentants du Conseil consultatif public auprès du KNAB à titre consultatif. Le GRECO note que la participation du Président de la Cour suprême, envisagée dans le projet précédent, n'est plus à l'ordre du jour.

KNAB qui reste à mettre en place. Selon un autre élément nouveau, les conclusions de la Commission pourraient être contestées devant un tribunal administratif de district (dont la décision serait définitive)³. Le GRECO regrette que, contrairement au projet original, la condition voulant que la décision de la Saeima soit prise par un vote ouvert ait été rejetée (le GRECO relève que cet organe a conservé ses pouvoirs décisionnaires en dernier recours en ce qui concerne le renvoi).

11. En ce qui concerne les questions budgétaires, malheureusement, les informations communiquées au GRECO ne lui permettent pas de discerner un quelconque progrès. Comme auparavant, le budget du KNAB continue d'être proposé par le Conseil des ministres et décidé par la Saeima, c'est-à-dire par ces personnes mêmes que le KNAB serait susceptible de contrôler. Pour ce qui est de l'augmentation du budget du KNAB entre 2015 et 2016, le GRECO note que, depuis la création de ce dernier, son budget est demeuré peu ou prou le même⁴. En outre, du fait d'une réduction majeure des missions de son directeur (de seize actuellement à quatre dans la version la plus récente du projet), il semble que ce dernier ne soit plus compétent pour « élaborer et soumettre au Cabinet un projet visant à « demander le financement nécessaire sur le budget de l'Etat » et pour « servir de trésorier pour les ressources financières du Bureau et être responsable de l'utilisation qui sera faite de ces ressources » et que, sur la base des informations présentées, il n'est pas possible de déterminer quel organe ou personne a récupéré ces missions.
12. Dernier point et non des moindres, l'attention du GRECO est attirée sur le changement concernant le statut juridique des agents du KNAB, qui, bien ayant été rejetée par le Gouvernement, a été néanmoins acceptée et approuvée en deuxième et troisième lecture au parlement. Les amendements en lien avec ce point s'appuient sur trois décisions antérieures de la Cour constitutionnelle⁵ et prévoieraient clairement que les agents du KNAB font partie de l'administration publique⁶, ce qui élimine les inégalités actuelles entre agents des services répressifs.
13. Au vu de ce qui précède, le GRECO est d'avis que les nouveaux amendements à la loi relative au KNAB semblent remédier aux préoccupations essentielles qui ont dicté cette recommandation, à savoir la nécessité réduire au maximum les risques d'ingérence politique dans les décisions prises par le KNAB dans les secteurs clés de son mandat. Le GRECO se réjouit aussi des propositions de révision de la procédure et des motifs de renvoi du directeur du KNAB, qui semblent présenter un certain nombre de garde-fous à l'encontre d'un abus potentiel, notamment du fait qu'un recours judiciaire est prévu avant qu'une décision finale ne soit prise par la Saeima. Toutefois, étant donné que les modalités pour la formation du budget du KNAB n'ont pas encore été revues et que certaines questions se posent concernant la compétence du Chef du KNAB à cet égard, et gardant aussi à l'esprit que la Loi sur le KNAB doit encore être appliquée concrètement, cette recommandation ne peut pas être considérée comme pleinement mise en œuvre.
14. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

³ Jurisdiction d'un tribunal de première instance, jugements en formation de trois juges.

⁴ Voir par exemple paragraphe 78 du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Lettonie (Thème II) où il est indiqué qu'en 2007, le budget du KNAB était proche de 5 millions EUR.

⁵ Affaires n° 2003-12-01 et 2003-24-01 et jugement du 8 novembre 2013.

