



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 12 décembre 2014

Publication : 11 février 2015

Public

Greco Eval IV Rep (2014) 5F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

LITUANIE

Adopté par le GRECO lors de sa 66^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	5
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	7
II. CONTEXTE.....	9
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATÉGORIES SOUMISES À L'ÉVALUATION	11
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	13
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	13
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	13
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	15
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	18
CONFLITS D'INTERETS	18
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	20
<i>Cadeaux.....</i>	<i>20</i>
<i>Incompatibilités, activités accessoires, contrats avec les autorités de l'État, intérêts financiers.....</i>	<i>21</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>21</i>
<i>Contacts avec les tiers.....</i>	<i>22</i>
<i>Utilisation abusive de données confidentielles.....</i>	<i>23</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques.....</i>	<i>23</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	23
<i>Déclaration de revenus, déclaration de patrimoine et de passif.....</i>	<i>24</i>
<i>Déclaration d'intérêts privés.....</i>	<i>24</i>
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	26
<i>Déclaration de revenus, déclaration de patrimoine et de passif.....</i>	<i>26</i>
<i>Déclaration d'intérêts privés et autres règles de conduite.....</i>	<i>26</i>
<i>Immunité.....</i>	<i>28</i>
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	28
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	30
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	30
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	32
<i>Recrutement et promotion.....</i>	<i>32</i>
<i>Cessation de fonctions.....</i>	<i>35</i>
<i>Salaires et avantages.....</i>	<i>35</i>
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURES JUDICIAIRES.....	36
<i>Attribution des affaires.....</i>	<i>36</i>
<i>Principe de célérité des procédures judiciaires.....</i>	<i>37</i>
<i>Principe de la publicité des débats.....</i>	<i>37</i>
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	37
CONFLITS D'INTERETS.....	38
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	39
<i>Cadeaux.....</i>	<i>39</i>
<i>Incompatibilités et activités accessoires.....</i>	<i>39</i>
<i>Récusation et retrait.....</i>	<i>39</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>40</i>
<i>Contact avec les tiers.....</i>	<i>40</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	<i>40</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	40
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	41
<i>Déclaration de revenus, déclaration de patrimoine et de passif.....</i>	<i>41</i>
<i>Déclaration d'intérêts privés et autres règles de conduite.....</i>	<i>41</i>
<i>Statistiques.....</i>	<i>43</i>
<i>Immunité.....</i>	<i>44</i>
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	44

VI. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PROCUREURS.....	45
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	45
RECRUTEMENT, ÉVOLUTION DE CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	46
<i>Recrutement et promotion</i>	46
<i>Mutation</i>	49
<i>Cessation de fonctions</i>	49
<i>Salaires et avantages</i>	49
GESTION DES AFFAIRES ET RÈGLES DE PROCÉDURE	50
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DE DÉONTOLOGIE	50
CONFLITS D'INTÉRÊT	51
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	52
<i>Cadeaux</i>	52
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	52
<i>Récusation et retrait</i>	52
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	53
<i>Contacts avec des tiers, données confidentielles</i>	53
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	54
SURVEILLANCE ET MISE EN ŒUVRE	55
<i>Déclaration de revenus, de patrimoine et de passif</i>	55
<i>Déclaration d'intérêts privés et autres règles de conduite</i>	55
<i>Immunité</i>	56
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	56

RÉSUMÉ

1. La Lituanie a élaboré un cadre normatif et institutionnel complet visant à prévenir et combattre la corruption. Les principaux textes législatifs s'appliquent indistinctement à tous les agents du service public, notamment les députés, les juges et les procureurs, et une stratégie globale de lutte contre la corruption définit les priorités et désigne les institutions chargées de leur mise en œuvre.

2. De nombreuses institutions ont des responsabilités dans ce domaine : la Commission d'éthique et des procédures du Seimas (parlement), la Commission de déontologie judiciaire et de discipline, la Cour d'honneur judiciaire, la Commission de déontologie des procureurs ont un mandat spécifique concernant la conduite des députés, des juges et des procureurs, respectivement. D'autres institutions, en particulier le Service spécial d'enquête et la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, ont une compétence plus générale. Elles ont toutes besoin de coopérer davantage afin de mieux faire connaître et appliquer les règles anti-corruption, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

3. Malgré ces efforts, la perception de la corruption en Lituanie reste supérieure à la moyenne des membres de l'UE. La confiance du public dans le parlement et le pouvoir judiciaire est particulièrement faible, bien que certaines études montrent une certaine amélioration au cours des dernières années. Pour résoudre ce problème, les autorités ne doivent plus se contenter d'adopter et de modifier des normes juridiques mais aussi veiller à ce que celles qui existent déjà soient bien comprises et correctement appliquées. La loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public contient en particulier des dispositions qui jouent un rôle important dans la prévention de la corruption. Cette loi définit les conflits d'intérêts, impose des restrictions et des règles permettant de les éviter ou de les gérer s'ils se produisent. Elle prévoit en outre l'obligation pour les agents du service public, les députés, les juges et les procureurs de déclarer leurs intérêts privés ainsi qu'un mécanisme de supervision et d'exécution. La loi est complète et contient des aspects positifs, mais la crédibilité du système passe par une mise en œuvre beaucoup plus déterminée.

4. Le Seimas, en particulier, doit démontrer qu'il est résolu à traiter les questions d'éthique et d'intégrité d'une manière plus proactive. Pour qu'une culture de la prévention et de l'évitement des conflits d'intérêts prenne racine parmi les députés, il faut en effet que le respect des règles adoptées dans ce domaine, et d'autres règles de conduite, soit contrôlé avec rigueur et que des mesures coercitives soient prises en cas de besoin. Des processus internes doivent également être développés afin de promouvoir et de préserver l'intégrité, à la fois sur le plan institutionnel et sur une base individuelle. En outre, l'accès à l'information dans le processus législatif doit être amélioré dans certains domaines, notamment en ce qui concerne le travail effectué durant les séances des commissions et la participation de tiers (lobbying) à la prise de décision.

5. Les autorités judiciaires se sont efforcées de regagner la confiance du public au cours des dernières années, par exemple en améliorant leur communication. Ces efforts louables doivent être poursuivis et renforcés, en veillant tout particulièrement à la formation visant à améliorer la rédaction des décisions de justice. Il conviendrait d'encourager les débats institutionnels entre les juges sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts afin de développer une prise de conscience commune de ce qui est éthique. Il conviendrait également que ces débats soient connus du public, ce qui pourrait contribuer à renforcer la confiance dans le système judiciaire. La procédure de nomination des juges est un autre sujet de préoccupation, qui doit être traité pour accroître l'indépendance judiciaire et la confiance du public.

6. Le ministère public est confronté à des défis qui sont semblables à ceux du pouvoir judiciaire. Il est, en effet, également perçu comme une institution fermée et le

processus de recrutement et de promotion des procureurs suscite la méfiance. Il doit résoudre ce problème de confiance en intensifiant sa communication avec le public et en renforçant la transparence et l'objectivité des nominations. Enfin, une plus grande attention doit être prêtée aux questions d'intégrité en élaborant des orientations plus pratiques, en sensibilisant davantage le public et en stimulant les débats entre les procureurs sur le partage des valeurs éthiques.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

7. La Lituanie a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, elle a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (mars 2002), deuxième (mai 2005) et troisième (juillet 2009) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les rapports correspondants, ainsi que les rapports de conformité subséquents, peuvent être consultés sur la page d'accueil du site web du GRECO (www.coe.int/greco).

8. Le cycle actuel du GRECO est le quatrième ; lancé le 1er janvier 2012, il traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de ses attributions. Dans le même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO, notamment ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, du Deuxième Cycle d'Évaluation qui portait en particulier sur l'administration publique et du Troisième Cycle d'Évaluation qui s'intéressait aux incriminations de la corruption (y compris de parlementaires, de juges et de procureurs) et à la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

9. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes/fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

10. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres des Parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les parlementaires soient élus ou nommés. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire et des autres acteurs de la phase préliminaire ou du procès, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et aux juges (professionnels ou non) – quel que soit le type de la juridiction où ils siègent – dès lors qu'ils relèvent de la réglementation et du droit nationaux. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO a utilisé les réponses au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2014) 4E REPQUEST) envoyées par la Lituanie, ainsi que d'autres données, notamment des informations reçues de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), s'est rendue en Lituanie du 2 au 6 juin 2014 pour effectuer une visite sur place. Elle était composée de M. Manuel ALBA NAVARRO, Secrétaire général, Congrès des députés (Espagne), M. Flemming DENKER, ancien Procureur général adjoint, Bureau du procureur de l'Etat pour la lutte contre les crimes économiques graves (Danemark), Mme Ülke MADISE, conseillère juridique du Président et professeure de droit constitutionnel à l'Université de Tartu (Estonie) et M. Johannes J.I. VERBURG, premier vice-président, Cour d'appel de La Haye (Pays-Bas). Les membres de l'EEG ont bénéficié du soutien de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG a interrogé des représentants du Service spécial d'enquête, de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, de la Commission parlementaire d'éthique et des procédures et de la Commission anticorruption, du Conseil de la magistrature, de la Commission de déontologie judiciaire et de discipline, de la Cour d'honneur judiciaire, de la Commission de sélection des candidats à la magistrature, de la Commission de déontologie des procureurs, de la Commission de sélection des procureurs et de l'Inspection des impôts. L'EEG a également eu des entretiens avec des membres et des fonctionnaires du Seimas (Parlement), ainsi que des juges et des procureurs représentant tous les niveaux des tribunaux et parquets publics, y compris le Procureur général par intérim. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de l'Association

des juges, de l'Union des juges des tribunaux de district, du Syndicat des procureurs, ainsi que des représentants de Transparency International et des médias.

12. L'objectif principal du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités lituaniennes pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation prévalant dans le pays et présente les efforts déployés par les principales parties concernées ainsi que les résultats atteints ; il identifie également les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à ses pratiques, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités lituaniennes, à qui il revient de déterminer les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. La Lituanie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

13. La lutte contre la corruption est une des toutes premières priorités politiques en Lituanie depuis de nombreuses années. Les autorités ont élaboré un cadre normatif et institutionnel complet qui est généralement reconnu comme le principal atout de la Lituanie en matière de lutte contre la corruption. La Lituanie a également fait ses preuves en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations du GRECO formulées lors des cycles précédents, et affiche à ce jour un taux de conformité d'environ 95% (37 recommandations sur les 39 formulées par le GRECO lors du Premier, du Deuxième et du Troisième Cycles d'Évaluation ont été mises en oeuvre ou traitées de façon satisfaisante).

14. Malgré ces efforts, la perception de la corruption en Lituanie reste élevée et se situe au-dessus de la moyenne des membres de l'UE. Dans l'enquête spéciale 2014 de l'Eurobaromètre sur les attitudes des Européens à l'égard de la corruption¹, 95% des répondants ont estimé que la corruption était répandue dans leur pays (la moyenne européenne étant de 76%). Les Litvaniens sont également très touchés personnellement par la corruption puisque 29% des répondants ont déclaré que quelqu'un leur avait demandé de payer un pot-de-vin durant l'année précédente ou attendait qu'ils le fassent en échange de ses services (la moyenne européenne est de 4%), les cas rapportés concernant en majorité des pots-de-vin de faible valeur dans le secteur de la santé. La population reste très dubitative concernant l'efficacité des efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre la corruption : 79% des personnes qui ont répondu dans le cadre du Baromètre mondial de la corruption 2013 de Transparency International estiment que l'action du gouvernement dans ce domaine est inefficace², et une écrasante majorité de Litvaniens (92%) ne croit pas que le niveau de corruption dans le pays soit en baisse de manière générale.

15. En ce qui concerne les priorités du Cycle d'Évaluation actuel, le Parlement (80% des répondants), d'une part, et le pouvoir judiciaire, (79% des répondants), de l'autre, font partie des secteurs qui sont perçus comme étant les plus touchés par la corruption dans le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International. Or, de manière générale, les enquêtes Eurobaromètre spéciales montrent que la perception de la corruption dans la politique n'a cessé de diminuer. En effet, le pourcentage de répondants estimant que la corruption était répandue parmi les hommes politiques au niveau national est passé de 60% en 2009 à 40% en 2014 (ce pourcentage englobe la perception de la corruption parmi les élus aux niveaux national, régional et local). La moyenne de l'UE est de 56%. L'étude nationale annuelle intitulée « Carte de la corruption en Lituanie »³ a également noté une amélioration de la perception du Parlement et des tribunaux : respectivement 34% et 35% des personnes interrogées en 2014 ont trouvé que ces institutions étaient « très corrompues », contre respectivement 68% et 64% en 2011. En réponse à une question ouverte sur les institutions perçues comme étant les plus corrompues en 2014, les résidents litvaniens ont mentionné les établissements de santé (55%), les tribunaux (30%), la police (26%), le Parlement (26%) et les autorités municipales (25%). L'indice de perception de la corruption de Transparency International montrent également une amélioration récente, la Lituanie ayant été créditée de 58 points sur 100 en 2014, contre 48 en 2011.

