

Sigma Public Management Profiles No. 8

Lettonie

OCDE

https://dx.doi.org/10.1787/5kmk185xc96d-fr

OCDE

SIGMA

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale

PROFILS DE GESTION PUBLIQUE DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :

LETTONIE

LETTONIE

(Mise à jour août 1999)

Arrière-plan politique

La Lettonie est une république parlementaire créée le 18 novembre 1918 et dont la constitution (*Satversme*) a été adoptée le 15 février 1922. Sa souveraineté et son indépendance ont pris fin de facto avec l'occupation par l'URSS à partir de 1940, et elles ont été restaurées par la Déclaration sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie datée du 4 mai 1990 et par la déclaration du 21 août 1991 restaurant de facto l'indépendance, qui ont toutes deux proclamé l'autorité de la constitution. Cette dernière a été pleinement rétablie le 6 juillet 1993 lorsque le parlement (*Saeima*) s'est réuni après les premières élections démocratiques qui se sont déroulées depuis les années 30. Le 17 juillet 1999 Vaira Vike-Freiberga a été élue avec 53 votes par la *Saeima* de 100 membres, et est ainsi devenue la première femme élue président d'un pays de l'ancienne Union soviétique.

Les élections générales pour la 6ème *Saeima* se sont déroulées du 30 septembre au 1er octobre 1995. Les élections générales les plus récentes, qui concernaient la 7ème *Saeima*, sont intervenues le 3 octobre 1998 avec un taux de participation de 71,9 pour cent. Le même jour un référendum concernant la loi sur la citoyenneté a également eu lieu, et a conduit à l'approbation des changements opérés.

Après les élections d'octobre 1998 la *Saeima* est composée comme suit :

N°	Liste des partis	%	Voix	Sièges
1.	Parti du Peuple	21,19	203 585	24
2.	Voie lettonne	18,05	173 420	21
3.	Patrie et Liberté/LNNK	14,65	140 773	17
4.	Harmonie de la Lettonie	14,12	135 700	16
5.	Parti des Sociaux Démocrates lettons	12,81	123 056	14
6.	Nouveau Parti	7,31	70 214	8

Les élections d'octobre 1998 ont abouti à un parlement ne comprenant que six partis (par rapport aux neuf partis de la 6ème *Saeima*). Les négociations en vue d'une coalition ont immédiatement commencé après entre le Parti du Peuple, la Voie lettonne, Patrie et Liberté/LNNK et le Nouveau Parti. Les trois derniers partis ont formé un gouvernement de coalition minoritaire (représentant au total 46 sièges). Le 16 juillet 1999, soixante députés de la *Saeima* ont voté de soutenir la coalition composée de trois partis : le Parti du Peuple, précédemment dans l'opposition, le parti de droite Patrie et Liberté/LNNK, et le parti centre-droit Voie lettonne. Le chef du Parti du Peuple assumera les fonctions de premier ministre pour la troisième fois depuis 1995.

1. Le cadre constitutionnel

1.1. Les bases constitutionnelles

La loi constitutionnelle du 21 août 1991, votée à la majorité qualifiée par le Conseil suprême de la République de Lettonie, a donné force de loi à plusieurs articles de la Constitution (*Satversme*) de 1922. La loi constitutionnelle peut être consultée au *Ziņotājs* n° 42 du 24 octobre 1991. La constitution elle-même a

été rétablie dans sa plénitude par la 5ème *Saeima* en 1993. Elle pose en principe que tous les individus sont égaux devant la loi, que les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi, et prévoit la possibilité de référendums. La constitution a été amendée à trois reprises entre janvier 1994 et octobre 1998, à propos de la cour constitutionnelle, des élections législatives et des droits de l'homme.

Les procédures utilisées lors de l'examen des plaintes jugées par les tribunaux sont traitées dans la constitution, dans la loi sur le pouvoir judiciaire (*Ziņotājs* n° 42 du 14 janvier 1993), dans les lois sur la procédure civile, la procédure pénale et la procédure administrative, et dans la loi relative à la conservation et à l'utilisation des documents de l'ancien KGB et au constat de faits de collaboration qui a été adoptée le 5 juin 1996 (*Vēstnesis* n° 65 du 2 juin 1994).

La loi sur la cour constitutionnelle (*Vēstnesis* n° 103 du 14 juin 1996) a été adoptée par la *Saeima* le 5 juin 1996. La cour constitutionnelle est une institution judiciaire indépendante qui examine la conformité des lois par rapport à la constitution et la correspondance des affaires juridiques en général avec les règles de droit supérieures. La cour constitutionnelle comprend sept juges soumis à l'approbation de la *Saeima* : trois d'entre eux sont nommés par la *Saeima*, deux par le gouvernement et deux par la cour suprême réunie en assemblée plénière.

1.2. La nature de l'État

La Lettonie est une république démocratique unitaire où le pouvoir souverain appartient au peuple. La Lettonie est un État parlementaire.

1.3. La répartition des pouvoirs

L'organe législatif le plus élevé en Lettonie est la *Saeima* (parlement) monocamérale, qui comprend 100 députés élus au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel. Les députés sont élus pour quatre ans, et les partis doivent recueillir au moins 5 pour cent des voix pour obtenir des sièges à la *Saeima*.

Le président de la république est le chef de l'État. Il est élu par la *Saeima* au scrutin secret à la majorité d'au moins 51 des 100 députés. Le président est élu pour quatre ans et il ne peut exercer plus de deux mandats à la suite.

Le président représente l'État à l'extérieur, il exécute les décisions du parlement en ce qui concerne la ratification des traités internationaux, et il est le chef suprême des forces armées.

Le président a le droit d'initiative des lois, et il promulgue les lois votées par le parlement. Dans les sept jours qui suivent l'adoption d'une loi par le parlement, le président peut demander à ce dernier de procéder à une seconde délibération. Si le parlement n'amende pas la loi, le président ne peut pas faire une seconde fois opposition.

Le président a le droit d'ajourner la promulgation d'une loi pendant une période de deux mois. Il y est obligé si au moins un tiers des membres du parlement le demande. La suspension de la promulgation d'une loi ouvre la possibilité de son annulation par voie de référendum.

Le président peut proposer par décret la dissolution du parlement. Ce décret doit être suivi d'un référendum populaire.

Sur la demande de la moitié au moins de ses membres, le parlement peut, à huis clos, voter la destitution du président. La motion doit être adoptée par les deux tiers au moins du nombre total des députés. Après

une telle décision le parlement élit immédiatement un autre président. Le parlement peut également traduire le président en justice pour actes criminels.

Le premier ministre, dont le titre officiel est président du conseil des ministres, est le chef du gouvernement letton. Il est le principal personnage politiquement responsable, alors que le président exerce des fonctions de représentation.

Le président soumet à la *Saeima* un candidat pour la formation du gouvernement, en choisissant habituellement un représentant du parti qui contrôle la majorité des voix au parlement. Le premier ministre et le gouvernement qu'il a formé doivent jouir de la confiance du parlement.

Le gouvernement se compose du premier ministre et des ministres nommés par lui. Le nombre des ministres, l'étendue de leurs activités et les relations entre les ministères sont déterminés par la loi. Le gouvernement met en discussion tous les projets élaborés par les ministères et toutes les questions ayant trait aux activités des ministères ; il en est de même de toutes les questions concernant la politique de l'État qui sont soulevées par les membres du gouvernement.

L'ensemble du gouvernement doit donner sa démission si le parlement émet un vote de défiance à l'égard du premier ministre. Si un ministre fait l'objet d'un vote de défiance il doit démissionner et le premier ministre lui désigne un successeur.

Les compétences, la structure et l'assise économique des collectivités locales, ainsi que leurs relations avec le gouvernement, sont fixées par la loi sur les collectivités locales (*Vēstnesis* n° 61 du 24 mai 1994). Cette loi stipule que le gouvernement doit consulter les représentants des collectivités locales avant de prendre des décisions qui affecteront les dites collectivités. Ces décisions concernent :

- les projets de loi et de règlement relatifs aux collectivités locales ;
- le niveau des subventions aux collectivités durant l'année budgétaire ;
- les versements complémentaires effectués au profit des collectivités locales.

La consultation s'effectue par le biais d'un système de négociations instauré entre le gouvernement et l'union des collectivités locales qui représente les collectivités locales au cours de ces négociations.

2. Le pouvoir législatif

2.1. Les règles électorales

Tous les citoyens lettons ayant au moins 18 ans ont le droit de voter, sauf ceux qui sont reconnus comme incapables conformément aux procédures définies par la loi ou qui sont emprisonnés, soit à la suite d'une peine infligée par un tribunal soit par mesure de sécurité.

Les membres de la *Saeima* sont élus au scrutin proportionnel conformément aux procédures définies par la loi. Tous les citoyens lettons d'au moins 21 ans peuvent être élus à la *Saeima* sauf exceptions définies par la loi (il s'agit des personnes qui ont été employées directement par certaines agences de l'armée, de sécurité ou de renseignement de l'ancienne Union soviétique ou d'un autre pays).

La Lettonie est divisée en cinq circonscriptions électorales. Quatre mois avant les élections la commission électorale centrale détermine le nombre de sièges à la *Saeima* au prorata du nombre d'électeurs dans chaque circonscription tel qu'il ressort du registre de la direction de la citoyenneté et de l'immigration. Une

liste de candidats peut être présentée par une organisation politique (un parti) légalement inscrit ou par une association d'organisations politiques (de partis) légalement inscrite.