⁶ Le GRECO note que le KNAB est la seule agence des services répressifs dont les employés n'ont pas de relation formelle avec l'Etat mais sont recrutés sur des contrats de travail, comme dans des entreprises du secteur privé.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO avait recommandé la mise en place de règles régissant les contacts entre parlementaires d'une part et lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif d'autre part.*
16. *Étant donné que la réglementation relative au lobbying en était à un stade embryonnaire, le GRECO avait conclu dans le Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.*
17. *Les autorités lettones indiquent maintenant que le processus d'élaboration d'un cadre réglementaire pour le lobbying est toujours en cours. Au lieu de consolider un seul texte réglementaire, depuis janvier 2015 la démarche a été de préparer des amendements à plusieurs textes juridiques, notamment la loi sur la structure de l'administration d'Etat, le Règlement intérieur de la Saeima et le Code de déontologie des parlementaires. Les propositions d'amendements à plusieurs textes législatifs et réglementaires seront rédigées et présentées à une réunion de Secrétaires d'Etat, conformément à la procédure établie, d'ici fin mars 2016. En outre, cette question a été examinée au sein de la Saeima, le 20 avril 2015, par la Commission des Mandats, d'Éthique et des Projets et par la sous-commission contre la corruption le 22 mai 2015. Les deux ont conclu que la réglementation des contacts des parlementaires avec les lobbyistes ne devrait être mise en place que lorsqu'une définition du lobbying aura été arrêtée et intégrée à la loi sur la structure de l'administration d'Etat. Un accord sur le fond a également été trouvé concernant des amendements au Règlement intérieur de la Saeima pour autoriser la publication des lobbyistes et des contacts que les parlementaires ont avec eux en lien avec le processus législatif.*
18. *Le GRECO regrette que, plus de deux ans après l'adoption du Rapport d'évaluation, les relations des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif échappent encore à toute réglementation. Il relève que d'éventuelles modifications au Règlement intérieur de la Saeima et au Code de conduite pour les parlementaires dépendent de la révision de la Loi sur la structure de l'administration d'Etat. Le GRECO invite donc instamment les autorités à procéder à la révision de cette dernière dans les meilleurs délais. En outre, bien que le GRECO estime que l'accord provisoire atteint au sein de la Saeima relativement à la publication des contacts des parlementaires avec des lobbyistes en lien avec des projets de textes législatifs constituent un premier pas en avant prometteur, il conviendra que des avancées supplémentaires significatives soient démontrées pour parvenir à une conformité ne serait-ce que partielle avec la recommandation.*
19. *Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure non mise en œuvre.*

Recommandations iii et v.

20. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *que le code d'éthique i) soit révisé et actualisé, et ii) soit complété par des mesures concrètes visant à fournir des orientations utiles et des conseils aux membres de la Saeima en ce qui concerne les dispositions en matière d'éthique et de prévention de la corruption (recommandation iii) ;*
 - *que les mécanismes internes à la Saeima visant à assurer l'application du code d'éthique et à prévenir les conflits d'intérêts soient étoffés et formulés de façon à assurer leur proactivité et leur efficacité (recommandation v).*