16. De l'avis de l'EEG, cette situation indique que la Lituanie déploie trop d'efforts pour résoudre des problèmes en créant et en modifiant des lois et pas assez pour les mettre en œuvre. En conséquence, les règles de la lutte contre la corruption sont souvent considérées comme des procédures bureaucratiques supplémentaires qu'il faut appliquer sans trop réfléchir, ou comme des règles qui peuvent être contournées. Cet écart entre le droit et la pratique est particulièrement apparent dans le système judiciaire

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

² <http://www.transparency.org/qcb2013/country//?country=lithuania>

³ http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Gyventojai_BENDRAS.pdf (seulement en lituanien)

(concernant les ressources, l'indépendance et la transparence), le ministère public et les institutions chargées de l'application des lois (mécanismes d'indépendance et d'intégrité)⁴. Le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO avait déjà diagnostiqué que la Lituanie avait certes élaboré un cadre juridique solide et des institutions multiformes pour combattre la corruption, mais qu'il restait néanmoins beaucoup à faire pour améliorer la situation en matière de prévention de la corruption et de coordination globale. Cette vision est toujours d'actualité.

⁴ http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/lithuania_2011

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATÉGORIES SOUMISES À L'ÉVALUATION

17. La Lituanie dispose d'un cadre juridique vaste et complet dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption. Les principaux textes législatifs examinés dans le cadre de cette évaluation, tels que la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et privés dans le service public et la loi sur la déclaration du patrimoine des résidents, s'appliquent indistinctement à tous les agents du service public, y compris aux membres du Parlement (députés), aux juges et aux procureurs. Une stratégie globale de lutte contre la corruption – le programme national de lutte contre la corruption pour la période 2011-2014 – définit les priorités stratégiques et désigne les institutions chargées de leur mise en œuvre.

18. De nombreuses institutions exercent des responsabilités dans ce domaine. Certaines d'entre elles, notamment la Commission parlementaire d'éthique et des procédures, la Commission de déontologie judiciaire et de discipline, la Cour d'honneur judiciaire, la Commission de déontologie des procureurs, ont un mandat spécifique en ce qui concerne la conduite des députés, juges et procureurs respectivement. Leur rôle et leur action seront décrits plus loin dans le présent rapport.

19. D'autres institutions ont une compétence plus générale. Le Service spécial d'enquête est un organe d'application de la loi indépendant qui rend compte au Président de la République et au Seimas (Parlement). Il enquête sur les infractions de corruption et élabore des mesures de prévention de la corruption. La commission parlementaire de lutte contre la corruption étudie la corruption et les phénomènes connexes et soumet des propositions pour l'amélioration du cadre juridique dans ce domaine. La Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI) est la principale institution indépendante chargée de la prévention et de la conformité relatives aux questions d'éthique dans le service public. Il s'agit d'une institution collégiale indépendante, composée de cinq membres nommés pour un mandat de cinq ans par le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Seimas, le Conseil de la magistrature et le Président de l'Association des municipalités, respectivement. Ces membres sont aidés dans leurs tâches par 17 agents du service public.

20. Les lois pertinentes prévoient une forme de coopération entre ces différentes institutions et, dans plusieurs domaines tels que l'analyse de la législation sous l'angle de la lutte contre la corruption et la présélection des candidats à certains postes du service public, la coopération semble fonctionner assez bien.

21. Cependant, la coopération semble fonctionner moins bien dans le domaine de l'éthique et des conflits d'intérêts, et l'EEG a été surprise d'apprendre que les contacts entre la CSEI et les commissions respectives chargées de superviser la conduite des députés, des juges et procureurs étaient rares, voire inexistantes. Il ressort en effet des entrevues menées sur place que chaque institution a une conception restrictive et légaliste de ses pouvoirs, qui nuit en particulier à l'efficacité de la lutte contre les conflits d'intérêts. Les préoccupations de l'EEG à cet égard seront exposées ci-dessous (voir les paragraphes 91-92). Pourtant, les représentants de plusieurs de ces institutions ont exprimé le souhait d'avoir des contacts réguliers sur des questions d'intérêt commun. Ils ont mentionné notamment une affaire de déontologie concernant un juge et un procureur, dans laquelle la Commission de déontologie judiciaire et de discipline et la Commission de déontologie des procureurs auraient pu collaborer utilement pour élaborer une approche commune. Ces deux commissions ont également déclaré que la CSEI pourrait, dans des cas concrets, fournir des orientations plus nombreuses et plus précises en matière d'application des règles visant les conflits d'intérêts. La Commission parlementaire d'éthique et des procédures n'a pas exprimé de besoin similaire, mais l'EEG estime néanmoins que l'établissement de relations de travail plus étroites entre cet organe et la CSEI pourrait contribuer à sensibiliser davantage les députés aux règles

concernant les conflits d'intérêts et leur application dans ce domaine. La nécessité d'une plus grande coordination entre les différents organes chargés de l'application des normes anti-corruption a également été mise en évidence dans le rapport d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et le rapport anticorruption de l'UE⁵. Dans ce contexte, **le GRECO recommande qu'à l'initiative de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, la coopération entre les institutions chargées de contrôler que les membres du Seimas, les juges et les procureurs appliquent les règles relatives à la conduite professionnelle, aux conflits d'intérêts et aux questions connexes soit renforcée de manière significative.**

⁵ Voir <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/LTU.html> et http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_en.pdf

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

22. Le Parlement de la République de Lituanie (Seimas) est constitué d'une seule chambre. Ses 141 membres sont élus pour un mandat de quatre ans : 71 membres sont élus par vote à la majorité absolue dans des circonscriptions uninominales ; un tour de scrutin est organisé entre les deux principaux candidats lorsque aucun des candidats n'obtient la majorité absolue des suffrages au premier tour ; 70 membres sont élus au scrutin proportionnel de listes de partis constituées à l'échelle nationale ; un seuil national de 5% est appliqué aux listes de partis et un seuil de 7% à une coalition de listes de partis.

23. Tous les parlementaires sont censés représenter l'intérêt public national. L'article 59 de la Constitution énonce que dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Seimas sont guidés par la Constitution, l'intérêt de l'État et leur conscience, et qu'ils ne peuvent être limités par aucun mandat (principe du mandat libre).

24. L'article 63 de la Constitution indique que les pouvoirs d'un membre du Seimas cessent : 1) au terme de son mandat ou lorsque le Seimas, élu lors d'élections anticipées, se réunit pour sa première séance ; 2) à son décès ; 3) à sa démission ; 4) si un tribunal le reconnaît légalement incapable ; 5) si le Seimas met fin à son mandat conformément à la procédure d'accusation ; 6) si son élection est annulée, ou s'il y a eu violation grossière de la loi sur les élections ; 7) s'il a accepté un emploi ou n'abandonne pas un emploi incompatible avec ses fonctions de membre du Seimas ; 8) s'il perd la nationalité lituanienne.

Transparence du processus législatif

25. Conformément au Statut (Règlement intérieur) du Seimas (le Statut), tous les projets et propositions de lois soumis au Parlement doivent être enregistrés auprès du Secrétariat des séances du Seimas. Le projet de loi est alors inscrit à l'ordre du jour d'une séance plénière spéciale, sous réserve d'une décision de la Conférence des présidents - un organe composé de tous les groupes politiques sur une base proportionnelle - qui est autorisée à approuver les projets d'ordre du jour préparés par le Président avec le Conseil du Seimas. Les initiatives législatives déposées par des députés ne font pas généralement partie des priorités lors de l'approbation de l'ordre du jour, mais cette règle peut varier en fonction de la question abordée. Les parlementaires s'efforcent donc habituellement de recueillir le maximum de signatures de leurs collègues à l'appui de leur projet de loi, car cela augmente les chances de le voir inscrit à l'ordre du jour. Le Statut prévoit que « l'inclusion d'une question dans le programme de travail d'une séance ou son inscription à l'ordre du jour de la semaine ou du jour suivant est obligatoire si elle est demandée par écrit par un groupe composé d'au moins un tiers des membres du Seimas ».

26. Dès l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour d'une séance plénière, la procédure législative se déroule comme suit : 1) première lecture : le projet de loi est présenté en séance plénière ; 2) phase d'examen par les commissions : le projet de loi est examiné par une ou plusieurs commissions, une des commissions étant considérée comme la principale responsable du texte soumis ; 3) deuxième lecture : le projet de loi est examiné en détail en séance plénière ; 4) adoption du projet de loi par le Seimas. Au cours des délibérations, le projet de loi peut être adopté avec ou sans amendements, renvoyé à ses auteurs pour révision, faire l'objet d'une suspension, ou rejeté.

27. Tous les projets et propositions de loi sont enregistrés dans le registre des projets de loi et les propositions sont reçues par le Secrétariat des séances plénières (article 136 du Statut). Ce registre contient également tous les documents accompagnant le projet

ou la proposition de loi et indique ses auteurs. Dès qu'ils sont enregistrés, les textes des projets et propositions de loi sont publiés sur le site web du Seimas⁶. Tout projet de loi proposé par le gouvernement doit également être publié dans un registre spécial dénommé « Système d'information des actes juridiques », même s'il n'a pas encore été enregistré auprès du Secrétariat des séances plénières du Seimas. Le registre peut être consulté sur Internet⁷.

28. Lors de la visite, l'EEG a été informée que l'utilisation des procédures législatives accélérées avait considérablement augmenté ces dernières années⁸. Les autorités ont expliqué que cette augmentation était due en partie à la crise économique et financière. Outre la légalité et la légitimité de ces procédures, qui sont prévues par le Statut du Seimas, l'EEG note que des procédures trop rapides peuvent nuire à la visibilité des différentes étapes de la procédure législative et à la transparence du processus dans son ensemble. Les autorités pourront souhaiter contrôler l'utilisation de la procédure d'urgence afin d'empêcher tout affaiblissement disproportionné de la visibilité et de la transparence.

29. Des consultations publiques sur les projets de lois peuvent être organisées par les ministères concernés avant leur soumission au gouvernement puis au Seimas, ou décidées par le Parlement au début de la procédure législative. Dans ce cas, la consultation est organisée par la commission compétente qui est chargée du projet de loi. Le projet de loi est ensuite publié sur le site web du Seimas accompagnée d'une date limite avant laquelle les personnes intéressées peuvent soumettre des propositions et des observations. Il est également transmis aux institutions publiques concernées et, le cas échéant, à des organismes publics, des collectivités locales et des partis politiques. Toutes les évaluations et observations relatives au projet de loi sont rassemblées et analysées par la commission compétente. Des audiences peuvent être organisées par cette commission, auxquelles toutes les personnes qui ont soumis des observations et des propositions doivent être invitées. Il est possible de ne pas tenir d'audiences si les amendements et les observations reçus lors de la consultation sont peu nombreux, mais, dans ce cas, tous les auteurs d'amendements et d'observations doivent être invités à la séance de la commission au cours de laquelle le projet de loi est examiné. L'EEG a appris que dans la pratique, les consultations prennent très souvent la forme d'audiences publiques sur des projets de loi traitant de questions essentielles, couvrant l'intérêt public au sens large.

30. En règle générale, les séances plénières et les séances des commissions sont ouvertes au public et aux médias. Les commissions peuvent se réunir à huis clos lorsque des informations liées à un secret d'État ou commercial, ou d'autres informations, dont l'utilisation et la divulgation sont limitées par la loi, sont communiquées lors des délibérations. Une décision de tenir une séance à huis clos doit être adoptée par un vote de la majorité des membres de la commission (article 53.3 du Statut). Après chaque séance, le service de presse du Seimas fournit des informations sur les principaux sujets qui ont été examinés. Une séance plénière à huis clos peut être tenue sur décision du Seimas, à la demande de son Président, du Président de la République ou du Premier ministre. Le Conseil du Seimas, le gouvernement, les groupes politiques et les commissions ont également le droit de proposer la tenue d'une séance à huis clos. Les informations concernant les séances à huis clos ne peuvent pas être diffusées, sauf décision contraire du Seimas (article 101 du Statut). Il ressort des informations

⁶ <http://www.lrs.lt>

⁷ http://www3.lrs.lt/dokpaieska/forma_1.htm

⁸ On note que, durant la législature 2004-2008 du Seimas, 258 lois sur 1177 ont été adoptées dans le cadre de procédures accélérées, dont 81 étaient concernaient la ratification d'instruments internationaux. On note également que pendant celle de 2008-2012, 935 lois sur 1790 ont été adoptées dans le cadre de procédures d'urgence, dont 72 pour la ratification d'instruments internationaux. Enfin, de 2012 à août 2014, 268 lois sur 729 ont été adoptées dans le cadre de procédures accélérées, dont 34 concernant la ratification d'instruments internationaux.

recueillies par l'EEG que ces séances plénières à huis clos sont exceptionnelles et que les séances de commission à huis clos sont rares dans la pratique.

31. Les séances plénières sont diffusées sur le site web du Seimas et peuvent être également retransmises à la radio et à la télévision dans le cadre des accords entre des sociétés de médias et le Conseil du Seimas. Les procès-verbaux et comptes rendus des séances sont publiés, à l'exception de ceux des séances à huis clos, qui sont édités mais non publiés. Les procès-verbaux des séances des comités et des commissions, sauf ceux des séances à huis clos, sont également publiés. Les votes des participants aux séances plénières sont publiés sur le site web du Parlement.

32. L'EEG a appris avec satisfaction que l'article 138 du Statut donne la possibilité au Président, au Conseil du Seimas, à la commission chargée d'un projet de loi, à une commission parlementaire, à un groupe parlementaire ou à un ministre de demander que le Service spécial d'enquête évalue les risques liés au projet de loi sous l'angle de la prévention de la corruption. Il a été confirmé à l'EEG que ce cas est fréquent⁹, notamment en ce qui concerne la législation visant les marchés publics, les projets bénéficiant de fonds de l'Union européenne, le transfert de services de l'État ou de services municipaux à des entités publiques ou privées, les exigences relatives à la sécurité des produits, l'utilisation des terres et l'aménagement du territoire, les pharmacies, etc. Le Président de la République renvoie parfois une loi adoptée au Seimas afin qu'il ordonne une analyse anti-corruption, quand celle-ci n'a pas eu lieu avant l'adoption de la loi. L'analyse vise à identifier les lacunes ou les failles d'un projet de loi qui peuvent encourager des actions partiales ou masquer des intérêts cachés et des groupes de pression. L'analyse complète est communiquée au Seimas et rendue partiellement publique.