Le nombre de candidats sur chaque liste ne doit pas dépasser le nombre de sièges attribués à la circonscription. Les électeurs votent pour une liste de candidats, mais ils peuvent également indiquer quels candidats de la liste ont ou n'ont pas leur préférence. Le nombre des députés élus dans chaque région est directement proportionnel au nombre d'électeurs inscrits dans chaque région. La répartition des sièges entre les partis politiques se fait d'après ce qu'on appelle la " méthode Sainte-Lague ". Les partis doivent obtenir au total au moins 5 pour cent des suffrages totaux pour être représentés à la *Saeima*.

2.2. Les principaux pouvoirs du parlement

La *Saeima* est le principal organe législatif et elle se compose de 100 députés élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel, égal et direct et au scrutin secret.

Les principaux pouvoirs et les principales responsabilités de la *Saeima* sont :

- d'approuver le gouvernement par un vote de confiance à l'égard du premier ministre et des ministres, et d'émettre un vote de défiance à l'égard du gouvernement ;
- de soumettre au premier ministre ou à tout ministre des propositions ou des questions auxquelles ils doivent répondre soit eux-mêmes, soit par l'intermédiaire de fonctionnaires responsables dûment autorisés par eux ;
- de nommer des commissions d'enquête parlementaires ;
- d'approuver avant le début de chaque année budgétaire le projet de budget de l'État soumis par le gouvernement ;
- d'examiner et d'approuver à la fin de chaque année budgétaire un rapport sur l'exécution du budget de l'État présenté par le gouvernement ;
- de ratifier les accords internationaux traitant de questions qui relèvent de la loi ;
- de fixer les effectifs des forces armées de la Lettonie en temps de paix et de prendre la décision de déclarer la guerre ;
- de ratifier la nomination des juges. Les juges sont inamovibles. Ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions contre leur gré que dans les cas prévus par la loi, c'est-à-dire une décision de la cour de discipline judiciaire ou un jugement du tribunal dans un procès pénal.

2.3. L'organisation interne

La *Saeima* élit un bureau composé du président du parlement, des deux vice-présidents et des secrétaires. Le bureau convoque les sessions parlementaires ordinaires et, par voie de décret, les sessions extraordinaires. Il est tenu de convoquer une session à la demande du président, du premier ministre ou d'au moins un tiers des députés.

Les parlementaires siègent en séance publique, mais la *Saeima* peut décider à la majorité des deux tiers au moins des membres présents de siéger à huis clos lorsque la demande est présentée par dix députés, le président, le premier ministre ou un ministre.

Un minimum de cinq membres d'un parti politique peuvent se réunir en un groupe parlementaire, lequel peut à son tour s'adjoindre à d'autres pour former un bloc. Chaque groupe parlementaire ou bloc politique délègue un représentant au conseil des groupes parlementaires qui coordonne leurs activités et leur stratégie. Les résolutions du conseil prennent la forme de recommandations et ne sont pas contraignantes. Il faut au moins trois députés pour pouvoir former un groupe pour la promotion de la coopération avec les parlements d'autres pays.

Le règlement intérieur de la *Saeima* définit la structure de ce dernier et le mode d'organisation de ses différentes composantes. L'essentiel du travail sur les projets de loi se fait en commission. La *Saeima* élit des commissions permanentes, et c'est elle qui en fixe le nombre et en définit les attributions. Une commission peut délibérer si la majorité du nombre total de ses membres est présente à la réunion. Les partis formant la coalition au pouvoir répartissent l'ensemble des postes au sein du gouvernement et dans les commissions parlementaires en respectant certaines proportions, de façon à éviter une situation où un parti aurait la prédominance dans la totalité des ministères et commissions du même secteur.

La 7ème *Saeima* dispose de 16 commissions permanentes :

- Administration de l'État et Collectivités locales
- Administration du Parlement
- Affaires étrangères
- Affaires européennes
- Affaires juridiques
- Affaires sociales et Emploi
- Application de la Loi sur la citoyenneté
- Audit interne
- Budget et Finances
- Contrôle du gouvernement (Interpellations)
- Défense et Affaires intérieures
- Droits de l'Homme
- Économie, Développement agricole et régional
- Éducation, Culture et Science
- Mandats et Propositions
- Sécurité nationale

Le personnel administratif du secrétariat général de la *Saeima* apporte son concours aux députés. Le secrétariat général comprend environ 360 personnes. Le service le plus important du secrétariat général est le bureau juridique de la *Saeima*, qui contrôle la conformité des projets de loi aux normes de droit.

2.4. Le processus législatif

Selon la constitution, des projets de loi peuvent être soumis à la *Saeima* par le président, le gouvernement, les commissions parlementaires, au moins cinq membres du parlement ou un dixième du corps électoral.

La *Saeima* peut siéger si au moins 51 membres sont présents. La *Saeima* adopte en général ses résolutions à la majorité absolue de ses membres présents. D'après l'article 76 de la constitution, les amendements à la constitution ne peuvent être votés que si les deux tiers au moins des députés sont présents. Les modifications sont adoptées en trois lectures (en séance plénière), à la majorité simple des deux tiers au moins des députés présents.

Le projet de loi est présenté au bureau de la *Saeima*, qui choisit les commissions parlementaires compétentes auxquelles il sera transmis. Si la *Saeima* adopte cette résolution, les commissions introduisent des corrections et préparent une version préliminaire du projet de loi pour la première lecture. Après la séance la commission compétente, à laquelle s'ajoutent des membres du bureau juridique de la *Saeima*, vote une résolution sur le texte qui leur est soumis, et préparent un nouveau projet pour la seconde lecture.

Lors de la deuxième lecture, les délibérations et le vote ne portent que sur les articles rectifiés. Après la seconde lecture la commission compétente et les membres du bureau juridique de la *Saeima* introduisent les amendements et élaborent le texte final. A la troisième lecture, les parlementaires délibèrent sur le projet de loi et votent sur l'ensemble du texte. Le projet de loi de finances, les accords internationaux et les projets urgents doivent être adoptés en deux lectures. Pour les autres projets de loi l'adoption intervient après trois lectures.

Le président de la république promulgue la loi entre le septième et le vingt-et-unième jour de son adoption. La loi entre en vigueur quatorze jours après sa promulgation, à moins qu'un délai différent n'ait été fixé.

Conformément à la constitution, la Lettonie a la hiérarchie des normes de droit suivante :

- la constitution ;
- les traités internationaux adoptés par la *Saeima* ;
- les lois ;
- les décrets du gouvernement ayant force de loi ;
- les autres règlements pris par le gouvernement ;
- les arrêtés des collectivités locales.

Un dixième au moins des électeurs a le droit de présenter au président un projet de révision de la constitution ou d'une loi complètement élaborée, que le président soumet à la *Saeima*. Si le texte est accepté par la *Saeima* sans avoir fait l'objet d'amendements substantiels, il est soumis à un référendum. Les amendements à la constitution qui ont été soumis à un référendum sont adoptés si au moins la moitié des électeurs inscrits votent en sa faveur.

D'après l'article 81 de la constitution, dans les intervalles entre les sessions de la *Saeima*, le gouvernement peut en cas d'urgence prendre des décrets qui ont force de loi. Ces décrets ne peuvent modifier ni la loi sur les élections législatives, ni les lois régissant l'organisation du pouvoir judiciaire, ni la loi de finances, ni les lois votées par la *Saeima* actuelle. Ils ne peuvent avoir trait ni à une amnistie, ni à une émission de bons du trésor, ni aux impôts d'État, et ils sont abrogés s'ils ne sont pas présentés devant la *Saeima* dans les trois jours suivant l'ouverture de la session suivante.

La majorité des projets de loi sont d'initiative gouvernementale. Au cours de la 6ème *Saeima* en 1998, 208 projets de loi ont été soumis, dont 153 (74 pour cent) ont été adoptés. Dans le total de ces projets 66 pour cent ont été présentés par le gouvernement, 15 pour cent par les commissions de la *Saeima* et 19 pour cent par des députés. Au cours de la session d'automne de la 7ème *Saeima* en 1998, 80 projets de loi ont été déposés ; 63 pour cent étaient d'origine gouvernementale, 25 pour cent provenaient des

commissions parlementaires et 13 pour cent des députés (Source : Division de la documentation du secrétariat général de la *Saeima*).

3. Le pouvoir exécutif

3.1. Les bases juridiques du pouvoir gouvernemental et administratif

La constitution (*Satversme*) définit le cadre général et les principales activités du gouvernement, qui représente la plus haute autorité exécutive en Lettonie.

La loi sur l'organisation gouvernementale adoptée le 15 juillet 1993 (*Ziņotājs* n° 28 du 19 août 1993) détermine la composition et l'action du gouvernement, décrit les obligations et les droits des membres du gouvernement et trace le cadre général de la collaboration entre le gouvernement et la *Saeima*. Le gouvernement peut prendre des décrets si la loi l'y autorise expressément ou si la question n'est pas du domaine de la loi. De tels textes devront indiquer la base juridique (les lois) sur laquelle ils ont été pris. Le gouvernement délibère sur les projets de loi qui, après adoption, sont présentés à la *Saeima*.