21. Le GRECO rappelle que les deux recommandations avaient été considérées comme non mises en œuvre. Elles ont été toutes deux intégrées au projet de Lignes directrices sur le programme de prévention et de lutte contre la corruption (2014-2020), mais aucune mesure concrète n'a été prise par la suite pour renforcer les moyens du Parlement pour s'autoréguler, traiter les conflits d'intérêts réels ou potentiels et sanctionner les manquements aux règles d'éthique.
22. Les autorités lettones évoquent maintenant le projet d'amendements au Règlement intérieur de la Saeima élaboré par la Commission du Mandat, de l'Éthique et des Projets qui lui aurait donné compétence pour enquêter de plein droit sur les violations du code d'éthique des parlementaires. En septembre 2015, les amendements ont été transmis à la Commission des affaires juridiques de la Saeima, (qui a été ensuite chargée de les étoffer). Ils ont été examinés par la Commission des affaires juridiques le 14 octobre 2015 et il a été décidé d'établir un groupe de travail pour approfondir l'examen de toutes les propositions d'amendements au Règlement intérieur, dont le Code d'éthique fait partie intégrante. Le groupe de travail devrait se réunir pour la première fois le 8 mars 2016. De plus, la mise en œuvre de cette recommandation a été incluse dans les lignes directrices sur le programme 2015-2020 de prévention et de lutte contre la corruption.
23. Le GRECO prend note des informations communiquées. Concernant la recommandation (iii), il constate l'absence de progrès depuis l'adoption du Rapport de Conformité. Pour ce qui est de la recommandation (v), il souligne son lien avec la recommandation (iii) et rappelle ses constatations, à savoir que le Code de déontologie de 2006 pour les parlementaires était *trop abstrait*, ce qui l'empêchait donc d'influer de manière décisive sur la conduite des parlementaires et empêchait toute supervision proactive par la Commission du Mandat, de l'Éthique et des Projets⁷ de la manière dont ces derniers en respectaient la teneur. A la lumière de ceci, le GRECO pense que le projet d'amendements qui aurait conféré à la Commission des Mandats, d'Éthique et des Projets le pouvoir d'enquêter de plein droit sur les comportements répréhensibles des parlementaires sans avoir besoin d'une plainte écrite, représenterait une mesure positive allant dans le sens de la recommandation. Néanmoins, tant qu'il ne s'agit que d'un simple projet soumis à un examen plus approfondi au sein de la Commission des affaires juridiques de la Saeima et qu'aucune disposition concrète n'a été prise pour répondre aux autres éléments de la recommandation (efficacité, prévention des conflits d'intérêts⁸), spécifiquement en révisant le Code de déontologie et d'autres dispositions pertinentes du Règlement intérieur, le GRECO ne peut pas conclure que les différentes questions en jeu aient été dûment traitées.
24. Le GRECO conclut que les recommandations iii et v demeurent non mises en œuvre.

Recommandation vi.

25. *Le GRECO avait recommandé que le système des immunités administratives applicables aux membres de la Saeima soit supprimé.*
26. Cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
27. Les autorités lettones font maintenant savoir que le projet de loi portant amendement à la Constitution qui supprime les immunités administratives des

⁷ Voir paragraphe 38 du Rapport d'Évaluation.

⁸ Le GRECO a été informé que le 29 février 2016, le KNAB a envoyé à la Saeima ses propositions d'amendements au Règlement intérieur de cette dernière concernant la récusation pour les parlementaires.

parlementaires a été adopté par la Saeima en deuxième lecture le 13 janvier 2016 et devrait entrer en vigueur après une troisième (et ultime) lecture, plus tard en 2016. Des amendements concernant le Règlement intérieur de la Saeima ont été rédigés en parallèle.

28. Le GRECO se réjouit de ce que la nécessité impérieuse d'abolir le système d'immunités administratives des parlementaires ait été, après être restée longtemps dans l'impasse, reconnue par les autorités. Le GRECO ne doute pas que cette réforme sera menée à bien prochainement, permettant aux organes de contrôle compétents de ne plus avoir à requérir la levée de l'immunité chaque fois qu'une sanction administrative est susceptible d'être demandée, en cas par exemple d'infraction aux règles sur les conflits d'intérêts ou la déclaration de patrimoine.
29. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vii.