33. Les interlocuteurs rencontrés lors de la visite sur place ont confirmé à l'EEG que les projets de loi, les documents qui leur sont rattachés ainsi que les résultats des votes pouvaient être facilement consultés sur le site web du Seimas. Cependant, l'accès à d'autres informations apparaît moins simple. L'EEG a appris qu'il n'est pas rare que l'ordre du jour des séances de commission soit établi et publié à la dernière minute. Les projets d'amendements et d'autres initiatives sont donc déposés trop tard pour que le public, les médias et même d'autres députés puissent avoir un avis en connaissance de cause, voire décider s'ils doivent assister à une séance de la commission concernée. Enfin, il a été mentionné que, conformément à la loi, les procès-verbaux des séances des commissions sont rendus publics, mais que certaines commissions ont décidé ponctuellement de ne les communiquer qu'aux participants des séances. Compte tenu de ces préoccupations, **le GRECO recommande que la transparence du processus législatif continue d'être améliorée en s'assurant que les ordres du jour, documents de travail et procès-verbaux des séances des commissions sont diffusés en temps utile.**

Rémunération et avantages économiques

34. La rémunération des membres du Seimas comprend un salaire de base et une prime pour la durée du service (3% du salaire de base par période de trois ans au service de l'État, à compter du 11 mars 1990, pour chacune des fonctions spécifiées dans la loi sur le service public). Le montant de cette prime ne peut pas dépasser 30% du salaire de base. Le salaire mensuel de base des députés¹⁰ est déterminé en multipliant le coefficient du salaire de base (qui dépend du poste occupé, tel qu'il est indiqué à l'annexe de la loi sur la rémunération des élus et des fonctionnaires) par le « montant de base » qui est approuvé par le Seimas avant la fin de la session de printemps. Le montant de base à

⁹ En 2013, le Service spécial d'enquête a réalisé une évaluation anti-corruption de 118 lois et projets de lois, et de 62 règlements et projets de règlements. Chaque année, 200 textes législatifs sont évalués (http://www.stt.lt/documents/eng/Eng_STT_2013_m_veiklos_ataskaita.pdf).

¹⁰ Le salaire moyen annuel brut en Lituanie est de 8 010 EUR.

compter du 1^{er} janvier 2015 sera de 130,5 EUR. A partir de cette date, les salaires de base des membres du Seimas seront :

Fonction	Salaire de base (en EUR)
Président du Seimas	3 367
Premier vice-président	2 028
Vice-présidents, chef de l'opposition	2 923
Présidents des commissions permanentes	2 832
Vice-présidents des commissions permanentes	2 675
Présidents des sous-commissions ou des commissions permanentes	2 636
Vice-présidents des commissions permanentes	2 558
Présidents des groupes politiques	
De 7 à 10 membres :	
Président	2 610
Vice-président	2 558
De 11 à 20 membres :	
Président	2 636
Vice-président	2 597
De 21 à 30 membres :	
Président	2 701
Vice-président	2 623
De 31 à 40 membres :	
Président	2 793
Vice-président	2 701
Plus de 40 membres :	
Président	2 858
Vice-président	2 767
Membre du Seimas	2 532

35. Les députés ont droit à quatre types d'avantages supplémentaires :

- le remboursement des frais liés aux activités parlementaires, soit l'équivalent d'un salaire moyen annuel (SMA) chaque mois. Ce montant passera à 1,7 SMA à partir du 1er janvier 2015. Il reviendra ainsi au niveau qui était le sien avant la crise économique. Cette enveloppe est utilisée pour couvrir des dépenses diverses (bureau, courrier, téléphone, transport) et d'autres dépenses liées aux activités parlementaires, ainsi que les frais des voyages à l'étranger auxquels le Conseil du Seimas a donné son accord préalable. Les dépenses liées aux activités parlementaires doivent être justifiées et sont soumises à des règles comptables. Cette somme n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. Le SMA est actualisé chaque trimestre par le ministère lituanien de la statistique. Il s'élève actuellement à 667 EUR ;
- Pendant leur mandat, les députés élus dans des circonscriptions autres que la capitale bénéficient, sur demande, d'un service d'hébergement gratuit à l'hôtel du Seimas, pour eux et les membres de leur famille. Toutes les dépenses (eau, électricité, gaz, chauffage, services collectifs) liées à leur séjour à l'hôtel leur sont intégralement remboursées. Il n'existe pas de calcul officiel de la valeur économique de cet avantage, mais si on le compare avec d'autres appartements situés à Vilnius, il s'élève à environ 434 EUR par mois ;
- Les députés dont le mandat cesse pour l'une des raisons indiquées à l'article 63 1) et 4) de la Constitution : a) au terme de leur mandat ou lorsque le Seimas, élu lors d'élections anticipées, se réunit pour sa première séance, ou encore b) s'ils sont reconnus incapables par une décision de justice,

reçoivent une indemnité de départ (article 15-5 du Statut). Cette somme équivaut à un mois de salaire moyen par année d'exercice continu (selon le poste occupé) de la fonction de parlementaire au Seimas. L'indemnité varie de deux mois (minimum) à six mois (maximum) de salaire mensuel moyen. Si la durée du mandat d'un député est inférieure à un an, une période de plus de six mois est alors considérée comme une année pleine. En cas de non réélection, le député ne touche pas d'indemnité de départ. S'il décède, le montant correspondant sera versé à sa famille ;

- Certains députés bénéficient d'autres avantages, qui s'ajoutent au remboursement des frais liés aux activités parlementaires, notamment une indemnité pour l'utilisation de téléphones officiels et des allocations versées aux groupes politiques. L'indemnité pour l'utilisation de téléphones officiels représente jusqu'à 0,4% du salaire moyen mensuel (qui est actuellement de 267 EUR) pour le Président et les vice-présidents du Seimas, les présidents de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires étrangères et leurs adjoints, le chef de l'opposition, les présidents des groupes politiques et leurs adjoints. Elle représente jusqu'à 0,2% (soit actuellement 134 EUR) pour les présidents des autres comités et commissions et leurs adjoints ainsi que les présidents des sous-commissions.
- En ce qui concerne les allocations versées aux groupes politiques, une somme équivalente à un salaire moyen mensuel, plus une somme supplémentaire égale à 0,4% du salaire moyen mensuel (soit actuellement 267 EUR) par membre, sont attribuées pour une période d'un an. L'allocation est révisée chaque mois en fonction des changements dans la taille de groupes politiques. Ces fonds sont utilisés pour couvrir diverses dépenses : conseils d'experts sur la législation, représentation, courrier, téléphone et d'autres activités liées au travail du groupe politique. Les députés n'ont droit aux avantages supplémentaires mentionnés ci-dessus que pendant leur mandat, sauf en ce qui concerne l'indemnité de départ.

36. En outre, selon l'article 153.4 du Statut du Seimas, les collectivités locales doivent fournir gratuitement des locaux meublés, équipés d'un téléphone, que le député et sa/son assistant(e) (secrétaire) peuvent utiliser en permanence dans une commune de son choix située dans sa circonscription, pendant toute la durée de son mandat. La collectivité locale doit payer l'eau, l'électricité, le chauffage et d'autres services collectifs, tandis que le député paie la facture de téléphone. Une autre option, qui n'a la faveur que de quelques députés, consiste à couvrir les frais de location d'un bureau dans leur circonscription au moyen du budget affecté au remboursement des dépenses liées aux activités parlementaires.

37. Suite à une décision de la Commission parlementaire d'éthique et des procédures, les informations concernant l'utilisation des fonds destinés au remboursement des frais liés aux activités parlementaires de chaque député, ainsi que les informations concernant les bureaux qu'ils occupent dans leur circonscription, sont publiées chaque trimestre sur le site web du Seimas¹¹. Les informations relatives à l'hébergement des députés à la résidence hôtelière du Seimas ne sont pas publiées mais peuvent être fournies sur demande. Les informations concernant l'indemnité de départ et d'autres avantages (frais de téléphone et allocations aux groupes politiques) ne sont pas publiées sur internet.

38. La Commission d'éthique et des procédures exerce un contrôle sur l'utilisation des fonds destinés à couvrir les dépenses liées aux activités parlementaires. Les députés doivent présenter au ministère des Finances les notes de frais justifiant les dépenses engagées au cours du mois ou du trimestre précédent au titre de leurs activités

¹¹ http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=9075&p_k=1 (en lituanien uniquement).

parlementaires. En cas de doute, ces notes de frais sont examinées par la Commission d'éthique et des procédures. Les comptes du Seimas sont vérifiés par le service d'audit compétent du Bureau du Seimas et un audit externe est assuré par la Cour des comptes.

Principes éthiques et règles de conduite

39. Les députés sont soumis au Code de conduite à l'usage des responsables politiques de l'État¹². Ce document a été rédigé par un groupe de travail créé par le Conseil du Seimas, composé de députés représentant les différents groupes politiques ainsi que d'experts d'autres institutions telles que le ministère de l'Intérieur ou la CSEI. Il a été approuvé par le Seimas sous la forme d'une loi adoptée le 19 septembre 2006. Le code de conduite s'applique aux élus - les représentants élus et nommés du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, ainsi que les candidats inscrits sur des listes électorales - à tous les niveaux de l'État. Il s'applique également aux présidents et vice-présidents des partis parlementaires.

40. Le code contient neuf principes : 1) le respect de l'individu et de l'État ; 2) la justice ; 3) l'honnêteté ; 4) la transparence et la visibilité ; 5) la décence ; 6) l'exemplarité ; 7) l'altruisme ; 8) l'impartialité et 9) la responsabilité. Il précise également que les élus et les candidats sont tenus de déclarer leurs intérêts privés conformément à la législation applicable.

41. La supervision et les enquêtes sur la conformité au code en cas de violations présumées de ses dispositions sont effectuées par une commission mise en place au sein des institutions où siègent respectivement les élus. Pour les députés et les membres du gouvernement, il s'agit de la Commission parlementaire d'éthique et des procédures (voir la section « contrôle et application de la loi »).

42. La CSEI a une compétence résiduelle concernant l'éthique et la conduite des députés. Elle peut fournir une assistance méthodologique à la mise en œuvre des dispositions du code, de sa propre initiative ou à la demande de la Commission d'éthique et des procédures, et transmettre à celle-ci des informations ou des plaintes relatives à l'inconduite des élus. Elle est également chargée de veiller systématiquement au respect de ce code par les présidents et vice-présidents des partis parlementaires qui ne sont pas membres du Seimas, d'un conseil municipal, ou du gouvernement (article 6, code de conduite).

Conflits d'intérêts

43. La question des conflits d'intérêts est traitée dans la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public d'une manière générale et détaillée. Cette loi s'applique aux responsables politiques, y compris les députés, aux juges et à tous les agents du service public, y compris les procureurs. La loi définit les conflits d'intérêts et prévoit i) des interdictions et des restrictions s'appliquant aux agents du service public ; ii) des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts et iii) une obligation de déclarer les intérêts privés ainsi qu'un mécanisme de supervision et d'application. Ce mécanisme partagé entre la CSEI et le responsable des organes municipaux et d'État compétents. C'est la Commission parlementaire d'éthique et des procédures qui est principalement chargée de vérifier que les députés respectent les règles relatives aux conflits d'intérêts.

44. En ce qui concerne les conflits d'intérêts des députés, les articles 18 et 20 du Statut notamment, ainsi que le Code de conduite à l'usage des responsables politiques décrit ci-dessus, sont également pertinents.

¹² http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=287040 (en anglais).

45. D'après l'article 2 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public, le terme « conflit d'intérêts » fait référence à une situation dans laquelle un agent du service public est tenu, dans l'exercice de ses fonctions ou lorsqu'il exécute des instructions, de prendre une décision ou de participer à une prise de décision, ou encore d'exécuter des instructions liées à ses intérêts privés. L'article contient également, entre autres, les définitions du terme « intérêts privés », qui désigne un intérêt économique ou non économique à caractère privé d'un agent du service public (ou d'une personne proche) pouvant influencer sur les décisions qu'il prend dans l'exercice de ses fonctions officielles, et du terme « personnes proches », qui englobe « le conjoint, le concubin, le partenaire lorsque le partenariat est enregistré conformément à la procédure prévue par la loi (ci-après dénommé le « partenaire »), les parents (parents adoptifs), les enfants (enfants adoptés), les frères (frères adoptés), les sœurs (sœurs adoptées), les grands-parents, petits-enfants et leurs conjoints, concubins ou partenaires, d'un agent du service public ».

46. Afin d'assurer la suprématie de l'intérêt public, tout agent du service public doit : 1) exercer ses fonctions officielles de manière impartiale, honnête et compétente ; 2) éviter les conflits d'intérêts, conformément à la procédure et aux mesures prévues par la loi, et agir de façon à éviter les soupçons sur l'existence d'un tel conflit ; 3) s'abstenir d'utiliser sa position officielle pour obtenir des avantages personnels ; 4) dans le processus de prise de décision, être guidé par les lois et le principe de l'égalité en droit pour toutes les personnes ; 5) éviter d'utiliser des informations officielles ou connexes et empêcher tout autre personne de le faire, d'une manière et dans une mesure autre que celle prévue par la loi ; 6) éviter d'utiliser un bien dont l'État ou les communes sont le propriétaire ou le locataire, et empêcher tout autre personne de le faire, d'une manière et dans une mesure autre que celle prévue par la loi (article 3 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public).