Un règlement détermine l'organisation interne du gouvernement et la procédure correspondante, ainsi que l'ordre dans lequel le gouvernement et ses comités délibéreront sur les projets de loi, les problèmes concernant plusieurs ministères et autres questions soumises à son examen.

Le ministère représente au niveau central l'autorité exécutive grâce à laquelle le gouvernement remplit les missions définies dans la constitution et dans la loi sur l'organisation des ministères adoptée le 6 février 1997 (*Vēstnesis* n° 52 du 20 février 1997). Les principales attributions de chaque ministère sont fixées par un arrêté le concernant approuvé par le gouvernement.

Toutes les organisations gouvernementales ont un statut juridique.

3.2. La composition et les pouvoirs du gouvernement (conseil des ministres)

Le gouvernement est l'organe exécutif central. Le premier ministre pressenti qui, à l'invitation du président de la république, a constitué le gouvernement soumet un rapport sur la composition du gouvernement au président de la république et au président de la *Saeima*, qui présente ce rapport à la prochaine séance de la *Saeima*. La *Saeima* vote sa confiance au gouvernement en adoptant une résolution en ce sens. Elle émet un vote de défiance à l'égard du gouvernement soit en adoptant une résolution spécifique soit en rejetant le projet de loi de finances soumis par le gouvernement.

Le gouvernement se compose du premier ministre, qui préside le conseil des ministres, et des ministres nommés par lui. Le nombre des ministres, l'étendue de leurs attributions, et les relations entre ministères sont déterminés par la loi sur l'organisation gouvernementale, qui a été adoptée en 1925 et renouvelée en juillet 1993. Si le premier ministre demande à un ministre ou à un ministre d'État de démissionner, celui-ci doit démissionner même si la *Saeima* n'a émis aucun vote de défiance.

Le premier ministre a le pouvoir de nommer autant de vice–premiers ministres qu'il juge bon. L'actuel premier ministre n'a pas nommé de vice–premier ministre.

Le premier ministre peut, après avoir consulté un ministre, confier la gestion d'un secteur relevant de la compétence de ce dernier à un ministre d'État. Le ministre d'État gère ce secteur en toute indépendance, mais au sein du gouvernement il n'a de droit de vote que pour le secteur dont il est chargé. L'actuel

gouvernement ne compte aucun ministre d'État. Le premier ministre nomme également des secrétaires parlementaires, sur proposition du ministre concerné.

Le premier ministre peut confier des missions particulières à des conseillers ou à des ministres, dont il déterminera les devoirs, les missions et le nombre. Le premier ministre actuel a nommé deux ministres chargés de fonctions particulières.

Pour l'exécution d'une opération particulière, le premier ministre peut créer pour une durée limitée des conseils consultatifs dont il définira la composition, les thèmes de discussion, les activités et objectifs, et qui seront chargés de faire des recommandations au premier ministre ou au gouvernement sur les domaines relevant de leur compétence.

Le premier ministre ne peut prendre des règlements que dans les cas suivants :

1. en conformité avec la procédure prescrite à l'article 81 de la constitution (le droit de prendre des règlements qui auront force de loi dans le cas d'urgente nécessité entre deux sessions parlementaires) ;

2. si la loi y autorise expressément le gouvernement. L'autorisation devra expliciter les principaux axes du contenu du règlement ;

3. si la question à traiter ne relève pas du domaine de la loi.

Le premier ministre, le vice-premier ministre et les ministres sont autorisés à prendre des décisions exécutoires dans les cas prévus par la loi ou le règlement. Il s'agira de décisions à caractère individuel adressées aux institutions et aux responsables particuliers de l'État.

3.3. La répartition du pouvoir exécutif

Le premier ministre est responsable de la mise en œuvre de la déclaration de politique générale du gouvernement. Il assure également la coordination de la politique gouvernementale d'ensemble.

Un ministre est responsable devant la *Saeima* des activités relatives à son ministère et aux institutions dont ce dernier a la tutelle, ainsi que de son budget et de ses plans. Un ministre d'État gère un secteur particulier relevant de la compétence du ministère de tutelle, et il est lui aussi politiquement responsable devant la *Saeima*.

Le gouvernement prend ses décisions à la majorité des voix des ministres présents. Le quorum est atteint lorsque plus de la moitié (soit 7) des ministres sont présents. Les ministres d'État ont un droit de vote pour les questions relevant de leurs attributions.

Le gouvernement et les ministres peuvent adresser des instructions ayant force contraignante aux institutions qui leur sont subordonnées si une loi ou un décret les y autorise expressément ou si le problème en question n'a pas déjà été traité par un décret ou par une loi.

3.4. Le secrétariat du gouvernement — le cabinet du chef du gouvernement

Les principaux responsables au centre du gouvernement sont le directeur du secrétariat du gouvernement et le directeur du cabinet du premier ministre. Le secrétariat du gouvernement est chargé de créer les conditions nécessaires à un travail bien coordonné de la part du gouvernement et du premier ministre. Le

directeur du secrétariat du gouvernement établit une procédure de contrôle uniforme pour l'exécution des lois adoptées ou des tâches assignées par le gouvernement ou le premier ministre. Il informe régulièrement le premier ministre quant au respect des échéances concernant les lois ou les tâches en question. Il préside également les réunions hebdomadaires des secrétaires d'État où sont discuté les points concernant l'accomplissement des fonctions des ministères.

Le secrétariat du gouvernement se compose du cabinet du premier ministre et des services que le directeur du secrétariat du gouvernement juge nécessaires. Ses principales fonctions consistent à :

- assurer la mise en œuvre de la déclaration de politique générale du gouvernement ;
- veiller à ce que les textes juridiques et les documents d'orientation soient techniquement bien préparés ;
- assurer la coopération interministérielle ;
- tenir le premier ministre informé de tout problème de politique intérieure ou de politique étrangère.

Le secrétariat du gouvernement emploie une centaine de personnes qui travaillent dans plusieurs départements et divisions :

- Division du courrier
- Département de la gestion de la documentation
- Département financier
- Département juridique
- Division de l'entretien
- Division du personnel
- Département de la presse
- Département de la gestion des projets
- Département d'Enregistrement
- Division technique

Le cabinet du premier ministre se compose essentiellement de collaborateurs politiques. Son directeur est nommé par arrêté du premier ministre pour une durée qui ne dépasse pas le temps pendant lequel le premier ministre exerce ses fonctions. Il compte généralement une dizaine de collaborateurs – son directeur, des conseillers, des assistants, et un attaché de presse. Le cabinet du premier ministre actuel se compose de six personnes. Il a pour mission de conseiller le premier ministre sur les enjeux politiques, d'évaluer les problèmes politiques liés à la mise en œuvre de la déclaration de politique générale du gouvernement, et de tenir les médias informés des problèmes qui figurent à l'agenda du premier ministre.

3.5. Les ministères opérationnels

Les ministères sont organisés en vertu de la loi sur l'organisation des ministères, et leurs principales attributions sont fixées par des arrêtés approuvés par le gouvernement.

Il existe à l'heure actuelle 12 ministères :

- Affaires étrangères
- Agriculture
- Culture
- Défense
- Économie
- Éducation et Science
- Finances
- Intérieur
- Justice
- Protection de l'Environnement
- Protection sociale
- Transports

Deux ministres sont chargés de fonctions particulières :

- Administration publique et collectivités locales
- Coopération avec les institutions financières internationales

Les ministères sont subdivisés en départements, qui peuvent à leur tour être découpés en divisions. Un département a à sa tête un directeur qui dépend directement du secrétaire d'État. Un ministère peut comporter des divisions placées directement sous l'autorité d'un secrétaire d'État ou d'un secrétaire d'État adjoint.

Le premier ministre peut, sur la proposition d'un ministre, nommer auprès de ce dernier des secrétaires parlementaires. C'est le ministre qui nomme les collaborateurs politiques tels que les conseillers et assistants de son cabinet et le secrétaire d'État.

Le secrétaire parlementaire a pour fonction de présenter la position politique du ministère et de défendre les projets de loi préparés par le ministère devant le parlement, dans les commissions parlementaires et autres institutions de l'État. Le secrétaire d'État dirige le travail administratif du ministère. Lorsque le gouvernement et le ministre démissionnent, les secrétaires parlementaires démissionnent également.

3.6. La coordination interministérielle

Les conseils des ministres ont lieu chaque semaine. Les conseils des ministres extraordinaires sont convoqués à l'initiative du premier ministre. Les conseils des ministres sont convoqués par le directeur du secrétariat du gouvernement.

Les groupes de travail interministériels ayant pour objet d'élaborer des documents d'orientation, des plans d'action du gouvernement et des projets d'actes juridiques sont créés par décrets du premier ministre. L'un des ministères exerce généralement une fonction de coordination et c'est lui qui soumet au gouvernement les plans et projets qui en résultent.

Pour assurer la coordination des avis et préparer les projets de loi qui seront examinés en conseil des ministres, les projets en question doivent d'abord être délibérés dans les comités gouvernementaux. La composition de ces comités est fixée par un arrêté du premier ministre. Sous l'actuel gouvernement il existe un comité présidé par le premier ministre.

La loi n'impose aucune coordination interministérielle avant la mise au point finale d'un projet de loi, mais il existe une coordination informelle des travaux.