30. *Le GRECO avait recommandé de (i) accroître l'influence décisive d'organes judiciaires autonomes compétents (par exemple, le Conseil de la magistrature et le Conseil des qualifications judiciaires) dans la nomination, la reconduction et l'évolution de la carrière du corps judiciaire et (ii) réexaminer les pouvoirs de la Saeima dans ce domaine, notamment en les limitant à confirmer les nominations des juges telles que recommandées par les corps judiciaires compétents, afin de mieux écarter tout risque d'influence politique.*
31. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Bien que le processus législatif visant à étendre les pouvoirs du Conseil de la magistrature en matière de nomination et de carrière des juges ait été lancé, le réexamen de l'étendue des pouvoirs constitutionnels détenus par la Saeima n'a pas été engagé en même temps, et celle-ci conserve le dernier mot dans la nomination, reconduction, promotion et révocation des juges.
32. Les autorités lettones font maintenant savoir que, le 28 octobre 2015, des amendements à la loi relative au pouvoir judiciaire ont été soumis à la Saeima mais qu'ils n'ont pas encore été examinés en première lecture. Selon ces amendements, les présidents des tribunaux de district et des tribunaux régionaux seraient nommés pour un mandat de cinq ans par le Conseil de la magistrature sur proposition du ministre de la Justice. Actuellement, ces nominations relèvent du ministre en concertation avec le Conseil. Le Conseil de la magistrature jouerait également un rôle décisif dans leur révocation et celle du président de la cour suprême. Le mandat du Conseil serait par ailleurs étendu et il serait chargé des mutations judiciaires (à tous les niveaux), de la sélection et de la formation des postulants juges (à tous les niveaux) et du contenu des programmes de formation de la magistrature. Enfin et surtout, le système de contrôle interne de la magistrature serait modifié : il serait dévolu à la cour de discipline, composée de six sénateurs de la cour suprême, le droit d'examiner entre autres la légalité des décisions prises par le Conseil de la magistrature et le Conseil de qualification judiciaire⁹.
33. Le GRECO prend note de l'extension progressive prévue des pouvoirs du Conseil de la magistrature, ce qui représentera une évolution bienvenue, et relève avec

⁹ Actuellement, la Cour de discipline examine seulement la légalité des avis négatifs formulés par le Conseil de qualification judiciaire dans le cadre de l'évaluation des activités professionnelles des juges et n'est pas habilitée à étudier les décisions du Conseil de la magistrature.

satisfaction que les amendements proposés, déjà portés à son attention au moment du Rapport de Conformité, ont enfin été présenté au parlement. Toutefois, des efforts crédibles doivent encore être faits également en vue de renforcer l'influence décisive du Conseil au regard de la nomination, reconduction et révocation de toutes les catégories de juges qui ne sont pas présidents de cour, un domaine dans lequel la Saeima conserve ses prérogatives (à savoir nomination sur recommandation du ministre de la Justice ou du président de la Cour suprême – voir les Articles 60, 61 et 62 de la loi relative aux pouvoirs judiciaires). Par conséquent, le GRECO réitère ses craintes de risques d'ingérences politiques dans les nominations et reconductions, et réaffirme sa position antérieure, à savoir que les deux éléments de cette recommandation n'ont été que partiellement mis en œuvre.

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

Recommandation ix.

35. *Le GRECO avait recommandé que le rôle et les ressources de la Commission de l'éthique judiciaire soient renforcés, afin qu'elle puisse déployer des efforts plus soutenus, et notamment veiller à réviser le Code d'éthique judiciaire et fournir régulièrement des orientations pour ses dispositions.*
36. Il est rappelé que, les plans annoncés visant à renforcer davantage le rôle de la Commission d'éthique judiciaire, réviser le Code d'éthique judiciaire, mettre en place de nouvelles méthodes de travail au sein de la Commission, améliorer sa stratégie de communication, développer ses ressources doivent encore se concrétiser dans la pratique, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
37. Les autorités lettones font maintenant savoir que, dans le cadre d'une note d'orientation adoptée par le gouvernement le 9 mars 2015, intitulée « Renforcement, pour la période 2015-2020, des moyens en ressources humaines et développement des compétences des personnes employées dans les services judiciaires et répressifs » (traduit de l'anglais), le ministère de la Justice envisage d'affecter des fonds de l'Union européenne à la révision du Code d'éthique judiciaire. À cet effet, une analyse comparative des codes d'éthique d'autres pays sera réalisée et des propositions d'amélioration du Code d'éthique judiciaire élaborées.
38. Pour ce qui est du fonctionnement de la Commission d'éthique judiciaire, les autorités font savoir que celui-ci est entièrement assuré par l'Administration des tribunaux. Les juges élus membres et Président de la Commission perçoivent une indemnité de 3% et 5% respectivement du salaire mensuel d'un juge de tribunal de district pour chaque session de la Commission à laquelle ils ont participé. Depuis le début de 2015, la Commission a produit cinq propositions et une conclusion. Le Code d'éthique sera actualisé mais on ne s'attend pas à des changements substantiels. Les résultats des travaux de la Commission et ses derniers résultats seront examinés à la Conférence des Juges, en mai 2016, lorsque les mandats de plusieurs membres de la Commission viendront à expiration.
39. Le GRECO prend note des informations fournies. Il regrette qu'aucune mesure concrète n'ait, à ce jour, été prise aux fins de renforcer le rôle de surveillance de la Commission d'éthique judiciaire, accroître ses ressources et actualiser le Code d'éthique de 1995 conformément aux recommandations. En ce qui concerne spécifiquement le fonctionnement de la Commission d'éthique judiciaire, le GRECO rappelle que, durant la visite d'évaluation, elle avait été saluée pour son rôle consultatif précieux en interprétant des dispositions relatives à l'éthique, et que la