47. La loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public contient également des dispositions limitant le droit de représentation des députés lorsqu'il existe des liens personnels ou financiers avec des personnes physiques ou morales, ou des sociétés, et leur interdisant d'utiliser leurs fonctions, leur pouvoir et leur qualité en vue d'influer sur les décisions prises par d'autres personnes, ce qui pourrait déboucher sur un conflit d'intérêts.

48. Enfin, cette loi énonce que les agents du service public, notamment les députés, les juges et les procureurs, sont tenus de déclarer leurs intérêts privés (voir ci-dessous). Des informations relatives aux intérêts privés des députés sont publiées sur le site web de la CSEI. Les députés et les membres de leur famille doivent également déclarer leur patrimoine, conformément à la loi sur la déclaration du patrimoine des résidents, ainsi que leurs revenus, conformément à la loi sur l'impôt sur le revenu (voir ci-dessous). Toutes ces obligations figurent dans le Statut du Seimas et dans le Code de conduite à l'usage des responsables politiques.

49. En cas de conflit d'intérêts par rapport à une question examinée au Seimas, les députés sont tenus de le notifier et de s'exclure eux-mêmes. Selon l'article 21 du Statut, les membres qui ont des intérêts privés liés à la question examinée doivent en informer le membre qui préside la séance et se tenir à l'écart de tout examen et vote qui pourraient avoir lieu sur ce sujet. Lorsqu'elle constate qu'un député ne s'est pas conformé à cette obligation et n'a pas tenu compte de ses recommandations, la Commission d'éthique et des procédures doit informer le Seimas immédiatement. Celui-ci peut alors décider de réexaminer la question (article 18 du Statut).

50. S'il apparaît que les règles relatives aux conflits d'intérêts ont été violées lors de l'adoption d'une loi, la transmission de la loi adoptée au Président de la République, pour signature, peut être bloquée. Cette décision est prise par le Seimas, sur proposition du

Président, d'une commission ou d'au moins un cinquième des députés, et après que la Commission d'éthique et des procédures a fourni ses conclusions et propositions. Si la Commission déclare que la procédure législative ou d'autres dispositions importantes du Statut ont été manifestement violées au point d'influer sur la décision du Seimas, ou si la Commission ne présente pas de conclusions, le Seimas décide par un vote d'abroger la loi contestée ou de la laisser en vigueur. Si le Seimas abroge la loi contestée, le débat sur le projet reprendra généralement à partir de l'étape à laquelle l'infraction a été commise (article 160 du Statut).

51. L'EEG se félicite de l'exhaustivité des dispositions réglementaires de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public, applicables aux conflits d'intérêt. La loi contient un certain nombre d'éléments positifs, notamment le fait qu'elle s'applique à tous les agents du service public, y compris les députés, les juges et les procureurs, sans exception, ainsi que l'obligation de notification et d'auto-exclusion, dont on rapporte qu'elle a été parfois utilisée par des députés pour s'abstenir pendant des travaux parlementaires.

52. Lors de la visite sur place, certains ont exprimé des préoccupations quant à l'aspect beaucoup trop formaliste de la loi. Pour de nombreux interlocuteurs, sa finalité est d'obliger les agents du service public à déclarer leurs intérêts privés. De nombreux interlocuteurs de l'EEG ont également fait part de leurs doutes concernant l'utilité du système et l'efficacité du contrôle des déclarations d'intérêts. Ces doutes seront analysés plus en détail ci-après dans le présent rapport.

53. Malgré quelques signes positifs, comme l'abstention occasionnelle des députés mentionnée ci-dessus, l'EEG estime que la logique de la loi n'est pas suffisamment comprise et qu'une culture de prévention et d'évitement des conflits d'intérêts n'a pas encore pris racine parmi les députés. À son avis, il faudrait consacrer davantage d'efforts à la mise en œuvre de la loi, tant sur le plan de la prévention que sur celui de la supervision. Il convient de mentionner, dans ce contexte, la recommandation iv (voir le paragraphe 92). Les différents organes concernés par la mise en œuvre de la loi doivent également dialoguer et coopérer davantage, conformément à la recommandation i (voir le paragraphe 21).

Interdiction ou restriction de certaines activités

Cadeaux

54. La loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public prévoit que les élus et les fonctionnaires ne peuvent pas accepter ou offrir des cadeaux ou des services si cela peut donner lieu à un conflit d'intérêts au sens de la loi. Cette restriction ne s'applique pas aux cadeaux protocolaires qui sont évalués à moins de 29 EUR. Les cadeaux protocolaires dont la valeur estimée est supérieure à ce montant deviennent la propriété de l'État et sont évalués et conservés en vertu des dispositions réglementaires respectives approuvées par la CSEI. Ces dispositions concernent également le conjoint, le concubin ou le partenaire du député.

55. Les cadeaux ou services qui sont acceptables parce qu'ils ne donnent pas lieu à un conflit d'intérêts doivent être signalés dans la déclaration des intérêts privés si leur valeur dépasse 145 EUR (article 14 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics), à l'exception des cadeaux ou services offerts par des personnes proches, qui doivent être déclarés si leur valeur dépasse 2 896 EUR. Les transactions de toute nature (achat de biens ou services, crédits, loyers etc.) dont la valeur dépasse 2 896 EUR doivent également être déclarées (article 6 de la loi).

56. Les députés rencontrés lors de la visite sur place semblaient bien connaître les règles relatives à l'acceptation et à la déclaration des cadeaux et des services. Ils ont

déclaré à l'EEG que la détermination de la valeur d'un don autre que protocolaire était laissée à leur libre appréciation. De l'avis de l'EEG, il serait utile de communiquer quelques critères permettant de déterminer la valeur d'un cadeau aux députés et à d'autres agents du service public, en s'inspirant, par exemple, de l'évaluation officielle des cadeaux protocolaires.

Incompatibilités, activités accessoires, contrats avec les autorités de l'État, intérêts financiers

57. Les fonctions d'un membre du Seimas sont incompatibles avec d'autres postes et fonctions exercés dans le secteur public ou privé (article 60 de la Constitution et article 6 du Statut). Au cours de son mandat, le député est également exonéré de l'obligation d'effectuer le service militaire national. Un député ne peut être nommé que comme ministre ou premier ministre. Il ne peut recevoir d'autres rémunérations que celles qui lui sont versées pour ses activités parlementaires au titre du budget de l'État, à l'exception de la rémunération qu'il perçoit pour des activités créatives. Les seules activités accessoires qui lui sont permises sont celles pour lesquelles il n'est pas soumis à des obligations ou des engagements à l'égard de tiers. Les activités agricoles, par exemple, ne sont pas interdites. Quoi qu'il en soit, les activités accessoires ne peuvent pas être menées dans un cadre contractuel ou représenter une activité commerciale régulière. À cet égard, les députés peuvent demander conseil à la Commission d'éthique et des procédures. Toutes les activités accessoires doivent être déclarées. En raison de cette incompatibilité générale, les députés ne peuvent pas conclure de contrats avec les autorités de l'État.

58. Les députés peuvent détenir des intérêts financiers, mais ils sont obligés de les déclarer (voir ci-dessous les déclarations de patrimoine, revenus, dettes et intérêts).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

59. Le chapitre V (articles 18 à 21) de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public impose une limite d'un an aux anciens fonctionnaires avant qu'ils n'aient le droit d'accepter un emploi, de conclure un contrat avec des institutions et de représenter des personnes physiques ou morales après la cessation de services. Ces limites s'appliquent à tous les agents du service public, y compris les députés.

60. L'article 18 impose une période de latence d'un an concernant la conclusion de contrats de travail pour la gestion des entités sur lesquelles d'anciens fonctionnaires, ainsi que des élus, avaient un pouvoir de supervision ou de contrôle, ou en faveur desquelles ils avaient participé aux décisions prises en vue d'obtenir des commandes de l'État ou une aide financière, au cours de l'année précédant immédiatement la cessation de leurs fonctions. L'article 19 impose une limite d'un an aux anciens fonctionnaires avant qu'ils ne puissent conclure des contrats avec leur ancien employeur, et l'article 20 impose une limite d'un an avant qu'ils ne puissent représenter des personnes physiques ou morales de leur ancien employeur ou entretenir des relations officielles avec elles. Les agents du service public doivent informer sans tarder leur supérieur hiérarchique de ces relations.

61. Des exemptions aux restrictions susmentionnées peuvent être décidées par la CSEI dans des cas spécifiques, notamment lorsque leur application peut s'avérer préjudiciable aux intérêts de la communauté ou de l'État (article 21 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public).

62. Les autorités indiquent également que, selon la jurisprudence¹³, une analyse systématique des dispositions des articles 6, 18, 19 et 20 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public suggère qu'un conflit d'intérêts a lieu non seulement lorsqu'une personne quitte le service public pour le secteur privé, mais aussi lorsqu'elle quitte le secteur privé pour rejoindre le secteur public. En conséquence, toute personne qui change de fonction est considérée comme étant liée à son précédent lieu de travail pendant 12 mois.

Contacts avec les tiers

63. Les contacts entre les députés et les lobbyistes ou d'autres personnes qui essaient d'influencer leurs décisions ne sont toujours pas réglementés. Une loi sur les activités des groupes de pression a été adoptée en 2000, mais elle se concentre sur les lobbyistes et le contrôle de leurs activités. La loi prévoit l'enregistrement obligatoire des lobbyistes et réglemente leur participation à la procédure législative. Les lobbyistes enregistrés ont le droit : a) de participer à l'élaboration des actes juridiques et de soumettre des propositions et des explications sur des questions en rapport ; b) de proposer au législateur d'introduire des amendements d'actes juridiques ; c) d'organiser des réunions entre les législateurs et des représentants de leurs clients ; d) d'organiser des sondages d'opinion concernant l'adoption ou la mise en œuvre d'un acte juridique. Les lobbyistes doivent rendre compte chaque année à la CSEI de leurs activités, laquelle fournit des informations au public sur les groupes de pression¹⁴ et fait rapport chaque année au Seimas sur le contrôle des activités de ces groupes.

64. L'EEG est d'avis que la simple existence d'une loi sur les groupes de pression et d'un registre public des lobbyistes est le signe d'une amélioration de la transparence en matière de gouvernance publique, ce que le GRECO a souvent souligné. Cependant, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que la mise en œuvre de la loi est loin d'être un succès. Beaucoup de groupes d'intérêt puissants qui cherchent à peser sur le processus législatif n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, telles que les associations commerciales et d'autres ONG, les cabinets d'avocats, ainsi que les personnes qui font pression, non pas pour le compte de leurs clients, mais pour leurs propres intérêts. Le contrôle de l'application de la loi par la CSEI a été considérée comme insuffisante, en raison d'un manque de ressources - seulement 0,25 personne en équivalent à temps plein aurait été affectée au contrôle des activités des groupes de pression - et parce que la CSEI n'a pas le pouvoir de contrôler les activités des lobbyistes non enregistrés. Depuis plusieurs années, la Commission attire l'attention du législateur sur les failles du cadre juridique réglementant les groupes de pression¹⁵, mais ces problèmes n'ont pas été traités jusqu'à présent. Tout en reconnaissant que le lobbying est un composant légitime du processus d'élaboration des politiques, l'EEG estime que la loi ne réalise pas l'objectif qui était le sien d' « assurer la visibilité et la transparence des activités des groupes de pression et d'empêcher toute activité illégale dans ce domaine » (article 1 de la loi sur les activités des groupes de pression), et demande instamment aux autorités de traiter cette question. Dans le même temps, compte tenu notamment de l'absence actuelle de règles et de transparence concernant les contacts qui ont lieu en dehors des séances du Seimas et de ses commissions entre des députés et des tiers à propos du travail législatif en cours, **le GRECO recommande l'introduction de règles sur la façon dont les députés sont en contact avec des lobbyistes et d'autres tierces parties qui cherchent à influencer sur le processus législatif.**

¹³ Décision du 9 octobre 2008 de la Cour administrative suprême de Lituanie dans l'affaire n° A756-1945/2008.

¹⁴ Une liste des 35 lobbyistes enregistrés peut être consultée sur le site web de la Commission :

http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=41

¹⁵ Voir la page 32 du rapport annuel 2011 de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle :

http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/about_us/VTEK_2011_veiklos_ataskaita_en.pdf

Utilisation abusive de données confidentielles

65. Le traitement des informations classifiées est réglementé par la loi sur les secrets d'État et les secrets officiels. Le traitement d'autres informations sensibles au sein du Seimas (qui ne sont pas classifiées mais dont l'accès est restreint parce qu'elles contiennent des secrets commerciaux ou des données à caractère personnel, etc.) est réglementé par la décision du Conseil du Seimas relative à l'organisation des séances à huis clos au Seimas et dans le Bureau de celui-ci.

66. Conformément à la loi sur les secrets d'État et les secrets officiels, tous les députés - à l'exception du Président du Seimas, qui est autorisé à accéder aux informations classifiées au titre de sa fonction - font l'objet d'une habilitation de sécurité pour accéder à des informations classées « confidentiel », « secret » et « très secret ». Cette habilitation est accordée par une décision du Service de la Sécurité nationale. Dans tous les cas, le principe du besoin de savoir doit être respecté. Conformément à l'article 44 du Statut, seuls les députés qui sont habilités à accéder à des informations classifiées peuvent être membres de la Commission de la sécurité nationale et de la défense. L'accès au plus bas niveau de classification (restreint) est accordé à tous les députés pour la durée de leur mandat par le Conseil du Seimas, sous réserve de la signature d'un engagement de confidentialité.