La réunion hebdomadaire de coordination des secrétaires d'État permet de discuter des décisions d'administration quotidienne, en ce qui concerne notamment les points liés à l'accomplissement des missions des ministères. La réunion est présidée par le directeur du secrétariat du gouvernement. Y participent, outre les secrétaires d'État des ministères, des représentants du bureau de Réforme de l'administration publique, de l'union des collectivités locales, de la *Saeima*, et de la banque de Lettonie. Le bureau de l'Intégration européenne (BIE) participe également aux réunions.

Le secrétaire d'État de chaque ministère ou tout fonctionnaire ayant le pouvoir d'un secrétaire d'État présente un rapport sur les projets de loi élaborés par son ministère, et la réunion examine les points suivants :

- les autres ministères dont l'avis est nécessaire. Les avis sont obligatoires lorsqu'il s'agit du ministère des Finances, du ministère de la Justice et du bureau de l'Intégration européenne (pour les projets de loi concernant l'intégration de la Lettonie à la Communauté européenne) ;
- les institutions auxquelles le projet de loi doit être transmis pour information ;
- la question de la publication du projet de loi dans la presse ;
- la question de savoir si, en vertu des dispositions de l'article 86 de la loi sur les collectivités locales, il est nécessaire de demander l'avis des collectivités locales.

Suite à la décision de la réunion des secrétaires d'État des ministères, le ministère transmet le projet de loi aux institutions concernées.

Le ministère des Finances et le ministère de la Justice, et le cas échéant les autres organismes étatiques et municipaux, font connaître par écrit leur avis sur le projet de loi qui leur a été transmis. Cet avis indique la position favorable ou défavorable du ministère quant à la suite à donner au projet de loi, et formule des suggestions quant à son contenu.

Le fonctionnaire responsable évalue les objections et les suggestions émanant des ministères et des autres organismes concernés et les inclut dans le texte du projet de loi, qu'il transmet au secrétariat du gouvernement.

En cas de désaccord entre l'auteur du projet et un ministère (si par exemple le projet est rejeté ou si des objections essentielles sont acceptées), l'auteur du projet convoque une réunion à laquelle il invite les ministères concernés et où il présente sa position.

3.7. Les organismes centraux non ministériels

Le conseil de l'Intégration européenne (CIE) est un organisme consultatif dont les fonctions et la structure sont régies par le statut du dit conseil adopté en octobre 1995. Sa principale fonction est de veiller à l'unité de la politique d'intégration européenne à tous les niveaux des institutions publiques. Il est présidé par le ministre, qui en détermine également la composition. Le conseiller aux affaires d'intégration européenne

du cabinet du premier ministre, le directeur adjoint du secrétariat du gouvernement, et le directeur du bureau de l'Intégration européenne participent régulièrement à titre de conseillers aux réunions du CIE.

Le bureau de l'Intégration européenne (BIE) est une institution publique placée sous l'autorité du premier ministre. Les fonctions et la composition du BIE sont déterminées par une loi votée en septembre 1997. Sa tâche principale est de s'assurer que les projets de loi et les projets de décision du gouvernement respectent bien tout ce qu'implique le droit communautaire, et de veiller à ce que l'élaboration de la stratégie et des documents à caractère politique soient bien conformes aux exigences de l'Union européenne (UE). Le directeur du BIE, qui est un fonctionnaire, est nommé et révoqué par le premier ministre.

Le bureau de la Réforme de l'Administration publique (BRAP) est une institution publique placée sous l'autorité du ministre chargé de l'Administration publique et les collectivités locales. Ses fonctions et sa composition sont régies par son statut qui a été adopté en juin 1997. Le BRAP a à sa tête un directeur qui est fonctionnaire, nommé et révoqué par le ministre chargé de l'Administration publique et les collectivités locales. La mission principale du BRAP est de veiller à la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans le domaine de la réforme de l'administration publique.

Le service de l'administration publique et l'école d'administration publique sont placés sous l'autorité du BRAP, et mettent en œuvre les stratégies de réforme ayant trait à l'État.

On compte en Lettonie une vingtaine d'organismes à but non lucratif, qui sont des sociétés anonymes dont l'État détient la totalité du capital. Ils sont créés par le gouvernement, et ils ont un conseil d'administration qui supervise leurs activités. Les membres de ces conseils peuvent être révoqués par décret du gouvernement. Les conseils d'administration remettent deux fois par an un rapport d'évaluation au gouvernement.

Les plus importants de ces organismes sont l'Agence lettonne de développement (ALD), l'Agence de la privatisation (AP), et l'Agence immobilière de l'État (AIE). Le conseil d'administration de l'ALD et de l'AP est présidé par le ministre de l'Économie. Le président du conseil d'administration de l'AIE est en même temps directeur général de l'agence. Les principales missions de ces agences sont les suivantes :

- ALD : favoriser le développement de l'économie lettonne en attirant les investissements étrangers.
- AP : organiser et contrôler la privatisation des entreprises publiques. L'actionnaire de ces deux agences est le ministère de l'Économie.
- AIE : gérer et entretenir le patrimoine immobilier de l'État, et représenter, en collaboration avec l'AP, les intérêts de l'État dans le processus de dénationalisation. L'actionnaire est ici le ministère des Finances.

L'Agence d'État pour la sécurité sociale repose sur des principes similaires, mais l'actionnaire est le ministère de la Protection sociale. Sa principale mission est d'exercer les fonctions de l'administration publique dans le domaine de la sécurité sociale et des services publics.

Ces agences ont une personnalité juridique, car les ministères qui les ont créées se sont efforcés de leur donner la souplesse en matière de financement et de gestion qui leur faisait défaut du fait que la plupart d'entre elles appartiennent à l'État.

3.8. Les procédures budgétaires au niveau de l'exécutif

La loi sur le budget et la gestion financière (*Vēstnesis* n° 41 du 6 avril 1994) a été adoptée en mars 1994 et a fait l'objet de plusieurs amendements.

Le gouvernement assure l'élaboration et l'exécution du budget de l'État, et détermine le cadre des activités financières des collectivités locales. Le budget de l'État et les budgets locaux sont composés d'un budget ordinaire et d'un budget extraordinaire. L'année budgétaire correspond à l'année civile.

Le ministère des Finances a en charge la préparation de la loi de finances et des documents explicatifs qui l'accompagnent. Il rédige des instructions en ce qui concerne les demandes de crédits à partir desquelles il élaborera le projet de loi de finances. Les principaux services dépensiers reçoivent ce projet et disposent de deux semaines pour formuler leurs objections. Le ministère des Finances s'efforce de résoudre les désaccords avec les services dépensiers, lesquels peuvent confier les problèmes non réglés à l'arbitrage du gouvernement.

Le ministère des Finances soumet la loi de finances au gouvernement, et à partir du mois de juin des conseils des ministres sont organisés sur le projet de loi. Celui-ci doit être présenté par le gouvernement au parlement le 1er octobre au plus tard. Le rejet du projet de loi de finances par le parlement constitue de sa part un vote de défiance à l'égard du gouvernement.

Le gouvernement assure l'exécution du budget annuel. Chaque année il présente au parlement un rapport retraçant la façon dont le budget de l'année précédente a été exécuté.

3.9. Les dispositions en matière d'avis et de consultations

Le gouvernement a le droit de créer des commissions ou conseils consultatifs à caractère permanent ou temporaire. Le gouvernement approuve les statuts de ces organismes, par lesquels sont définis leur composition et leurs principales missions. Ils délibèrent sur des problèmes et formulent des recommandations, mais ne peuvent pas prendre de décisions politiques, qui sont du ressort du gouvernement. Ces organismes consultatifs sont financés par le budget de l'État. Ils sont composés de fonctionnaires des ministères et autres institutions appartenant à l'administration publique, de scientifiques et de représentants des collectivités locales et des institutions non gouvernementales concernées. Les principaux organismes consultatifs sont les suivants :

- Commission de contrôle des produits stratégiques
- Conseil consultatif de l'agriculture
- Conseil consultatif de coordination du programme de l'OCDE pour la région balte
- Conseil consultatif sur les droits d'auteur
- Conseil consultatif de la forêt lettonne
- Conseil consultatif de la naturalisation
- Conseil consultatif des normes comptables
- Conseil consultatif du tourisme letton

4. Les liens avec l'exécutif

4.1. L'exécutif et la présidence

Le président représente la Lettonie à l'extérieur ; il nomme les représentants diplomatiques de la Lettonie à l'étranger et agrée ceux des États étrangers. Il a le droit de gracier les criminels condamnés à une peine pénale.

Le président a le droit de convoquer et de présider des séances extraordinaires du conseil des ministres pour délibérer sur un ordre du jour fixé par lui. Il a le droit d'initiative des lois.

Le président et le premier ministre ont une fois par semaine un dîner en commun, qui constitue un circuit de communication informel entre le gouvernement et le président.

Le bureau du président se compose de plusieurs conseillers du président (pour la culture, les affaires économiques, les affaires juridiques, les nationalités, la sécurité nationale et les affaires militaires), le service de presse et le service du droit de grâce. La règle est qu'aucun représentant du bureau du président n'assiste aux conseils des ministres.

4.2. L'exécutif et le parlement

L'un des conseillers dans le cabinet du premier ministre est principalement chargé des relations avec la *Saeima*. Chaque ministère possède également un secrétaire parlementaire qui, aux côtés du ministre, présente le point de vue du ministère à la *Saeima*.

Le gouvernement a le droit de demander l'inscription d'un problème urgent à l'ordre du jour d'une séance de la semaine en cours. Cette demande doit être présentée au bureau de la *Saeima* qui met la question aux voix.