plupart des avis répondaient à des demandes individuelles de juges, ce qui est très apprécié étant donné que divers textes législatifs et réglementaires s'appliquent et qu'un certain nombre de dilemmes se posent, en particulier concernant la récusation des juges – une question étant déjà identifiée comme une source de préoccupations pour eux. Il avait également été conclu que la Commission n'avait pas suffisamment de ressources, puisque ses membres exerçaient leur mandat en sus de leurs devoirs judiciaires normaux, et de ce fait il n'était tout simplement pas possible de faire passer en priorité la révision du Code d'éthique et le développement de lignes d'orientation pour les juges à cet égard¹⁰. Si le GRECO est rassuré par le fait que le Code d'éthique va bientôt être mis à jour, il rappelle combien il est important d'attribuer à la Commission des ressources matérielles et humaines suffisantes pour son rôle et ses missions.

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

Recommandations x et xiii.

41. *Le GRECO avait recommandé que le système d'immunités administratives pour les juges (recommandation x) et pour les procureurs (recommandation xiii) soit supprimé.*
42. Le GRECO rappelle que, du fait de l'inaction des autorités, les deux recommandations avaient été considérées comme non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité.
43. Les autorités lettones mentionnent à nouveau le fait que les projets portant amendement à la loi relative au pouvoir judiciaire et à celle sur le ministère public, qui visaient à supprimer l'immunité administrative des juges et des procureurs, ont été rejetés par la Saeima en novembre 2012, en février 2013 et plus récemment en octobre 2015 (au motif notamment que cette immunité ne constitue pas un véritable privilège étant donné que la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs entraîne des sanctions encore plus lourdes). La question a été examinée également lors de réunions tenues en 2015 par le ministère de la Justice (28 mai), le Conseil de l'Association des juges (7 août) et le Conseil de la magistrature (30 août). Lors des deux dernières réunions les dispositions du code des infractions administratives concernant la privation de liberté et la notion de « partenaire commercial » telle que prévue dans la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics, ont été identifiées comme faisant obstacle à la levée de l'immunité administrative des juges et des procureurs.
44. Le GRECO déplore que les autorités hésitent à abolir l'immunité administrative dont jouissent ces deux catégories professionnelles, ce qui, comme souligné auparavant, contribuerait à mettre fin à l'idée que les juges et les procureurs sont au-dessus des lois, et renforcerait la confiance des citoyens dans leur système judiciaire. Le GRECO renouvelle son invitation aux autorités de procéder aux réformes nécessaires dans les meilleurs délais.
45. Le GRECO conclut que les recommandations x et xiii demeurent non mises en œuvre.

Recommandation xi.

46. *Le GRECO avait recommandé que des mesures soient prises pour garantir que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de juges soient traitées avant l'expiration de la prescription extinctive, par exemple en allongeant le délai fixé*

¹⁰ Voir paragraphes 107 à 111 et 147 et 148 du Rapport d'Évaluation.

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.