67. Comme il a déjà été indiqué, les députés sont tenus de s'abstenir d'utiliser des informations officielles ou d'autres se rapportant à leurs fonctions d'une manière et dans une mesure autre que celle prévue par les lois ou d'autres actes juridiques (article 3 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public).

Utilisation abusive de ressources publiques

68. La Commission d'éthique et des procédures est chargée de contrôler que les fonds alloués par le budget de l'État pour couvrir les dépenses des députés liés à leurs activités parlementaires sont utilisés aux fins prévues. Les députés, à titre individuel, n'ont pas le droit d'utiliser ou de conclure des contrats impliquant l'utilisation d'autres ressources publiques que les allocations qui couvrent les dépenses liées à leurs activités parlementaires.

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

69. Outre la déclaration de revenus que les députés doivent soumettre comme tous les citoyens, les députés doivent déclarer leur patrimoine, conformément à la loi sur la déclaration du patrimoine et des revenus des résidents et leurs intérêts privés, conformément à la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public. Les déclarations de revenus et de patrimoine visent à empêcher l'enrichissement sans cause et l'évasion fiscale, alors que les déclarations d'intérêts privés visent à éviter les conflits d'intérêts dans le service public. Les contenus des différentes déclarations se chevauchent dans une certaine mesure et les déclarations de patrimoine et d'intérêts privés sont publiques. Les mêmes obligations s'appliquent aux juges et procureurs et le système, tel qu'il est décrit ci-dessous, s'applique aussi à eux.

70. Les obligations déclaratives prennent effet dès qu'une personne se présente à des élections législatives. En effet, dans le cadre de sa candidature, la personne en question doit transmettre un certain nombre de documents à la Commission électorale centrale (article 38 relatif aux élections au Seimas), notamment des extraits contenant des informations de base telles qu'elles figurent dans les déclarations de patrimoine et de revenus soumises à l'inspection des impôts et approuvés par cette institution.

Déclaration de revenus, déclaration de patrimoine et de passif

71. Comme n'importe quel autre citoyen, les députés doivent soumettre chaque année leur déclaration d'impôt sur le revenu conformément à la loi relative à l'impôt sur le revenu. Ils doivent donc déclarer les revenus obtenus de diverses sources, notamment les salaires, les rémunérations liées aux droits cédés ou concédés, les titres ou fonds monétaires vendus, voire transférés ou investis et tout autre avantage en espèces ou en nature, à quelques exceptions près. Ils doivent également justifier l'origine des biens déclarés et comment ils ont été acquis.

72. Par ailleurs, les députés sont tenus de remplir une déclaration de patrimoine en tant que responsables politiques¹⁶. Le patrimoine à déclarer comprend les biens immobiliers, les biens mobiliers soumis à un enregistrement légal, les fonds monétaires déposés dans des établissements de crédit, ou ailleurs, ainsi que les fonds monétaires prêtés ou empruntés, lorsque le montant total desdits fonds dépasse 1 448 EUR, les œuvres d'art et les objets de valeur lorsque la valeur d'un des éléments dépasse 1 448 EUR et les valeurs mobilières, lorsque le montant total des titres est supérieur à 1 448 EUR (article 3 de la loi sur la déclaration du patrimoine et des revenus des résidents).

73. Les membres de la famille des députés ont également le devoir de soumettre des déclarations de patrimoine et des déclarations de revenus, contenant les mêmes informations que la déclaration du député. Dans ce contexte, le terme « membres de la famille » englobe le conjoint et les enfants (adoptés) de moins de 18 ans qui vivent avec le député. Les biens et les revenus des membres de la famille qui sont mineurs doivent être déclarés par l'un des parents (adoptifs) (article 2 de la loi sur la déclaration du patrimoine et des revenus des résidents).

74. Les déclarations de patrimoine et les déclarations de revenus couvrent la période d'une année civile et doivent être envoyées sous forme électronique chaque année avant le 2 mai. Elles doivent être transmises à l'Inspection des impôts, qui relève du ministère des Finances. Les formulaires imprimés sont rarement utilisés aujourd'hui, mais ils sont toujours valables, et acceptés et introduits dans la base de données électronique par l'Inspection des impôts.

75. Les informations figurant dans les déclarations de patrimoine soumises par les députés et les membres de leur famille sont publiées sous forme électronique sur le site web de l'Inspection des impôts.

Déclaration d'intérêts privés

76. Conformément à la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public, les députés doivent soumettre une déclaration décrivant leurs propres intérêts et ceux de leur conjoint (ou concubin/partenaire). Cette déclaration doit contenir les renseignements suivants (article 6) :

- les personnes morales auxquelles participe la personne ou son conjoint ;
- ses activités ou les activités particulières de son conjoint, telles qu'elles sont définies dans la loi relative à l'impôt sur le revenu ;
- les fonctions découlant d'une appartenance à une société, un établissement, une association ou une fondation, à l'exception de l'adhésion à des partis politiques ou des organisations ;

¹⁶ Le terme « responsable politique » est défini par l'article 2 de la loi sur le service public et désigne les personnes qui sont élues ou nommées, conformément à la procédure prescrite par la loi, Président de la République, Président du Seimas, membres du Seimas, Premier ministre, ministre, membre d'un conseil municipal, maire d'une municipalité ou adjoint au maire d'une municipalité.

- les dons reçus d'autres personnes (à l'exception des personnes proches) au cours des douze derniers mois civils, si leur valeur dépasse 145 EUR ;
- les informations sur les transactions conclues par la personne ou son conjoint au cours des douze derniers mois civils, si leur valeur dépasse 2 896 EUR ;
- les personnes proches ou d'autres connaissances pouvant être, selon elle, la cause d'un conflit d'intérêts. Tous les faits pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts doivent également être déclarés.

77. Il est possible d'omettre des informations sur le conjoint du député si les deux époux ne vivent pas ensemble et que l'une des deux personnes ignore l'existence de ces données. Les enfants ne sont pas directement concernés par les déclarations d'intérêts privés, mais ils peuvent néanmoins jouer un rôle pertinent en tant que proches ou personnes pouvant être la cause d'un conflit d'intérêts.

78. Les agents du service public doivent informer le responsable de leur institution de toutes les nouvelles propositions d'emploi et de leur acceptation lorsqu'elles peuvent entraîner un conflit d'intérêts. Le responsable de l'institution ou son représentant autorisé doit prendre rapidement des mesures pour résoudre le conflit d'intérêts potentiel (articles 16 et 17 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public). En principe, les fonctions parlementaires sont constitutionnellement incompatibles avec toute autre fonction pouvant être exercée dans les institutions et organisations d'État (à l'exception de la nomination à la fonction de Premier ministre ou de ministre), et avec un emploi dans une société ou un établissement privé commercial ou autre, mais ces articles peuvent s'appliquer lorsqu'un député n'a pas l'intention d'être réélu.

79. Lorsqu'ils sont élus, les députés ont un mois pour soumettre leurs déclarations d'intérêts privés, qui doivent inclure des informations concernant les cadeaux reçus et les transactions conclues au cours des douze derniers mois civils. La déclaration doit être actualisée autant que nécessaire, c'est-à-dire lorsque les informations communiquées ont changé ou qu'une situation nouvelle est apparue. Dans ce cas, la déclaration doit être immédiatement modifiée, mais au plus tard 7 jours après que la nouvelle situation ait été portée à la connaissance de la personne ayant déclaré.

80. Depuis le milieu de 2012, les déclarations d'intérêts privés ne peuvent être transmises qu'au moyen du système informatique de déclaration d'intérêts (IDIS) de l'Inspection des impôts, dont le logiciel a été amélioré en 2014. Les institutions compétentes chargées de la publication et du contrôle des déclarations, à savoir la CSEI et la Commission d'éthique et des procédures, ont accès aux déclarations contenues dans le système IDIS.

81. Les déclarations d'intérêts privés des parlementaires sont publiées par la CSEI (à l'exception des données personnelles qui sont gardées confidentielles pour des raisons de protection de la vie privée) et sont consultables sur son site web¹⁷. La loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public prévoit qu'un registre des intérêts privés des agents du service public doit être établi, mais cette disposition de la loi n'a pas encore été mise en œuvre.

82. Tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite sur place ont convenu que les députés, ainsi que les juges et les procureurs, respectaient leurs obligations déclaratives. L'EEG n'a pas rencontré de problèmes particuliers en ce qui concerne la portée de ces obligations ou la compréhension de la nature de ce qui devait être déclaré.

¹⁷ <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?Itemid=57> ;
http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=1022%3Apageikt-per-eds-deklaracij-paieka&catid=21&Itemid=35

Contrôle et application de la loi

Déclaration de revenus, déclaration de patrimoine et de passif

83. L'Inspection des impôts est chargée de contrôler l'exactitude des informations fournies dans les déclarations de patrimoine et de revenus (article 8 de la loi sur la déclaration du patrimoine et des revenus des résidents). Le contrôle peut porter sur les déclarations des cinq années civiles précédentes. La procédure de contrôle comprend trois étapes : 1) un contrôle général de l'exactitude des déclarations au moyen d'un logiciel spécialisé ; 2) une évaluation des risques afin d'identifier les personnes jugées particulièrement à risque du point de vue de l'évasion fiscale. Il peut s'agir de personnes travaillant dans des domaines présentant des niveaux plus élevés de non-conformité, ou de personnes qui ont été ciblées suite à des informations reçues *via* une ligne téléphonique utilisée par des « lanceurs d'alerte » ou provenant d'autres institutions. L'évaluation des risques cible toujours des personnes spécifiques et non des catégories professionnelles ; 3) un contrôle renforcé des revenus et du patrimoine des personnes visées aux étapes 1) et 2). Au cours de ce contrôle renforcé, des recoupements sont faits avec les déclarations d'intérêts privés et d'autres sources d'information, comme le cadastre, les banques, les compagnies d'assurances, etc. Au total, 700 contrôles renforcés ont été effectués en 2013. Si le contrôle apporte la preuve d'un possible enrichissement illicite, le dossier est envoyé aux services répressifs.

84. Un député – ou un juge ou un procureur – qui ne respecte pas les règles concernant les déclarations obligatoires de patrimoine et de revenus est passible d'une sanction administrative ou pénale. Des amendes administratives allant de 290 à 1 448 EUR peuvent être imposées par l'Inspection des impôts si la personne concernée soumet tardivement une déclaration de patrimoine et de revenus ou omet de le faire (article 172-10 du Code des infractions administratives). Les personnes peuvent également être passibles d'une sanction pénale si elles n'ont pas transmis leur déclaration de patrimoine ou de revenus malgré un rappel de l'Inspection des impôts. Les travaux d'intérêt général, une amende ou la détention de courte durée font partie des sanctions possibles. Si le non-respect des règles vise à éviter le paiement de taxes, les sanctions possibles sont une amende ou une peine d'emprisonnement maximale de trois ans (article 221 du Code pénal). La communication volontaire d'informations inexactes au sujet de son patrimoine, d'une plus-value ou de ses revenus constitue une infraction pénale qui rend son auteur passible d'une amende, d'une privation de liberté ou d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans (article 220 du Code pénal). Dans le cas des députés, l'immunité doit être levée pour que la sanction s'applique.

85. Lors de la visite sur place, l'EEG n'a pas recueilli de preuves de défaillances notables concernant le contrôle effectué par l'Inspection des impôts ou les ressources et les pouvoirs de cet organe. Les interlocuteurs ont convenu de l'utilité et de la fiabilité du système de déclaration du patrimoine. Cela étant, le Bureau national de vérification a relevé certaines lacunes dans le système et un groupe de travail a été créé pour les corriger¹⁸. Des projets d'amendements à la loi sur l'administration fiscale ont donc été soumis en avril 2014 au Seimas et sont actuellement en cours d'examen. Ils prévoient la communication régulière d'informations pertinentes à l'Inspection des impôts sur les actifs financiers, les revenus et les transactions des résidents.

Déclaration d'intérêts privés et autres règles de conduite

86. L'organe principal chargé de contrôler que les députés respectent les règles relatives aux conflits d'intérêts et d'autres règles de conduite est la Commission d'éthique et des procédures du Seimas, dont les pouvoirs et les responsabilités sont définis par

¹⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_en.pdf

l'article 78 du Statut. La Commission est composée de 15 membres représentant proportionnellement tous les groupes des partis politiques du Seimas. Elle bénéficie du soutien de deux fonctionnaires. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents, le Président ayant une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. La commission ne fait rapport qu'au Seimas.

87. La Commission est chargée de contrôler que les parlementaires respectent les règles concernant la déontologie professionnelle, les conflits d'intérêts et les déclarations d'intérêts privés, mais aussi celles qui encadrent les salaires et autres avantages (article 18 du Statut). Elle peut entamer une enquête sur les activités d'un député de sa propre initiative, sur instruction de la CSEI, à la suite d'une plainte (déposée par des citoyens, d'autres députés, des lanceurs d'alerte) ou suite à un compte rendu des médias. S'il apparaît au cours de l'enquête que le député peut être soupçonné d'avoir commis une infraction pénale, la commission doit informer immédiatement le Seimas et le Procureur général, auxquels elle soumet le matériel d'enquête qu'elle a recueilli.

88. La Commission peut recommander par écrit à un député de se conformer au code de conduite afin d'éviter un conflit d'intérêts ou de faire des excuses publiques. Ces recommandations et les décisions de la commission sont publiées sur le site web du Seimas et un large écho leur est donné dans les médias. Un député qui n'applique pas la recommandation de la Commission peut être temporairement exclu de la chambre plénière, sur recommandation de la Commission, par une décision du Seimas, prise à la majorité simple et sans débat (article 21 du Statut).