Le contrôle des activités du gouvernement par la *Saeima* s'exerce avant tout par le biais des questions au gouvernement. Il faut un minimum de cinq députés pour adresser une question écrite au premier ministre ou à d'autres membres du gouvernement sur des questions relevant de leur responsabilité. La question doit être présentée au secrétariat général de la *Saeima* qui l'enregistre et en informe son destinataire officiel. La réponse doit être remise sous forme écrite dans les sept jours. Chaque semaine ces questions sont examinées à une séance particulière de la *Saeima* le jeudi après midi où se fait la lecture des questions et des réponses correspondantes. Après avoir reçu la réponse les députés ont le droit de compléter la question initiale par deux autres questions.

Une motion de censure à l'encontre du gouvernement, d'un ministre ou d'un ministre d'État ne peut être déposée que par un minimum de dix députés ou par la commission des mandats et propositions. Dans ce cas il y a vote public.

Même s'ils ne sont pas membres de la *Saeima* les ministres ont le droit d'assister aux séances et de déposer des amendements aux projets de loi.

Avant le début de chaque année financière la *Saeima* vote le budget des recettes et des dépenses de l'année, dont le projet est présenté par le gouvernement. L'adoption de la loi de finances doit se faire à la majorité absolue des membres présents. Si la *Saeima* vote une résolution qui entraîne des dépenses non inscrites au budget elle doit spécifier les ressources permettant de les couvrir.

A la fin de chaque année financière le gouvernement doit présenter un rapport retraçant la façon dont le budget a été exécuté.

4.3. L'exécutif et les partis politiques

Les règles de procédure de la *Saeima* fournissent le fondement juridique qui sous-tend la gestion des partis et des coalitions de partis, mais aucune règle ne régit les accords de coalition. Chaque parti établit un programme électoral qui constitue la base des négociations éventuelles de l'accord de coalition. Les partis qui composent la coalition au pouvoir élaborent la déclaration de politique générale du gouvernement. Ce document retrace les principales actions que le gouvernement doit accomplir dans les différents domaines de l'économie nationale. Une série de réunions et de négociations ont lieu entre les dirigeants des partis politiques et le premier ministre afin de parvenir à un accord sur le processus de décision au sein des partis de la coalition.

La principale loi régissant le financement et les dépenses des partis est la loi sur le financement des organisations politiques qui a été votée en septembre 1995. Cette loi précise quelles sont les sources légitimes du financement des partis politiques : les dons provenant d'individus et d'organismes qui ne sont pas des institutions de l'État ou des collectivités locales, les cotisations des adhérents et le produit d'activités d'entreprise. La loi ne prévoit pas de financement des partis politiques par le budget de l'État. La loi prescrit que les états financiers ayant trait aux activités d'entreprise des partis doivent être publiés dans les médias. Les activités financières des partis politiques sont examinées annuellement par un cabinet d'audit indépendant.

4.4. L'exécutif et la société civile organisée

Actuellement les syndicats, les associations d'employeurs et les groupes d'intérêts n'ont pas véritablement la possibilité d'influencer le processus législatif en amont de la phase parlementaire. Ni la *Saeima* ni le gouvernement n'ont défini de stratégie politique dans ce domaine.

Le conseil consultatif tripartite regroupant les employeurs, l'État et les syndicats a été créé en 1992, mais il est peu actif car la Lettonie n'a pas d'organisations patronales vigoureuses. Le statut du Conseil national de concertation tripartite a été adopté en octobre 1998. Ce Conseil a hérité au plan juridique des droits et des obligations du conseil consultatif tripartite.

L'association des employeurs de Lettonie ne regroupe que les responsables des entreprises d'État, et il n'y a aucune coopération avec l'union des employeurs. L'association lettonne des syndicats regroupe de son côté 60 pour cent des salariés.

Les organisations non gouvernementales, les groupes d'intérêts et les associations ne peuvent influencer le processus législatif que par le biais des médias.

4.5. L'exécutif et les médias

Le service d'information du gouvernement, qui est situé dans le même immeuble que le gouvernement lui-même, a pour principale fonction de coordonner le travail des services de presse des ministères. Chaque semaine, après le conseil des ministres, le service d'information du gouvernement invite les ministres à commenter les questions qui ont été examinées pendant la séance du conseil. Le contenu est ensuite résumé et des communiqués sont envoyés aux différentes agences de presse. Les instruments de communication les plus fréquemment utilisés sont le courrier électronique et le fax.

Outre l'attaché de presse du premier ministre, chaque ministère a son propre attaché de presse qui est autorisé à communiquer avec les médias à propos des activités du ministère et à faire connaître le point de vue du ministre.

Le site Internet du gouvernement (dont l'adresse est http://www.mk.gov.lv) contient des informations sur la structure, les fonctions et les activités du cabinet du premier ministre, du gouvernement, et du secrétariat du gouvernement, ainsi qu'un historique des gouvernements précédents. L'adresse du site Internet de la *Saeima* est http://www.saeima.lv. De nombreux ministères ont créé leur propre site Internet.

5. Le niveau d'administration infranational

5.1. L'administration d'État décentralisée

Certains ministères disposent actuellement de services extérieurs au niveau local : Agriculture, Éducation et Science, Environnement et Développement régional, Finances, et Intérieur.

Ministère de l'Agriculture :

La Lettonie compte 26 districts. Chacun d'eux comprend les institutions suivantes qui dépendent du ministère :

- département de l'agriculture, qui assure la mise en œuvre des décrets pris par le ministère ;
- département vétérinaire ;
- station de protection des plantes.

A chaque poste-frontière il y a un contrôle sanitaire qui vérifie la qualité des produits alimentaires à l'importation et à l'exportation.

Ministère de l'Éducation et de la Science :

Il existe 10 institutions d'enseignement supérieur (dont quatre se trouvent dans différents districts), 32 écoles commerciales et 23 écoles techniques qui dépendent du ministère.

Ministère de l'Environnement et du Développement régional :

L'agence hydrométéorologique lettonne met en œuvre la politique de l'État dans le domaine de l'hydrométéorologie et elle fait fonctionner un réseau d'observation météorologique comprenant 23 stations.

L'inspection de l'environnement exerce le contrôle de l'État dans le domaine de la protection de l'environnement, et elle coordonne les activités des conseils régionaux de l'environnement auxquels elle apporte un concours méthodologique.

L'inspection de la construction exerce le contrôle de l'État dans le secteur de la construction et elle vérifie les programmes de construction au niveau de l'État. Elle coopère avec les conseils de la construction des collectivités locales et avec les inspections régionales de l'environnement.

Les conseils régionaux de l'environnement sont placés sous l'autorité du ministère, et ils appliquent au niveau régional la politique de l'État en matière de protection de l'environnement, de développement régional et de construction.

Ministère de l'Intérieur :

Les garde-frontières de Lettonie constitue une administration autonome qui fait partie du ministère de l'Intérieur. Pour garder les 1 370 kilomètres de frontière terrestre il y a 16 postes-frontières routiers et onze ferroviaires. Il en existe en outre 14 dans les ports de mer et deux aux aéroports.

Le système de la police d'État se compose du département de la police du maintien de l'ordre et de la police judiciaire, dont les services sont implantés au niveau des villes, des districts et des régions ; il assure également la sécurité des transports ferroviaires, aériens et fluviaux. La police d'État opère dans l'ensemble du territoire letton. Elle fait partie du système du ministère de l'Intérieur, et elle est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Le corps des sapeurs-pompiers coordonne la gestion du système de lutte contre l'incendie en Lettonie. Les casernes de sapeurs-pompiers sont implantées dans les villes.

Les peines de prison infligées par les tribunaux sont appliquées dans les établissements du ministère de l'Intérieur. On compte 15 établissements de détention préventive en Lettonie.

Ministère des Finances :

Le service des recettes fiscales de l'État est un organisme administratif qui dépend du ministère des Finances. Il tient à jour la liste des contribuables, assure la collecte des impôts et met en œuvre la politique douanière sur l'ensemble du territoire letton. Il dispose d'un siège central et de 34 agences territoriales.

5.2. L'administration régionale

La loi sur la réforme administrative territoriale a été votée le 21 octobre 1998 (*Vēstnesis* n° 322 du 30 octobre 1998). La question de la réforme administrative territoriale figure au programme du gouvernement (voir Section 9.2) et dans le plan d'action pour l'application de la stratégie de réforme de l'administration publique d'ici l'an 2000 (*Stratégie 2000*).

5.3. Les collectivités locales

Il existe en Lettonie un système de collectivités locales à deux niveaux, qui comprend 69 villes, une région et 483 municipalités rurales au premier niveau, et 26 districts au deuxième niveau. Il y a en outre sept villes qui combinent ces deux niveaux en un seul, et exercent par là même les fonctions des collectivités locales des premier et deuxième niveaux.

D'après la loi de 1994 sur les collectivités locales, les principales fonctions des villes et des municipalités rurales sont l'organisation des services collectifs pour les habitants et l'organisation des activités dans les domaines de l'éducation, de la culture, des soins de santé primaires et de l'assistance sociale. Les villes et municipalités rurales déterminent et collectent les taxes et impôts locaux dans les conditions prévues par la loi. Les autorités de district exercent des responsabilités en matière de santé, d'éducation, et d'assistance sociale au niveau du district.