47. Cette recommandation avait été jugée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité étant donné que l'on réfléchissait encore au fait de savoir s'il fallait allonger le délai de prescription et prévoir des motifs supplémentaires d'interruption et de suspension.
48. Les autorités lettones font savoir à présent qu'il est prévu d'amender la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et que ces amendements doivent être examinés par le Conseil de la magistrature. Le délai de prescription applicable à l'imposition d'une sanction disciplinaire serait allongé, passant de trois mois à compter du jour où l'infraction est révélée à deux ans après le début de l'ouverture de la procédure disciplinaire concernant un juge. Sont également adoptés des motifs supplémentaires d'interruption et de suspension (par exemple, l'incapacité temporaire du juge, son absence temporaire pour des raisons valables, la révision d'une affaire). Les autorités expliquent par ailleurs que la révision du délai de prescription n'est qu'un volet du projet de réforme de la responsabilité disciplinaire au sein du système judiciaire, qui prévoit un plan pour instaurer une instance d'appel unifiée pour toutes les affaires disciplinaires concernant les membres de l'appareil judiciaire. Le Conseil de la magistrature doit encore valider la réforme proposée. Dans la toute dernière communication soumise par les autorités, celles-ci indiquent qu'en 2015, la Cour disciplinaire n'a détecté qu'une seule affaire de violation de la prescription et que la révision des projets d'amendements à la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges n'est actuellement pas à l'ordre du jour des travaux du Conseil de la magistrature.
49. Le GRECO prend note des informations fournies. Il considère que le projet portant amendement à la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges qui, entre autre, allonge le délai de prescription applicable à l'imposition de sanctions disciplinaires semble aller dans le sens de la recommandation. Cependant, étant donné que le processus législatif se trouve à un stade peu avancé, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation n'a été, ne serait-ce, que partiellement mise en œuvre. Il invite donc toutes les instances concernées, notamment le Conseil de la magistrature, à accélérer la réforme. Pour ce qui est de la référence ci-dessus à une seule affaire, le GRECO est d'avis que ceci est un indicateur du taux de conformité avec les règles effectives en vigueur, mais ne dissipe pas les préoccupations sous-jacentes à la recommandation, à savoir que la limite des trois mois pour imposer une sanction à compter de la date de la détection d'un acte relevant de mesures disciplinaires est bien trop courte et pourrait empêcher qu'un juge ayant commis un tel acte ne soit sanctionné, du fait de cette limite.
50. Le GRECO conclut que la recommandation xi demeure non mise en œuvre.

Recommandation xii.

51. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'au sein du système judiciaire, une plus grande priorité soit donnée à la formation professionnelle sur la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité, que celle-ci bénéficie d'un financement acceptable, et qu'elle s'inscrive dans un programme évolutif régulier, destiné à tous les juges ; et (ii) qu'une formation continue spécifique soit élaborée pour les présidents des tribunaux, pour mieux les préparer à fournir des orientations, lorsque des questions relevant de l'éthique, des conflits d'intérêts, de l'intégrité ou de la lutte contre la corruption se posent dans l'enceinte de leur tribunal.*