89. Les députés qui persistent à ne pas s'acquitter de leurs obligations en vertu de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public sont passibles d'amendes administratives à concurrence de 290 EUR ou de 580 EUR en cas de violations répétées. Ces amendes sont imposées par les tribunaux, conformément à un protocole relatif à la violation des règles du droit administratif élaboré par la Commission (article 202-1 du Code des Infractions administratives).

90. En cas de violation des règles relatives aux incompatibilités, la Commission peut proposer au Seimas de révoquer le député concerné. Une telle décision peut être prise par le Seimas par un vote à la majorité simple, uniquement en cas d'incompatibilité. En cas d'autre violation grave, si la commission soupçonne qu'un député a violé de manière flagrante la Constitution et/ou violé le serment prêté, elle peut, par un vote à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, proposer au Seimas d'engager une procédure de destitution contre ce député. La procédure de destitution implique une commission d'enquête spéciale et la Cour constitutionnelle, la décision finale étant prise par le Seimas à une majorité des trois-cinquièmes.

91. La Commission d'éthique et des procédures dispose d'un large mandat, ses tâches sont nombreuses et les pouvoirs qui lui ont été conférés pour les réaliser sont adéquats. Cela étant, l'EEG est d'avis que la Commission traite la question du contrôle et de l'application des règles relatives à l'intégrité et la conduite des députés d'une manière réactive et non proactive. Cette approche est particulièrement visible dans le domaine des déclarations d'intérêts, puisque les deux fonctionnaires chargés d'aider la Commission passent la majeure partie de leur temps à vérifier que les déclarations ont bien été soumises en temps voulu et à envoyer des rappels si nécessaire. Le contenu des déclarations n'est pas vérifié, sauf lorsque des médias diffusent certaines informations, ou qu'un citoyen, une ONG ou la CSEI fournissent des renseignements utiles. La Commission a également admis qu'elle n'avait aucun moyen de déterminer si les changements dus à une nouvelle situation étaient bien indiqués avec exactitude dans les déclarations. Entre le 10 septembre 2010 et le 4 juillet 2013 (soit une période couvrant six sessions du Seimas), la Commission a examiné 10 cas de conflits d'intérêts potentiels, et une sanction a été annoncée publiquement, concernant une affaire dans laquelle elle avait constaté qu'un député avait protégé les intérêts de personnes qui lui

étaient proches. Dans trois autres affaires, la Commission a constaté que les députés n'avaient pas satisfait aux exigences légales en matière de déclarations d'intérêts, mais aucune sanction n'a été prononcée à leur sujet. La Commission semble adopter une approche tout aussi réactive en ce qui concerne le contrôle de la conformité des députés avec d'autres règles de conduite.

92. Ce manque de contrôle efficace nuit manifestement à la crédibilité de l'ensemble du système encadrant les conflits d'intérêts. Les déclarations d'intérêts privés sont largement perçues – par ceux qui sont soumis aux obligations déclaratives et par les observateurs extérieurs¹⁹, y compris les médias – comme un tigre de papier qui doit encore démontrer son utilité. Il a été indiqué à l'EEG que le principal intérêt des déclarations d'intérêts était leur visibilité. Pourtant, les représentants des médias ne semblaient pas s'appuyer sur ces déclarations - contrairement aux déclarations de patrimoine - pour mener à bien leurs enquêtes. Plus généralement, le développement d'un mécanisme d'autorégulation au sein du Seimas pourrait contribuer à améliorer la perception du public quant à l'intégrité des députés. Comme le GRECO l'a souligné à de nombreuses reprises, il est important d'accroître la confiance du public pour montrer que les députés sont prêts à prendre eux-mêmes en main les questions d'intégrité. Dans ce contexte, **le GRECO recommande que des mesures appropriées soient adoptées en vue d'améliorer l'efficacité du contrôle et de l'application des règles relatives aux déclarations d'intérêts privés et d'autres règles de conduite applicables aux membres du Seimas.** L'EEG rappelle à cet égard la nécessité de renforcer la coopération avec les autres organes qui ont des responsabilités dans ce domaine, en particulier la CSEI, conformément à la recommandation i (voir le paragraphe 21).

Immunité

93. Les députés jouissent de l'immunité de responsabilité pénale, d'arrestation et de toute autre restriction de la liberté personnelle, sauf en cas de flagrant délit. Cette immunité peut être levée, totalement ou partiellement (sans mise en détention du député concerné) par un vote majoritaire du Seimas, à la demande du Procureur général (article 62 de la Constitution, article 22 du Statut). Un amendement a été apporté au Code pénal en mai 2014, qui indique que le délai de prescription pour les infractions pénales est suspendu lorsque l'organe compétent refuse de lever l'immunité du suspect. La Commission d'éthique et des procédures a précisé que 98% des demandes de levée d'immunité parlementaire sont accordées par le Seimas. Les autres cas concerneraient des délits mineurs.

94. Dans les cas graves (soupçons de violation de la Constitution, commission d'un crime ou violation de serment), le Seimas peut également décider d'engager une procédure de destitution pour révoquer le mandat d'un député. Dans ce cas, des poursuites pénales peuvent commencer dès la révocation du mandat du député concerné, pour laquelle une majorité des trois cinquièmes est nécessaire (article 74 de la Constitution et article 242 du Statut).

Formation et sensibilisation

95. Au début de leur mandat, les députés sont informés de leurs droits et devoirs par le personnel du Bureau du Seimas. Un guide d'orientation est remis aux nouveaux députés contenant, notamment, une description des règles de conduite. Ce guide est également accessible sur l'intranet du Seimas. En outre, la Commission d'éthique et des procédures formule des recommandations écrites à l'intention des députés sur des questions liées à leurs fonctions. La Commission a indiqué à l'EEG que les députés la consultent parfois de manière informelle.

¹⁹ Parmi les observateurs internationaux, le rapport anticorruption de l'UE a appelé à un renforcement du contrôle des déclarations d'intérêts.

96. Il est manifeste que les activités de sensibilisation destinées aux députés font l'objet de peu d'attention. Une telle situation est regrettable et l'EEG considère qu'il s'agit là d'une des principales raisons pour lesquelles de nombreux députés perçoivent les règles relatives à la prévention de la corruption et aux conflits d'intérêts comme formalistes et bureaucratiques. Comme il a été mentionné précédemment dans le présent rapport, la logique de la loi n'est pas suffisamment comprise et une culture de prévention et d'évitement des conflits d'intérêts n'a pas encore pris racine parmi les députés. Il faut, pour que des valeurs soient concrètement appliquées, communiquer les normes fondamentales, éduquer et former régulièrement le personnel parlementaire afin de le sensibiliser davantage et de développer des compétences qui l'aideront à faire face aux dilemmes éthiques et à les régler. L'EEG encourage également la mise en place de méthodes adéquates pour lancer des débats individuels ou institutionnels (système d'encadrement pour les nouveaux membres, dialogues réguliers, etc.) sur l'intégrité et les questions d'éthique liées à la conduite parlementaire. Enfin, le GRECO a souvent souligné que la fourniture de conseils spécialisés (y compris de nature confidentielle) peut aider les députés à aborder plus sereinement les questions liées à la prévention des conflits d'intérêts et les dilemmes éthiques. De l'avis de l'EEG, le Seimas doit assumer pleinement ses responsabilités afin de développer une véritable culture de l'éthique parmi ses membres. En conséquence, **le GRECO recommande que des mécanismes internes efficaces soient élaborés pour promouvoir, sensibiliser, et donc préserver l'intégrité au sein du Seimas, tant au niveau institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions éthiques liées à la conduite parlementaire, etc.) qu'individuel (fourniture de conseils spécialisés de nature confidentielle).** La coordination des efforts avec des institutions ayant un mandat particulier et une compétence en matière de prévention de la corruption, comme la CSEI, conformément à la recommandation i, joue également un rôle déterminant pour la mise en œuvre de cette recommandation.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

97. Le système judiciaire lituanien se compose de trois ordres de juridiction : 1) la Cour constitutionnelle, qui exerce le contrôle juridictionnel de constitutionnalité ; 2) la Cour suprême, la Cour d'appel, les tribunaux régionaux et de district, qui ensemble constituent les juridictions de droit commun ; et enfin 3) la Cour administrative suprême et les tribunaux administratifs régionaux, spécialisés dans l'examen des affaires administratives.

98. Les tribunaux de compétence générale, au nombre de 49, sont compétents en première instance pour les affaires civiles, pénales et de délits administratifs. Les cinq tribunaux régionaux assurent une instance d'appel contre les décisions prises par les tribunaux de district et servent également de tribunaux de première instance pour les affaires attribuées à leur juridiction. La Cour d'appel assure l'instance de recours contre les décisions rendues par les tribunaux régionaux et les pourvois en cassation relèvent de la Cour suprême. Une réforme judiciaire, approuvée en 2013 par le Conseil de la magistrature, verra à terme le nombre de tribunaux de district ramené à 12 et le nombre de tribunaux régionaux à deux. Les activités des tribunaux généraux et des tribunaux spécialisés sont réglementés par la loi sur les tribunaux.

99. La Cour constitutionnelle se compose de neuf juges nommés par le Seimas pour un mandat unique de neuf ans. Les Présidents de la République, du Seimas et de la Cour suprême proposent chacun trois candidats. Le Seimas désigne le Président de la Cour constitutionnelle parmi les juges, sur proposition du Président de la République (article 103 de la Constitution). Le statut et les activités de la Cour constitutionnelle sont réglementés dans la loi relative à la Cour constitutionnelle.

100. La Lituanie compte 768 juges professionnels (315 hommes, 453 femmes ; chiffres de 2012, rapport de la CEPEJ). Le système ne prévoit ni juges non professionnels, ni jurés.

101. Le Conseil de la magistrature est un organe indépendant composé de 23 membres. Les Présidents de la Cour suprême, de la Cour d'appel et de la Cour suprême administrative sont membres d'office. Les autres membres sont élus par la Réunion générale des juges pour un mandat de quatre ans : trois juges de la Cour suprême, trois juges de la Cour d'appel, trois juges de la Cour suprême administrative, un juge de chaque tribunal régional, un juge des tribunaux administratifs régionaux et un juge des tribunaux de district dans les territoires de chaque tribunal régional. Les candidats sont proposés et élus lors de la Réunion générale des juges, qui est l'institution suprême de l'autonomie judiciaire à laquelle participent tous les juges. Les juges en exercice depuis moins de cinq ans ou faisant l'objet d'une sanction disciplinaire n'ont pas le droit de se présenter. Le Conseil de la magistrature élit parmi ses membres un président, un vice-président et un secrétaire pour un mandat de deux ans. Il est compétent pour tout ce qui concerne le système judiciaire, notamment la formation, le budget, les palais de justice et les équipements informatiques.

102. Les tribunaux et les organes de l'autonomie judiciaire sont administrés par l'Administration des tribunaux nationaux (ATN), un organe indépendant établi le 1^{er} mai 2002. Elle est notamment chargée d'apporter un soutien matériel et technique aux tribunaux, de veiller à l'efficacité du système judiciaire et de former les juges.

103. Le principe de l'indépendance des juges est consacré dans plusieurs articles de la Constitution : toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial (article 31) ; les magistrats et les tribunaux sont indépendants dans l'administration de la justice (article 109) ; toute

intervention de quelque pouvoir de l'Etat que ce soit, de partis et organisations politiques, ou de citoyens dans le travail d'un juge ou d'un tribunal est interdite (article 114) ; la Constitution prévoit également l'immunité des juges.

104. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est également confirmé par la loi relative à la Cour constitutionnelle (articles 5-1 et 17) et la loi sur les tribunaux (articles 2 et 3), par les lois de procédure (article 21 du Code de procédure civile, article 44 du Code de procédure pénale, article 7 de la loi sur les procédures administratives), ainsi que par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. En particulier, la Cour constitutionnelle a décrété que tous les juges bénéficient d'une égalité de statut dans leur capacité à rendre la justice²⁰. Elle a aussi estimé à plusieurs reprises que le plein exercice et l'indépendance du système judiciaire impliquent une autorégulation et autogestion, notamment en termes d'organisation du travail des tribunaux et d'activités des instances judiciaires autonomes.

105. L'appareil judiciaire lituanien souffre d'un fort manque de confiance de l'opinion publique à son égard. D'après le Baromètre mondial de la corruption 2013 de Transparency International, la justice fait partie des institutions nationales dont l'opinion se méfie le plus, avec le parlement et les partis politiques : 79 % des personnes interrogées estiment que la justice est corrompue, et d'autres enquêtes parviennent à des conclusions similaires. Cela dit, l'étude nationale annuelle « Carte de la corruption en Lituanie » a noté une amélioration, puisque 35% des personnes interrogées en 2014 ont trouvé que les tribunaux étaient « très corrompus », contre 64% en 2011 (voir la section sur le contexte pour plus de détails). L'EEG a le sentiment qu'un fossé assez profond sépare cette perception d'une justice corrompue de la réalité. Le nombre et la gravité des incidents signalés sont limités et comparables à ceux relevés dans d'autres pays. L'EEG a discuté de l'image négative véhiculée par les médias et le grand public avec de nombreux interlocuteurs, qui avancent plusieurs raisons pour expliquer cette distorsion – réminiscences du passé soviétique, qui a laissé des traces en termes de méfiance à l'égard des institutions publiques, tendance de certains médias et avocats à s'en prendre aux juges pour masquer, par exemple, la faiblesse de certaines affaires. L'EEG n'a pas été entièrement convaincue par ces explications et relève que des pays voisins ayant un passé similaire enregistrent des niveaux plus élevés de confiance du public dans l'appareil judiciaire.