L'organisation des collectivités locales est régie par la loi sur les collectivités locales et par une charte adoptée par le conseil de chaque collectivité locale. Chaque type de collectivité locale dispose d'un conseil. Les conseils sont élus directement par les citoyens lettons au scrutin proportionnel.

La participation des habitants qui ne sont pas citoyens lettons à la gestion locale doit se caractériser, comme le suggère la charte du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique, par leur participation comme experts aux commissions spéciales créées pour traiter les problèmes des non-citoyens dans les régions où ils vivent en grand nombre.

Le conseil de chaque collectivité locale adopte la charte de la collectivité, son budget et ses plans de développement socio-économique et de protection de l'environnement. Il élit et peut destituer le président et les vice-présidents du conseil, ainsi que les membres des commissions permanentes créées par le conseil.

Chaque conseil doit créer une commission de contrôle. Il élit et peut destituer le président et les membres de cette commission, qui ne peuvent être élus ou nommés à des postes de responsables de la collectivité locale. La commission de contrôle supervise la gestion financière de la collectivité locale dont elle examine chaque année les activités.

Le conseil peut également nommer et destituer un directeur exécutif qui intervient comme assistant du président et veille à l'application des décisions du conseil.

Les ressources financières des collectivités locales se composent principalement :

1. des impôts locaux et des redevances acquittées par les personnes morales et par les individus ;

2. des subventions et des dotations affectées provenant du budget de l'État ;

3. des crédits obtenus ;

4. des revenus provenant des institutions des collectivités locales.

Le partage des recettes entre le budget de l'État et les budgets locaux ainsi que le montant des subventions et versements complémentaires sont régis par des lois particulières ou par la loi de finances de l'année.

Aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne les administrations et emplois locaux qui seront couverts par le statut de la fonction publique. On pense que la plupart des agents des collectivités locales travaillant dans l'éducation et dans des activités médicales et commerciales n'en feront pas partie.

La loi sur les collectivités locales précise que le gouvernement doit consulter les représentants des collectivités locales avant d'adopter des décisions qui auront des incidences sur quelque collectivité locale que ce soit. Cette consultation s'effectue par le biais d'un système de négociation qui a été monté entre le gouvernement et les collectivités locales. L'union des collectivités locales autonomes, organisation à l'échelle nationale à laquelle appartiennent 496 des 586 collectivités locales de la Lettonie, représente les collectivités locales dans les négociations. Les points de désaccord qui en ressortent doivent être revus par le gouvernement.

La loi sur les collectivités locales envisage une supervision plus marquée des collectivités locales de la part de l'État, notamment pour s'assurer de la légalité de leurs décisions. A l'heure actuelle c'est le ministre chargé de l'Administration publique et les collectivités locales qui assure cette supervision. Il peut suspendre une décision du conseil local contraire à la loi, mais seuls les tribunaux ont le droit d'en prononcer l'annulation. Il peut également suspendre le président d'un conseil local s'il viole la constitution, la loi, les règlements pris par le gouvernement ou des arrêts rendus par les tribunaux. Le

gouvernement peut en outre demander au parlement de mettre fin aux fonctions d'un conseil local s'il a violé de manière répétée la constitution, la loi, les règlements pris par le gouvernement ou des arrêts rendus par l'autorité judiciaire.

Les collectivités locales ont le droit de coopérer entre elles et de créer des organisations non gouvernementales pour l'accomplissement de tâches d'intérêt commun. C'est au conseil local de décider de se joindre à de telles organisations ou de s'en retirer. Après entente la collectivité locale peut déléguer certaines fonctions à d'autres collectivités locales. Le financement est assuré par le budget de la collectivité contractante qui vérifie le service fait. Les collectivités locales peuvent également coopérer avec leurs homologues dans des pays étrangers.

6. La gestion du personnel

6.1. Les bases juridiques et les principes de la fonction publique

Le nouveau statut de la fonction publique lettonne a été introduit en 1994 par la loi sur la fonction publique (*Vēstnesis* n° 52 du 3 mai 1994) et par la loi sur les procédures disciplinaires des fonctionnaires (*Vēstnesis* n° 101 du 30 août 1994). Il n'existe pas encore de code de déontologie distinct, mais plusieurs décrets définissent des normes éthiques.

Selon la loi, un fonctionnaire est une personne qui occupe un poste dans la fonction publique et qui fait donc partie de celle-ci. Ne possèdent pas le statut de fonctionnaire : le président de la république ; les députés de la *Saeima ;* les ministres et ministres d'État ; les secrétaires parlementaires ; les élus des conseils municipaux et des conseils de district ; le président, les vice-présidents et les juges de la cour suprême ; les présidents, vice-présidents et juges des tribunaux régionaux ; les présidents, vice-présidents et juges des tribunaux de district (et des tribunaux municipaux) ; le procureur général, ses adjoints et les procureurs ; le contrôleur d'Etat, les membres du conseil du contrôle d'État et les membres des collèges des services d'audit.

Les personnes employées dans le cadre d'un contrat de travail peuvent, elles aussi, travailler dans des institutions publiques. Les conseillers et les assistants des responsables politiques sont normalement employés sur une base contractuelle et ils quittent l'institution en même temps que les responsables politiques. Quant aux fonctions de nature technique et économique, elles sont normalement remplies dans les institutions publiques par des agents contractuels et non par des fonctionnaires.

Les restrictions qui entourent l'exercice du métier d'entrepreneur et le cumul d'activité chez un fonctionnaire sont énoncées dans la loi sur la lutte contre la corruption adoptée le 21 septembre 1995. Le traitement mensuel d'un fonctionnaire est déterminé par le gouvernement conformément à l'échelle des qualifications envisagée pour chaque poste de la grille des emplois de la fonction publique.

La loi sur la fonction publique est actuellement en cours de révision. La question du choix du modèle de rémunération des fonctionnaires (système contractuel ou classification en catégories et grades) fait encore l'objet de discussions.

6.2. La gestion du personnel

Le Service de la fonction publique (SFP) a été créé par le gouvernement, qui approuve les règlements qu'elle prend, et nomme et révoque son responsable, qui est obligatoirement un fonctionnaire. Le SFP est

placé sous l'autorité du Bureau de la réforme de la fonction publique. Ses principales missions consistent à :

- élaborer des règles générales d'organisation de la fonction publique ;
- vérifier si les postulants à un emploi dans la fonction publique remplissent bien les conditions exigées pour l'occuper ;
- contrôler les informations fournies par les postulants à un emploi dans la fonction publique ;
- organiser des examens à l'intention des candidats à un emploi de fonctionnaire ;
- gérer les dossiers des fonctionnaires nommés à des emplois dans la fonction publique, tenir à jour les vacances de postes et publier les avis de vacances dans la publication officielle choisie par le gouvernement ;
- établir la liste des candidats appropriés à des emplois vacants dans la fonction publique ;
- instruire les plaintes des fonctionnaires et les poursuites disciplinaires les concernant.

Le gouvernement peut confier au Service de la fonction publique d'autres responsabilités ayant trait à la fonction publique.

L'École d'administration publique a été créée par le gouvernement, qui approuve les règlements qu'elle prend et nomme et révoque son directeur, qui est obligatoirement un fonctionnaire. L'École d'administration publique est placée sous l'autorité du Bureau de réforme de l'administration publique, et elle exerce les fonctions suivantes :

- élaborer les règles et le contenu des cours préparatoires, de la formation et de l'examen d'entrée des futurs fonctionnaires ;
- faire passer les examens d'entrée des futurs fonctionnaires.

7. La supervision et le contrôle de l'administration

7.1. La supervision et le contrôle internes

A l'heure actuelle le système d'audit interne des administrations publiques n'en est encore qu'à ses débuts. Le document d'orientation le concernant, qui a été approuvé par le gouvernement en mars 1999, tend à introduire au sein de l'administration un système d'audit interne déconcentré à deux niveaux. Certaines institutions publiques disposent déjà de divisions d'audit interne ou de fonctionnaires maîtrisant bien ce domaine (par exemple le contrôle d'État, le ministère des Finances et celui de la Protection sociale). Quelques ministères comptent mettre en place une division de ce type à bref délai. L'École d'administration publique encourage cette évolution en formant des spécialistes d'audit interne pour leur permettre de procéder eux-mêmes à l'analyse des risques et au diagnostic organisationnel. On prévoit que cette activité se déroulera jusqu'en été 1999. Les groupes de formation sont composés de fonctionnaires de divers ministères.

Stratégie 2000 (voir ci-après) implique que des normes et des méthodes d'audit interne aient été élaborées à la fin de 1999. Le Bureau de réforme de l'administration publique, s'appuyant sur l'expérience de travaux menés dans ces domaines de façon bilatérale ou non par certains ministères, a commencé à repérer un réseau susceptible d'assister tous les ministères dans leurs audits internes et la transformation de leur

organisation. Pour mener à bien ce travail avec les ministères il faut notamment rédiger, imprimer et diffuser un manuel d'audit interne.

7.2. L'audit et le contrôle externes

Le contrôle d'État est un organisme collégial indépendant régi par la constitution et qui n'a de lien de subordination qu'avec le parlement. Il est membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle et il applique les critères figurant dans les statuts de cette dernière.