52. La recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité étant donné que le programme normal de formation continue sur la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité à l'intention des juges et des présidents de tribunaux n'avait pas été mis en œuvre dans la pratique.
53. Les autorités lettones indiquent maintenant que les cours de formation sur la prévention de la corruption ont été suivis, en 2015, par 59 juges et 2 postulants juges ; de plus, une formation axée sur le même thème a été organisée pour les présidents de tribunaux et leurs adjoints, et 29 d'entre eux y ont participé. En outre, 14 juges ont été formés au rôle d'un juge et à l'éthique et une formation similaire doit être dispensée en 2016. Les autorités mentionnent aussi le document d'orientation précédemment cité intitulé « Renforcement, pour la période 2015-2020, des moyens en ressources humaines et développement des compétences des personnes employées dans les services judiciaires et répressifs » et les « Lignes directrices pour la prévention et la lutte contre la corruption (Programme) 2015-2020 ». En application du premier de ces deux documents, à compter du premier trimestre 2016, des fonds de l'Union européenne seront affectés à la conception et l'organisation de cours de formation adaptés aux juges et aux présidents de tribunaux et pour l'élaboration de méthodes pédagogiques correspondantes, dans l'esprit de la recommandation. Pour ce qui est des Lignes directrices, elles ont pris en compte les faiblesses inhérentes au système actuel de formation anticorruption pour tous les agents publics, y compris les juges, et proposent des pistes d'amélioration et d'optimisation en vue d'une plus grande efficacité. Les deux pistes à suivre sont le développement et l'ouverture de cours et de formation aux nouveaux entrants, en particulier lorsqu'ils sont exposés à des risques élevés de corruption, ainsi que le recours accru à la formation à distance, notamment la formation et les tests en ligne. Les deux objectifs doivent être atteints d'ici 2020 avec la participation active de l'Ecole nationale d'administration du pays, le KNAB et la Chancellerie d'Etat.
54. Le GRECO prend note des informations fournies, concernant notamment les cours de portée générale sur la prévention de la corruption et l'éthique, auxquels ont participé certains juges et présidents de tribunaux en 2015. Il se félicite aussi du lancement prévu d'un programme de formation approfondi au sein des services judiciaires à partir du second semestre 2016. Une fois démarré et mis en œuvre progressivement, ce programme irait dans le sens de l'objectif de cette recommandation, à savoir donner la priorité à la formation professionnelle sur l'éthique et l'intégrité au sein de l'appareil judiciaire, notamment par le biais d'un programme ordinaire de formation continue à l'intention de tous les juges. Toutefois, tant que le programme n'a pas été conçu et dispensé, il serait prématuré de tirer une conclusion sur la mise en œuvre de tous les éléments de cette recommandation. Il en va de même pour la formation en cours des présidents de tribunaux et de leurs adjoints. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.
55. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

56. *Le GRECO avait recommandé qu'une plus grande priorité et des ressources plus importantes soient accordées aux formations sur la prévention de la corruption – y compris sur les questions de confidentialité et de signalement des actes répréhensibles – et sur l'éthique et l'intégrité, que ces formations soient spécifiquement conçues pour les procureurs, et qu'elles soient intégrées à un programme de formation continue.*

57. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Les progrès en matière de formation et de transparence au sein du ministère public ont été notés. Néanmoins, le GRECO avait estimé que beaucoup restait à faire pour veiller à ce que, conformément à la recommandation, la prévention de la corruption, l'éthique et l'intégrité soient intégrés à un programme régulier de formation continue pour les procureurs.
58. Les autorités lettones font maintenant savoir que 19 postulants procureurs ont suivi, en avril 2015, un cours de formation de deux jours sur « Le rôle du procureur et l'éthique » et 120 procureurs, dont 19 postulants procureurs, ont suivi une formation sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêt. En outre, comme pour les juges, il est prévu d'affecter des fonds de l'Union européenne à la formation future des procureurs et d'apporter un soutien financier au Centre letton de formation judiciaire qui propose aussi des services de formation aux procureurs. Enfin, dernier élément mais non des moindres, la réorganisation graduelle du système de formation anticorruption des agents publics (voir paragraphe 53) aura des répercussions également pour la formation au sein du Ministère public.
59. Le GRECO prend note des informations fournies, en particulier qu'une certaine proportion de procureurs lettons ont suivi la formation anticorruption et concernant l'éthique. Néanmoins, en ce qui concerne les juges, il est d'avis et conclut que les initiatives signalées ne répondent pas entièrement à la finalité sous-jacente de cette recommandation, à savoir l'instauration en pratique d'un programme régulier de formation continue pour tous les procureurs consacrée à l'éthique et la prévention de la corruption dans leurs rangs. Le GRECO est convaincu que le lancement d'un programme de formation approfondi – comme envisagé au second semestre 2016 – contribuerait utilement à faire mieux connaître les risques de corruption au sein du ministère public et offrirait à tous les procureurs des conseils et des solutions aux dilemmes éthiques qu'ils rencontrent dans leur profession.
60. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

61. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Lettonie n'a pris que des dispositions positives mineures pour satisfaire aux recommandations qui avaient été considérées comme partiellement ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle. Seules deux recommandations sur les quatorze contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle ont été traitées de manière ou mises en œuvre de façon satisfaisante.** Parmi les recommandations restantes, six sont à présent partiellement mises en œuvre et six restent non mises en œuvre.
62. Plus précisément, les recommandations iv et viii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante lors du précédent Rapport de Conformité. Les recommandations i, vi, vii, ix, xii et xiv sont à présent partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, v, x, xi et xiii demeurent non mises en œuvre.
63. En ce qui concerne la prévention de la corruption des parlementaires, il semblerait qu'un processus de réflexion ait été engagé et des accords provisoires trouvés au sein de la Saeima sur la façon d'améliorer ses outils de gestion de l'intégrité, réglementer les contacts entre les parlementaires et les lobbyistes et abolir le système d'immunités administratives des parlementaires. Cependant, à l'exception de cette dernière initiative, qui a déjà fait l'objet de deux lectures au Parlement, le reste se trouve à un stade très peu avancé – surtout, la révision du Code d'éthique des parlementaires, l'introduction d'amendements au Règlement intérieur qui

donne compétence à la Commission des Mandats, de l'Éthique et des Projets d'enquêter de plein droit sur les infractions au Code d'éthique et l'élaboration de règles encadrant les relations des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à peser sur le processus législatif.

64. En ce qui concerne les juges et les procureurs, ces deux catégories professionnelles ont considéré abolir le système d'immunités administratives inhérentes à leurs fonctions mais ont hésité jusqu'à présent à adopter ces mesures, ne prenant que des dispositions préliminaires pour mettre en place des programmes réguliers de formation continue sur l'éthique et la prévention de la corruption au sein de leurs services respectifs. L'influence du Conseil de la magistrature sur les décisions portant nomination, reconduction et avancement de tous les juges doit encore être renforcée et des efforts crédibles faits pour accroître le rôle et les ressources de la Commission d'éthique judiciaire et réviser le Code de conduite judiciaire. Faire en sorte que les décisions concernant les affaires disciplinaires relatives au comportement inapproprié des juges soient prises avant l'expiration du délai de prescription est un autre sujet encore en suspens qui requiert une action immédiate.
65. Passant à la question transversale de l'indépendance et de l'impartialité du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), le GRECO est d'avis que les nouveaux amendements à la loi sur le KNAB semblent minimiser les risques d'ingérences politiques dans la prise de décision par le KNAB et protéger son autonomie organisationnelle et opérationnelle, ce dernier point étant une préoccupation de fond pour l'ensemble du système d'examen au titre du Quatrième Cycle d'Évaluation concernant la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs. Le GRECO se réjouit aussi de la proposition de modifier la procédure et des motifs pour le renvoi du directeur du KNAB, qui semble offrir davantage de garde-fous contre d'éventuels abus. Toutefois, les amendements proposés doivent encore être appliqués concrètement ; les modalités en vigueur pour l'élaboration du budget du KNAB (il reste proposé et décidé par les personnes mêmes sur lesquelles le KNAB pourrait être amené à enquêter), qui avaient été identifiées comme constituant une faiblesse institutionnelle, doivent elles-aussi encore être revues.
66. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'actuel niveau de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
67. En application du paragraphe 2.i) de l'article 32 du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la Délégation de la Lettonie de produire un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, ix, x, xi, xii, xiii et xiv) au plus tard le 31 mars 2017.
68. De plus, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO invite son Président à envoyer une lettre – avec copie au Président du Comité statutaire – au Chef de la Délégation de la Lettonie, attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
69. Pour finir, le GRECO invite les autorités lettones traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.