106. Une autre explication avancée par plusieurs interlocuteurs est le manque de transparence du système judiciaire. Des décisions judiciaires souvent difficiles à comprendre et sans rapport avec les faits reprochés dans une affaire sont un sujet de plainte récurrent. De ce fait, les parties au procès et l'opinion publique ont l'impression que la décision est arbitraire et ne reflète pas un jugement indépendant et impartial qui donnerait une idée précise du raisonnement du juge et des arguments juridiques. Il a aussi été fait référence à la manière dont les décisions sont publiées qui, selon plusieurs interlocuteurs, n'est pas évidente. Il semble qu'il ne suffise pas de connaître la date d'un jugement pour y avoir accès, car le système demande des mots-clés précis.

²⁰ Cour constitutionnelle, arrêt du 28 mars 2006 : « Le système des juridictions générales, qui découle de la Constitution, ne saurait être considéré comme hiérarchique, aucune juridiction générale d'une instance inférieure n'étant subordonnée à une juridiction d'une instance supérieure, ni sur le plan administratif ni sur le plan organisationnel [...] ; bien que [...], en vertu de la Constitution, les juridictions générales des instances inférieures, lorsqu'elles statuent dans des affaires des catégories pertinentes, soient en général liées par les décisions précédentes rendues par des juridictions générales d'une instance supérieure dans les affaires de ces catégories, les juridictions générales des instances supérieures (et les juges siégeant dans ces juridictions) ne peuvent s'immiscer dans des affaires examinées par des juridictions générales d'une instance inférieure, ni leur donner des consignes ou des recommandations sur la manière dont les affaires devraient être jugées, etc. ; ces instructions (consignes et recommandations) seraient considérées comme un excès de pouvoir de la part des tribunaux (juges) au regard de la Constitution. Conformément à la Constitution, la jurisprudence est formée uniquement à partir des décisions que les juridictions prennent elles-mêmes ».

107. Depuis quelques années, le Conseil de la magistrature, conscient de la situation, s'efforce d'améliorer les choses : il a mis en place une commission chargée des relations publiques, nommé des porte-parole dans les tribunaux, approuvé des règles relatives à la fourniture d'informations sur les affaires judiciaires et les activités à des prestataires d'information publique, organisé des formations à la communication et encouragé les juges à s'exprimer et à expliquer leurs décisions. Depuis, l'image de l'appareil judiciaire s'est quelque peu améliorée, notamment parmi les usagers des tribunaux²¹. L'EEG se félicite de ces efforts mais, vu la grande méfiance de l'opinion à l'égard de la justice, elle estime qu'ils doivent être renforcés. L'attention doit notamment porter sur la structure et la formulation des décisions judiciaires. La communication avec le public doit également être accrue et améliorée. Dans ce contexte, l'EEG se félicite du projet pilote actuellement mis en place par le Conseil de la magistrature pour désigner et former des juges attachés de presse. Les juges sont effectivement mieux armés que les non professionnels pour expliquer des décisions judiciaires et ils peuvent discuter avec leurs collègues de la nécessité de rendre publique telle information sur une affaire, tout en respectant le principe de la confidentialité. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les autorités judiciaires poursuivent leurs efforts pour garantir (i) une formation appropriée afin de renforcer les compétences professionnelles de rédaction des décisions judiciaires et (ii) une meilleure communication avec le public.**

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement et promotion

108. Les magistrats sont nommés jusqu'à leur retraite (65 ans). Le Président de la République, sur proposition du Conseil de la magistrature, nomme, promeut, mute et révoque les juges des tribunaux de district, régionaux et spécialisés. Il nomme les juges de la Cour d'appel sur proposition du Conseil de la magistrature et sur avis conforme du Seimas. Le Seimas nomme et révoque les juges auprès de la Cour suprême, sur proposition du Président de la République (article 112 de la Constitution). Le Président de la Cour suprême sélectionne les candidats et les soumet au Président de la République qui demande l'avis motivé du Conseil de la magistrature avant de soumettre les candidats au Seimas pour nomination (article 73 de la loi sur les tribunaux)

109. Les candidats à une fonction judiciaire doivent satisfaire à plusieurs critères : être de nationalité lituanienne, jouir d'une bonne réputation, être en bonne santé et réunir les conditions requises par la loi en matière d'habilitations de sécurité ou des conditions équivalentes. Les diplômes universitaires et l'expérience professionnelle exigés varient selon la juridiction dans laquelle ils postulent :

- Tribunaux de district : les candidats doivent avoir un diplôme en droit, au moins cinq ans d'expérience professionnelle juridique et réussi l'examen de la magistrature. Les docteurs et docteurs habilités à diriger des recherches en droit ainsi que les juges en exercice ayant au moins cinq ans d'expérience et nommés à leur poste depuis moins de cinq ans sont dispensés de participer à la procédure de sélection des candidats (article 51 de la loi sur les tribunaux) ;
- Tribunaux régionaux ou régionaux administratifs : les candidats doivent être inscrits dans le registre des personnes recherchant une fonction judiciaire ou avoir un doctorat en droit et au moins quatre ans d'expérience en tant que juge et/ou une expérience d'enseignement universitaire en droit (article 66 de la loi sur les tribunaux) ;
- Cour d'appel ou Cour suprême administrative : les candidats doivent être inscrits dans le registre des personnes recherchant une fonction judiciaire ou avoir un

²¹ <http://www.teismai.lt/>

doctorat en droit et au moins huit ans d'expérience en tant que juge et/ou une expérience d'enseignement universitaire en droit (article 67 de la loi sur les tribunaux) ;

- Cour suprême : les candidats doivent avoir un doctorat en droit et au moins 10 ans d'expérience en tant que juge et/ou une expérience d'enseignement universitaire en droit (article 68 de la loi sur les tribunaux).

110. Les postes vacants dans les tribunaux sont annoncés par le Bureau du Président de la République et par l'ATN ; la procédure de sélection est organisée en accord avec le Conseil de la magistrature. Les juges en exercice et les anciens juges des tribunaux lituaniens, ainsi que les juges des cours européennes et internationales, sont prioritaires en cas de postes vacants dans une juridiction d'une instance équivalente ou inférieure (articles 60 et 61 de la loi sur les tribunaux). Si aucun de ces juges ne postule, d'autres magistrats qui veulent une promotion et les nouveaux candidats à des fonctions judiciaires participent à la procédure de sélection. La procédure consiste en l'examen des pièces écrites fournies par les candidats et en un entretien, conformément à des critères d'évaluation établis par le Conseil de la magistrature.

111. Les candidats aux fonctions judiciaires sont sélectionnés par la Commission de sélection des candidats aux fonctions judiciaires (ci-après la Commission), qui décide à la majorité. Elle se compose de sept membres – trois juges et quatre non professionnels²² – nommés pour trois ans par le Président de la République. Les membres du Conseil de la magistrature ne peuvent pas être des membres nommés de la Commission (article 55¹ de la loi sur les tribunaux).

112. A l'issue de la procédure de sélection, la Commission propose au Président de la République le ou les candidats qu'elle juge les plus aptes à occuper le poste, en motivant son choix. Ses conclusions n'ont pas de caractère obligatoire pour le Président. Les candidats en désaccord avec les conclusions de la Commission peuvent en informer le Président par écrit dans les 10 jours suivant la réunion de la commission, en expliquant les raisons de leur désaccord. Le Service spécial d'enquête présente également au Président de la République ses conclusions sur l'intégrité des candidats sélectionnés.

113. Le Conseil de la magistrature doit conseiller le Président de la République sur la nomination des juges. Ses réunions, qui sont publiques, se tiennent généralement une fois par mois, dans le bâtiment de la Cour suprême ou de l'ATN. Les décisions relatives aux nominations, ainsi que toutes celles relatives à la promotion, à la mutation et à la révocation des juges, sont prises par un vote public à la majorité de ses membres et doivent être motivées (article 121 de la loi sur les tribunaux). Les décisions du Conseil de la magistrature sont publiées sur le site Web de l'ATN, au plus tard dans les trois jours suivant leur adoption.

114. Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le Conseil de la magistrature fait contrepoids au pouvoir du Président de la République. Il ne peut pas prendre l'initiative de conseiller le Président, mais il doit l'aviser sur toute question relative à la nomination, la carrière et la révocation des juges. Le Président ne peut prendre aucune décision relative à la nomination, la promotion ou la mutation d'un juge sans avoir sollicité l'avis motivé du Conseil de la magistrature. Les conséquences juridiques de l'avis du Conseil de la magistrature sont de deux ordres : le Président de la République n'a pas l'obligation légale de suivre les recommandations du Conseil favorables à la nomination, la promotion ou la mutation d'un magistrat, mais il doit suivre ses avis défavorables à la nomination, la promotion ou la mutation d'un magistrat.

²² L'intégrité des personnes non professionnelles de la Commission fait aussi l'objet d'une enquête, conformément à la loi sur la prévention de la corruption, qui prévoit le droit du Président de la République de demander au STT (Service spécial d'enquête) d'enquêter sur une personne.

Le Président de la République doit suivre ses demandes de révocation, sauf s'il a été remédié aux motifs de la révocation.

115. L'EEG a plusieurs doutes concernant la procédure de recrutement et de promotion des juges. Bien que la loi vise à établir une procédure de sélection équilibrée, la balance paraît pencher en faveur du Président de la République, qui nomme les membres de la Commission de sélection et qui n'a aucune obligation légale de suivre les recommandations de la Commission relatives aux mérites des candidats. Il/Elle peut choisir, sans motiver son choix, de nommer un candidat n'étant pas considéré comme le mieux placé et il arrive qu'il/elle soit en désaccord avec les conclusions de la Commission²³. Les candidats choisis par le Président de la République sont soumis à l'avis motivé du Conseil de la magistrature, qui peut donner une opinion négative qui s'impose au Président. Ceci ne s'est toutefois encore jamais produit. Lors des entretiens sur place, l'EEG a pu constater que la procédure de recrutement et de promotion des juges était jugée très insatisfaisante, le manque de transparence générant, au sein même de l'appareil judiciaire et dans l'opinion publique, de la méfiance et des perceptions d'influence indue. Bien que la Commission de sélection travaille sur la base de critères spécifiques afin de sélectionner les meilleurs candidats, bon nombre d'interlocuteurs ont émis l'impression que les qualités d'un candidat n'étaient pas forcément déterminantes dans sa nomination. Cet élément est de nature à porter atteinte à la confiance du public dans l'appareil judiciaire et nourrit un certain manque de motivation parmi les juges eux-mêmes.

116. L'EEG rappelle que selon la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif (principe 46). Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'Etat décide en la matière, une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique (principe 47). Les procédures devraient être transparentes et l'accès aux motifs des décisions rendues devrait être possible pour les candidats qui en font la demande. Un candidat non retenu devrait avoir le droit d'introduire un recours contre la décision, ou tout au moins la procédure y ayant conduit (principe 48). Afin de garantir ces principes, il est nécessaire de s'assurer que le Président de la République ne nomme plus tous les membres de la Commission de sélection. Il convient aussi de renforcer le rôle du Conseil de la magistrature en lui permettant d'examiner les candidats sélectionnés par la Commission afin de proposer le ou les meilleur(s) au Président de la République aux fins de nomination. Le Conseil de la magistrature pourrait également être une instance d'appel des décisions de la Commission, afin de renforcer la procédure de recours. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, **le GRECO recommande (i) de revoir le mode de nomination des membres de la Commission de sélection des candidats à des fonctions judiciaires afin de renforcer leur indépendance et de consolider la procédure de recours contre les décisions de cette Commission et (ii) d'élargir le rôle du Conseil de la magistrature dans la procédure de sélection des juges.**

²³ 60 postes ont été pourvus en 2013 ; la Présidente de la République lituanienne était en désaccord avec les conclusions de la Commission concernant 5 postes : dans un cas, elle a nommé un autre candidat que le premier de la liste des candidats retenus par la commission et dans les quatre autres cas, elle a décidé de ne nommer aucun des candidats de la liste et de relancer la procédure de sélection. En 2014 (jusqu'au 9 septembre), 26 postes ont été pourvus et dans deux cas, la Présidente de la République a décidé de nommer un autre candidat que le premier de la liste.

Cessation de fonctions

117. L'article 115 de la Constitution dispose que les juges peuvent être révoqués dans les cas suivants uniquement : 1) de leur propre volonté ; 2) à l'expiration de leur mandat ou à l'âge de départ à la retraite ; 3) pour raisons de santé ; 4) en cas d'élection à une autre fonction ou de mutation, avec leur accord ; 5) si par leur conduite, ils portent atteinte à la dignité de leur charge ; 6) s'ils sont condamnés en vertu d'une décision judiciaire. Les juges auprès de la Cour suprême sont révoqués par le Seimas, les juges de la Cour d'appel sont révoqués par le Président de la République avec l'accord du Seimas, les autres juges sont révoqués par le Président de la République. Le chef de l'Etat doit être consulté sur toute question concernant une révocation par le Conseil de la magistrature, sauf si le juge siège à la Cour constitutionnelle ou est membre du gouvernement. Le Président doit suivre l'avis du Conseil de la magistrature. Un magistrat a un mois pour faire appel de sa révocation auprès de la Cour régionale de Vilnius (article 90 de la loi sur les tribunaux). La décision du Tribunal régional de Vilnius peut faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel (articles 301.4 et 307.1 du Code de procédure pénale).