Le contrôle d'État est chargé d'examiner le budget de l'État et les budgets locaux. Il vérifie les dépenses et les recettes du budget ordinaire et des fonds budgétaires sociaux de l'État et des collectivités locales, et il s'assure que les opérations relatives au patrimoine de l'État et des collectivités locales sont conformes à la loi, efficientes et efficaces. Le contrôle d'État est également chargé de contrôler les entreprises publiques qui fonctionnent en utilisant le patrimoine de l'État ou sont financées par le budget de l'État. Ces entreprises doivent ouvrir leurs comptes et leurs documents financiers au contrôle d'État et lui fournir toutes explications nécessaires.

Le contrôleur d'État rend compte chaque année au parlement de l'exécution du budget de l'État de l'année écoulée. Dans ce rapport il passe en revue les recettes et les dépenses de l'État, ainsi que les opérations des organisations financées par l'État et des biens possédés par l'État. Il peut également présenter des rapports particuliers sur toute question relevant de ses attributions.

Le contrôleur d'État est nommé par le parlement pour une durée de sept ans. Le parlement confirme également, sur les propositions du contrôleur d'État, et pour une durée de sept ans, les membres du conseil du contrôle d'État.

Le contrôle d'État se compose de plusieurs services de contrôle. Sur la recommandation du conseil du contrôle d'État, le contrôleur d'État nomme les directeurs et directeurs adjoints de ces services en les choisissant parmi les membres du conseil. Il emploie également des auditeurs, proposés par le conseil, et leurs assistants.

Les activités de chaque service de contrôle sont décidées par un collège composé du directeur du service et d'un maximum de six auditeurs confirmés. Chaque collège est chargé d'examiner et de valider les résultats des audits réalisés par le service.

La loi sur le contrôle d'État, adoptée le 4 novembre 1993, a défini l'organisation et les compétences du contrôle d'État. Elle a été suivie par la loi sur le service d'audit de l'État adoptée par la *Saeima* le 7 septembre 1995.

7.3. Les voies de recours du public

Le respect de la loi par l'administration est assuré par le règlement no. 154 du gouvernement sur la procédure des actes administratifs. Ce règlement décrit en détail la procédure de la prise de décisions à observer par les agences et autorités publiques. Le projet de loi sur la procédure administrative est en préparation à la *Saeima*.

Chacun a le droit de s'adresser aux institutions gouvernementales et administratives pour lui présenter des propositions individuelles ou collectives et de recevoir une réponse conformément aux procédures prescrites par la loi.

Tout individu ou toute personne morale a le droit de contester la décision prise par des personnages officiels ou des autorités qui a porté atteinte à leurs droits. Il est possible d'interjeter appel de cette décision dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de celle-ci en déposant un recours auprès du niveau hiérarchique supérieur dont dépend l'institution qui a pris la décision contestée. Le demandeur a le droit d'être informé de l'état de son dossier à chaque stade de la procédure, mais il n'a pas le droit d'exiger une audition.

Il n'y a en Lettonie ni médiateur ni tribunal financier. Les citoyens n'ont pas le droit de saisir directement la cour constitutionnelle ; il leur faut pour ce faire passer par des organismes particuliers de l'exécutif (par exemple l'office national letton des droits de l'homme).

L'organisation et les compétences du système judiciaire letton est régi par la loi sur le pouvoir judiciaire adoptée le 15 décembre 1992. Le pouvoir judiciaire est hiérarchisé de la manière suivante :

- la cour constitutionnelle ;
- la cour suprême ;
- les tribunaux régionaux (au nombre de cinq) ;
- les tribunaux de district (et tribunaux urbains) qui sont répartis en fonction du découpage administratif du territoire letton.

Le tribunal de district est le tribunal de première instance lorsqu'il faut statuer sur des litiges avec l'administration. Les litiges avec l'administration sont examinés par un juge unique.

Le tribunal régional est le tribunal de première instance lorsqu'il faut statuer sur des litiges avec l'administration sous l'angle de la conformité aux lois. Les litiges avec l'administration sont examinés par un juge et deux jurés.

Le tribunal régional représente également la cour d'appel pour les litiges avec l'administration qui ont été examinés au niveau du tribunal de district par un juge unique. Ces affaires sont examinées par trois juges.

La cour suprême se compose d'un sénat et de deux chambres, civile et criminelle. Les chambres de la cour suprême servent d'instance d'appel pour les affaires qui ont été jugées en première instance par les tribunaux régionaux.

Le sénat intervient en cassation pour toutes les affaires jugées par les tribunaux de district et les tribunaux régionaux, et en première instance pour les décisions du contrôle d'État. Il comprend trois départements : civil, criminel et administratif.

L'ensemble des juges de la cour suprême forme l'assemblée plénière, qui est chargée d'adopter les éclaircissements relatifs à l'application des lois dont les tribunaux devront obligatoirement s'inspirer.

Les droits des citoyens à la liberté d'information sont déterminés par la loi constitutionnelle sur les droits et devoirs de l'homme et du citoyen et par la loi sur la presse et autres médias. En outre la loi sur la publicité de l'information, adoptée le 29 octobre 1998, fixe les règles à suivre en matière de classement des informations et de droit des citoyens à obtenir des informations auprès des organismes de l'État et des collectivités locales. Les décrets d'application n'ont pas encore été mis au point.

8. La gestion de l'adhésion à l'Europe

8.1. Le cadre institutionnel de la définition des politiques relatives à l'intégration européenne

Le Conseil de l'intégration européenne (CIE), sous comité du gouvernement, est l'instance décisionnelle la plus haute de la Lettonie en matière d'intégration européenne. Il n'a toutefois pas le pouvoir de prendre des décisions ayant des implications juridiques, qui continuent d'être du ressort du gouvernement et de la *Saeima*. Présidé par le premier ministre, il est composé des ministres les plus impliqués dans le processus d'intégration européenne. Le CIE se réunit chaque mois, et le Bureau de l'intégration européenne (BIE) assure son secrétariat. Jusqu'à une date récente le CIE était la seule institution combinant les intérêts des ministères concernés par l'intégration européenne. Dans ce contexte il avait à prendre en charge les questions qui n'étaient pas résolues par le BIE ou par les contacts normaux entre ministères.

Toutes les questions pour lesquelles une réunion du CIE ne parvient pas à dégager un accord sont soumises à un comité interministériel pour approbation. Après cette approbation le CIE procède à un nouvel examen. Si on ne parvient toujours pas à un accord la question peut être soumise au gouvernement pour décision finale. Les résolutions du CIE sont contraignantes pour les ministères et les autres administrations. La préparation de l'ordre du jour et l'organisation des réunions incombent au BIE. Le suivi de la mise en œuvre est assuré par le secrétariat du gouvernement.

Le BIE est une unité administrative ayant à sa tête un directeur. Il joue un rôle clé au plan conceptuel et opérationnel dans le processus d'intégration. Sa principale fonction est la préparation du Programme national d'intégration européenne, qui intègre le Programme national d'adoption de l'acquis communautaire. Ce programme fournit la méthodologie nécessaire à l'élaboration des plans d'action des différents ministères fonctionnels qui permettront de s'attaquer aux questions apparues dans le cadre du partenariat pour l'accession. Le BIE est également chargé de la coordination interne du processus d'intégration, et d'assurer une communication régulière avec la délégation de la Commission européenne à Riga.

En dessous du niveau du CIE, on a également créé un conseil de hauts fonctionnaires chargé de préparer les travaux du CIE en devenant ainsi partie intégrante du processus de décision. Ce conseil, qui a tenu sa première réunion en février 1998, assure un cadrage interministériel des travaux traitant de la coordination avec l'UE. Il est composé pour l'essentiel des secrétaires d'État adjoints chargés dans l'équipe dirigeante de chaque ministère des affaires d'intégration européenne. Son président est le directeur du BIE, lequel assure également son secrétariat. Le chef de la mission de préparation des négociations participe également aux réunions.

La mission chargée des négociations a été créée fin 1997, au sein du ministère des Affaires étrangères, pour impulser la préparation des négociations. Depuis le sommet de Luxembourg et l'introduction du processus d'évaluation (« *screening* »), on pense que cet organisme sera chargé de la coordination de cet exercice. Les rapports entre la mission et les autres institutions liées à l'intégration européenne n'ont pas encore été clairement définis. La mission se compose de six fonctionnaires qui s'appuieront dans une large mesure sur les groupes d'experts proposés par le BIE lorsqu'il a réorganisé la formule des groupes de travail. Le découpage traditionnel des tâches entre « interne » et « externe » n'est pas applicable dans le contexte des négociations, et il est donc primordial de trouver la manière optimale dont les fonctions des divers acteurs institutionnels intervenant dans l'intégration européenne pourront se prêter mutuellement appui.

Le ministère des Affaires étrangères est chargé de la coordination externe, et c'est lui qui dirige la mission de la Lettonie auprès de l'UE à Bruxelles. Le ministère a fait partie du groupe de pilotage chargé de

préparer le Programme national d'intégration dans l'Union européenne. La direction du ministère qui est en charge de la politique européenne joue un rôle essentiel en matière d'orientation, et en liaison avec la mission de négociation, elle coordonne et impulse les composantes " externes " du processus d'adhésion.

Chaque ministère fonctionnel a une unité chargée des affaires européennes, bien qu'il y ait une diversité considérable dans les formules adoptées. Certains ministères ont créé des unités spécialisées à l'échelon central, d'autres ont établi des réseaux de petites unités dans des domaines clés du ministère, d'autres encore se sont bornés à nommer un individu responsable des affaires liées à l'intégration européenne. Il n'y a pas actuellement de schéma commun du processus d'intégration européenne dans les ministères fonctionnels, et on est encore assez loin de l'idée d'une unité de coordination de l'intégration européenne au sein de chaque ministère.

Les textes créant des groupes de travail interministériels en charge de l'intégration européenne, et directement responsables vis-à-vis des ministères fonctionnels, ont été adoptés en décembre 1997. La composition de la plupart des groupes de travail a été approuvée par le CIE. On travaille actuellement à l'élaboration d'un ensemble de lignes directrices et de procédures.

8.2. La gestion de l'harmonisation des lois

Les ministères fonctionnels sont directement responsables de l'harmonisation de la législation lettonne avec celle de la CE et de l'adoption intégrale de l'acquis. Le BIE est en liaison avec tous les ministères fonctionnels afin de veiller à la coordination du processus d'harmonisation législative. Le Bureau travaille avec eux à la préparation du Programme national d'intégration à l'Union européenne, ce qui suppose un exercice de planification stratégique à grande échelle.

Le conseil des hauts fonctionnaires joue un rôle déterminant dans la coordination du processus d'intégration européenne, d'harmonisation des lois, de mise en œuvre, et d'affectation des moyens nécessaires qui permettra au Programme national d'intégration européenne d'être pleinement appliqué.

8.3. La mise en œuvre de l'acquis communautaire

L'Avis de la Commission européenne sur la candidature de la Lettonie à l'adhésion à l'UE a mis particulièrement l'accent sur les conditions économiques de l'adhésion, notamment au regard du marché intérieur. La priorité devrait également aller à l'accélération de l'intégration des non-citoyens. A partir de cet Avis, et du débat dont il a fait l'objet au Conseil européen, la Commission a conclu en formulant un certain nombre d'objectifs à court terme (1998) et à moyen terme. Les objectifs à court terme relatifs à la capacité institutionnelle et administrative sont les suivants : poursuite de la réforme de l'administration publique (en ce qui concerne notamment la capacité d'exercer un contrôle financier), du ministère de l'agriculture et des services vétérinaires et phytosanitaires, des tribunaux, de l'environnement, et des structures pour le développement de la politique régionale et structurelle. Quant aux objectifs à moyen terme ayant trait à la capacité institutionnelle et administrative, ils concernent : la législation du marché intérieur, la capacité institutionnelle de mettre en œuvre des programmes régionaux, la procédure budgétaire, le système judiciaire, les institutions relevant de la justice et de l'intérieur, et enfin les services s'occupant d'alimentation.

Les mesures à prendre pour renforcer les capacités de l'administration, et être ainsi à même de mettre en œuvre l'acquis, ont été esquissées dans le Programme national d'intégration européenne. Le Bureau de réforme de l'administration publique est responsable de l'amélioration des capacités administratives de mettre en œuvre l'acquis. Son directeur est chargé, dans le cadre du partenariat pour l'adhésion, du nouveau programme Phare de création d'institutions (« jumelage »), qui permettra de détacher des

fonctionnaires des États membres pour aider les ministères et autres organismes à accumuler les capacités qui leur permettront d'absorber l'acquis communautaire.

9. Les plans de réforme et de modernisation

Le Bureau de réforme de l'administration publique (BRAP) a été créé expressément en 1997 pour faciliter et accélérer la réforme de l'administration publique et renforcer la capacité administrative au sein des autorités gouvernementales. C'est un domaine qui a été mis en lumière par l'Avis émis en 1997 par la Commission européenne sur la candidature de la Lettonie à l'adhésion.

Une stratégie à moyen terme et un plan d'action détaillé (*Stratégie 2000*) préparés par le BRAP ont reçu l'approbation du gouvernement le 10 mars 1998. Les questions clés pour les deux années à venir sont :

- l'élaboration d'un programme de désengagement de certaines activités permettant aux ministères de se concentrer sur leurs fonctions de base ;
- la création d'une fonction publique professionnelle selon le système de la carrière (avec réforme des modes de rémunération) ;
- la réforme du budget ;
- la mise en place d'un système d'audit interne ;
- la réforme territoriale ;
- la clarification (par voie de décrets) de certains aspects des mécanismes d'imputabilité des ministères et des organismes qui leur sont subordonnés ;
- l'établissement de normes de qualité pour les services collectifs ;
- diverses questions relatives à la transparence, comme celle du médiateur et de la mise au point d'une stratégie de lutte contre la corruption.

Au début de 1997 un groupe de travail s'est occupé du cadre juridique qui offrirait aux agences un juste équilibre entre flexibilité et imputabilité. Son projet de rapport a été rejeté par le nouveau premier ministre en juin 1997 parce que jugé d'inspiration trop commerciale, et le groupe a été à nouveau réuni en janvier 1998 en y associant le BRAP. Le point important maintenant est de se prononcer sur la question du statut des agences exécutives : absence de statut, statut de droit privé ou de droit public.

On réfléchit également aux questions suivantes :

- Propositions d'amélioration du système législatif existant ;
- Loi sur l'organisation des ministères ;
- Instruction sur l'élaboration des rapports sur les institutions publiques ;
- Loi sur la fonction publique ;
- Projets d'instructions diverses sur l'évolution de la fonction publique ;
- Propositions de décrets et de lois pour l'application de la loi sur la fonction publique : grille des emplois de la fonction publique, définition d'un statut juridique pour les candidats qui ne seront pas fonctionnaires aux termes de la nouvelle loi sur la fonction publique ;
- Propositions d'améliorations en matière de création d'institutions ;

- Renforcement des institutions dans la ligne du Programme national d'intégration européenne (tous les ministères et le BIE sont concernés) ;
- Formation de spécialistes à l'audit interne (le Service de la Fonction publique [SFP] et l'École d'administration publique sont concernés) ;
- Élaboration d'une méthodologie de l'audit interne (concerne tous les ministères et le SFP) ;
- Développement d'un système de gestion des ressources humaines (concerne tous les ministères et le SFP) ;
- Développement de la capacité des ministères en matière d'analyse des choix, d'évaluation des impacts et de rédaction de textes juridiques afin d'améliorer la façon dont les enjeux sont définis, les avis formulés, les impératifs du passage à l'action et de l'application identifiés, et l'incidence des lois et règlements dûment appréciée. Sont concernés le secrétariat du gouvernement et tous les ministères.

10. Statistiques essentielles

10.1. Données budgétaires

(en Lats lettons— 1 USD = 0,6 LVL)

Dépenses en capital	1 527 053 120
Consommation dont : • Budget ordinaire • Budget extraordinaire, dont : -- transferts aux fonds d'assurance sociaux	1 475 060 465 653 389 934 870 883 731 510 061 089
Subventions aux collectivités locales	93 876 258
Subventions aux versements complémentaires	6 103 010

Budget et personnel de l'État
(en Lats lettons)

Ministère/Organisme public	Dépenses	Agents publics
Bureau du Président	904 668	
Saeima (Parlement)	6 388 701	
Gouvernement	3 940 406	95
Ministère de la Défense	35 413 803	251
Ministère des Affaires étrangères	10 961 663	287
Ministère de l'Économie	52 516 591	550
Ministère des Finances	108 951 473	212
Ministère de l'Intérieur	98 512 404	6
Ministère de l'Éducation et de la Science	66 071 164	232
Ministère de l'Agriculture	73 164 873	3 492
Ministère des Transports	130 989 296	107
Ministère de la Protection sociale	820 092 252	782
Ministère de la Justice	13 496 058	1 387
Ministère de la Protection de l'Environnement et du Développement régional	18 616 939	376
Ministère de la Culture	19 601 479	131
Contrôle d'État	1 265 070	121
Radio & TV	6 551 838	
Bureau de l'Intégration européenne	286 454	16
Bureau de la Réforme de l'Administration publique	91 469	32
Bureau du Procureur	6 627 804	83

Source : Budget de l'État letton, 1998.

10.2. Données sur le personnel

Répartition par métiers (activité principale) des salariés du secteur public
(octobre 1997)

Parlementaires, hauts fonctionnaires et directeurs	25 600
Cadres	61 500
Techniciens et assimilés	69 600
Employés de bureau	27 000
Employés des services et des commerces	34 000
Travailleurs qualifiés de l'agriculture et de la pêche	2 300
Ouvriers qualifiés de l'industrie et assimilés	37 500
Conducteurs de machines et monteurs	32 400
Métiers non qualifiés	50 100
Total	340 000

Nombre de salariés par type d'activité économique

Agriculture, chasse et forêts	33 600
Pêche	1 600
Industrie	173 300
Construction	32 000
Commerce de gros et de détail	82 000
Hôtels et restaurants	8 600
Transports, entrepôts et communications	69 700
Intermédiation financière	11 700
Affaires immobilières et autres	33 050
Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire	59 900
Éducation	86 900
Santé et travail social	51 700
Autres prestations de services collectifs, sociaux et personnels	30 200
Total	674 250

Répartition géographique des salariés

Villes :	441 709 (dont 327 284 à Riga)
Districts :	232 541
Total :	674 250

Sources : Résultats de l'enquête sur les emplois en Lettonie en octobre 1997 ; et
Bulletin statistique, Bureau central de Statistique de Lettonie, Riga, 3 juin 1998.