118. En 2011-2013, d'après les informations fournies par l'ATN, les tribunaux lituaniens ont examiné sept affaires de droit civil concernant la révocation d'un juge. Dans six d'entre elles, les décisions sont effectives, les juges ayant confirmé la validité des décisions du Conseil de la magistrature. Ces affaires sont actuellement en suspens devant la Cour suprême dans le cadre d'une procédure de cassation. La septième affaire est en suspens devant un tribunal de première instance.

Salaires et avantages

119. Le salaire annuel brut d'un juge de première instance en début de carrière se monte à 18 087 EUR, celui d'un juge de la Cour suprême débutant est de 29 608 EUR. Le salaire d'un juge est fonction de plusieurs facteurs, à savoir la juridiction et le niveau d'instance auquel il appartient et le nombre d'années de service.

120. Les salaires mensuels des juges auprès de la Cour constitutionnelle à compter du 1^{er} janvier 2015 seront:

Fonction	Salaire de base (en EUR)
Président de la Cour constitutionnelle (ou juge faisant fonction d'adjoint)	4 215
Juges auprès de la Cour constitutionnelle	3 830

121. Les salaires mensuels de base des juges auprès des tribunaux ordinaires et spécialisés à compter du 1^{er} janvier 2015 seront :

Institution	Salaire de base (en EUR)			
	Président ou juge faisant fonction d'adjoint (s'il y a un vice-président à temps plein)	Vice-président	Président d'une section	Juge
Cour suprême	2 832	-	2 636	2 506
Cour administrative suprême	2 727	2 571	-	2 440
Cour d'appel	2 636	-	2 506	2 375
Tribunaux régionaux	2 506	-	2 375	2 245

Tribunaux administratifs régionaux	2 506	2 375	-	2 245
Tribunaux de district				
S'il y a 15 juges ou plus	2 310	2 088	-	1 853
S'il y a moins de 15 juges	2 179	1 997	-	1 853

122. Les juges ont droit à des congés payés supplémentaires en fonction de leurs années de service, à des congés de formation et à des formations payées, à une pension de l'Etat, au remboursement des dépenses liées à leur réinstallation en cas de nécessité officielle et à des indemnités en cas de révocation pour raisons de santé, de départ à la retraite ou de fin de mandat. D'après la loi, ces avantages sont considérés comme des garanties d'activité découlant du statut constitutionnel du juge plutôt que comme des avantages supplémentaires.

123. Pendant la visite dans le pays, de nombreux d'interlocuteurs ont fait part de leurs préoccupations quant au faible niveau de rémunération des personnels judiciaires et administratifs dans les tribunaux. De l'avis de l'EEG, ce problème doit être traité, de faibles niveaux de salaires étant une cause bien connue de la corruption. Le rôle des greffiers est essentiel pour le bon déroulement des affaires et l'organisation du dispositif judiciaire, mais le niveau actuel des salaires ne semble pas suffisant pour attirer et garder des personnes qualifiées, d'où les problèmes d'organisation dans les tribunaux. En outre, étant donné qu'il s'agit d'une porte d'entrée importante pour les jeunes juristes qui espèrent devenir magistrat en Lituanie, il est important de constituer un solide vivier de futurs juges afin de permettre une sélection appropriée.

Gestion des affaires et procédures judiciaires

Attribution des affaires

124. Les affaires sont réparties de façon aléatoire et automatisée par un module du système d'information judiciaire (LITEKO), qui tient compte des critères suivants :

- spécialisation des juges (le cas échéant),
- délais légaux des audiences dans certains types d'affaires,
- interdictions prévues en droit de connaître certaines affaires,
- répartition homogène de la charge de travail,
- complexité des affaires,
- rotation des collèges de juges, établie en fonction de la durée d'activité maximum pour chaque collège,
- date d'audience la plus proche possible,
- circonstances prévues par la loi pour la révocation des juges, leur auto-retrait ou leur participation à des procédures de sélection,
- congé maladie temporaire
- vacances,
- formation de qualification
- missions ou la participation à d'autres événements qui lui empêchent de participer à une audience.

125. Le module de répartition des affaires permet de ne pas lancer la procédure automatisée dans certains cas exceptionnels, et d'attribuer l'affaire à un juge donné, par exemple s'il est plus approprié d'attribuer le même type d'affaires à un même juge ou de les regrouper à un moment donné. Dans ce cas, les motifs légaux doivent être saisis dans le module. En 2013, 0,03 % des affaires a été réparti manuellement (1,35 % en 2011, 0,73 % en 2012).

126. La Cour constitutionnelle suit d'autres règles. Les affaires sont attribuées par son président, qui attribue les dossiers dans l'ordre, généralement alphabétique, des noms

des juges. Dans certains cas particuliers, un juge peut aussi se voir attribuer une affaire selon une autre procédure (article 102 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle).

Principe de célérité des procédures judiciaires

127. Selon le Règlement de l'administration dans les tribunaux (« le Règlement ») adopté par le Conseil de la magistrature, l'ATN doit veiller à la qualité de la justice et à l'efficacité des procédures ; pour cela, elle analyse la jurisprudence et les procédures d'une longueur excessive, et recherche les causes des délais excessifs. Le système d'information judiciaire LITEKO permet aussi de surveiller les dépassements de délais. Une fois par an au moins, l'ATN remet au Conseil de la magistrature un rapport qui contient une synthèse des données, ainsi qu'un relevé des dysfonctionnements et des bonnes pratiques. L'ATN se réunit au moins une fois par an réunions pour discuter des activités administratives des tribunaux, notamment des questions de qualité et d'efficacité de la justice.

Principe de la publicité des débats

128. Les audiences et le prononcé du jugement sont publics, conformément aux lois pertinentes (article 18 de la loi relative à la Cour constitutionnelle ; article 7 de la loi sur les tribunaux ; article 9 du Code de procédure civile ; article 9 du Code de procédure pénale; article 8 de la loi sur les procédures administratives). La publicité des débats est également inscrite dans le Code de procédure civile (article 10) et dans la loi sur les procédures administratives (article 12).

129. Le tribunal peut ordonner qu'une audience se tiendra en tout ou en partie à huis clos, notamment dans les affaires relevant du droit de la famille ou pour des raisons liées notamment aux intérêts de l'Etat ou à la protection de secrets d'Etat ou commerciaux.

130. L'EEG rappelle qu'au cours de la visite dans le pays, elle a été informée de préoccupations quant à la facilité d'utilisation du système électronique pour publier les décisions des tribunaux (voir paragraphe 106). Le problème doit être traité afin de sensibiliser davantage l'opinion publique au rôle clé de la justice et renforcer sa confiance dans le système judiciaire ; l'EEG rappelle à cet égard la recommandation vi.

Principes éthiques et règles déontologiques

131. En vertu de l'article 117 de la loi sur les tribunaux, les règles déontologiques doivent être approuvées par la Réunion générale des juges qui, comme expliqué plus haut, est l'institution suprême de l'autonomie judiciaire en Lituanie.

132. La Réunion générale des juges du 28 juin 2006 a adopté le Code d'éthique des juges de la République de Lituanie, qui est entré en vigueur le jour même. Le Code avait été préparé par un groupe de travail composé de juges, établi par le Conseil de la magistrature. Le projet de Code avait été envoyé à tous les tribunaux pour consultation et approuvé par le Conseil de la magistrature avant d'être adopté par la Réunion générale des juges. L'actuel Code remplace les Règles de déontologie judiciaire, qui avaient été approuvées en 1998 par la Réunion générale des juges.

133. Le Code d'éthique judiciaire s'applique à tous les magistrats sans exception, aussi bien lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations qu'en dehors (articles 1-3). Il contient 12 principes : 1) respect d'autrui ; 2) respect et loyauté envers l'Etat ; 3) justice et impartialité ; 4) indépendance ; 5) confidentialité ; 6) transparence et publicité ; 7) honnêteté et désintérêt ; 8) décence ; 9) exemplarité ; 10) dévouement ; 11) solidarité ; 12) amélioration de la qualification. Toute violation des règles du Code constitue un motif

permettant d'engager la responsabilité disciplinaire du juge, conformément aux dispositions de la loi sur les tribunaux (voir plus loin, mise en œuvre).

134. L'EEG se félicite de l'adoption par le Conseil de la magistrature, le 28 juin 2013, d'un guide pratique qui figure en annexe au Code d'éthique judiciaire. Le guide explicite chaque principe, donne des exemples pratiques et des recommandations fondées sur les décisions de la Commission de déontologie judiciaire et de discipline, de la Cour judiciaire d'honneur, de la Cour suprême et des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire. Comme souligné à de nombreuses reprises par le GRECO, un Code de déontologie est des plus utiles à partir du moment où il contient des conseils pratiques sur l'application des principes dans la pratique quotidienne et aide à réagir en cas de dilemme. Il ne doit pas être figé, mais conçu comme un document à mettre à jour aussi souvent que nécessaire, en fonction de l'évolution des valeurs et des problèmes. Le GRECO invite les autorités judiciaires à s'assurer que c'est bien le cas.

Conflits d'intérêts

135. Le cadre juridique pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts est assuré par les dispositions pertinentes (1) des dispositions légales en matière de procédure, qui contiennent des règles sur la récusation et le retrait dans des cas particuliers ; (2) de la loi sur les tribunaux, qui traite de problèmes tels que les incompatibilités et les activités accessoires ; (3) de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public, en vertu du fait que les juges y sont assujettis, et (4) du Code d'éthique des juges.

136. Comme expliqué dans la section consacrée aux membres du Parlement, la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public définit le conflit d'intérêts comme une « situation dans laquelle un agent du service public est tenu, dans l'exercice de ses fonctions ou lorsqu'il exécute des instructions, de prendre une décision ou de participer à une prise de décision, ou encore d'exécuter des instructions liées à ses intérêts privés ». Les juges et les candidats à des fonctions judiciaires doivent déclarer leurs intérêts privés, qui sont publiés sur le site Internet de la CSEI. La même loi contient également des dispositions sur l'information, la récusation et le retrait, qui sont d'autres moyens important qui permettent d'éviter les conflits d'intérêts. Pour plus de précisions concernant les dispositions de cette loi et leur appréciation par l'EEG, se reporter aux paragraphes 43-53 du présent document).

137. L'article 43 de la loi sur les tribunaux dispose qu'un juge doit informer par écrit le président de son tribunal de toute procédure judiciaire dans laquelle lui-même est partie, ou son conjoint, ses enfants/enfants adoptés, ses parents/parents adoptifs, ses frères et sœurs/ frères et sœurs d'adoption, ou les enfants/enfants adoptés, les parents/parents adoptifs, les frères et sœurs/les frères et sœurs d'adoption de son conjoint, si le tribunal est compétent dans l'affaire concernée.

138. Deux articles du Code d'éthique des juges, à savoir les articles 8 (justice et impartialité) et 9 (indépendance), contiennent plusieurs règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, dont des règles sur la récusation.

139. De l'avis de l'EEG, et comme relevé dans la section consacrée aux membres du Parlement, davantage d'efforts doivent être consacrés à la mise en œuvre de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public. Concernant les juges, il convient dans ce contexte de renvoyer à la recommandation viii sur la sensibilisation (voir paragraphe 171). Les instances impliquées dans la mise en œuvre de la loi doivent également renforcer la coopération et la coordination, comme préconisé à la recommandation i (voir paragraphe 21).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

140. L'article 12. 5 du Code d'éthique des juges dispose qu'en vertu des principes d'honnêteté et de désintéret, un juge doit être incorruptible et ne doit accepter aucun cadeau, argent, service gracieux ou autres avantages, privilèges spéciaux et remises spéciales ou autres services de personnes morales et juridiques, si cela peut créer un conflit d'intérêts ou avoir un impact sur le déroulement d'une affaire en cours.

141. Comme expliqué dans la section du présent rapport consacrée aux membres du Parlement, la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public prévoit une interdiction similaire. L'article 14.2 prévoit des exceptions à l'interdiction si les cadeaux ou services sont reçus conformément au protocole international ou aux usages liés à la charge officielle de la personne, ainsi que pour les cadeaux dits de représentation (symbole de l'Etat, de l'institution ou autres symboles, calendriers, livres et autres documents imprimés), dont la valeur n'excède pas 29 EUR. Les cadeaux d'une valeur supérieure deviennent propriété de l'Etat. Un employé de la fonction publique qui accepte un cadeau susceptible d'engendrer un conflit d'intérêts ne peut ni participer à la prise de décision ni exercer de fonctions officielles en relation avec le donateur pendant une période d'un an.

142. Les cadeaux dont la valeur excède 145 EUR, sauf s'ils proviennent d'un proche, doivent être inscrits dans la déclaration des intérêts privés. Les cadeaux reçus de proches doivent être déclarés si leur valeur est supérieure à 2896 EUR (article 6 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public).

Incompatibilités et activités accessoires

143. Les dispositions de l'article 113 de la Constitution et de l'article 48 de la loi sur les tribunaux sont très strictes en ce qui concerne les incompatibilités : il est interdit à un juge d'occuper une autre fonction, qu'elle soit élue ou nommée, de travailler dans un commerce, établissement ou entreprise commerciale ou privé. Il ne peut percevoir d'autre rémunération que celle générée par des activités d'enseignement ou de création. Un juge ne peut pas adhérer à un parti ou une organisation politique, ni participer à ses activités.

144. Un magistrat peut participer aux activités des institutions de l'autonomie judiciaire, auquel cas il bénéficie d'une décharge de travail proportionnée. Il peut être membre de commissions chargées d'élaborer des lois, des accords internationaux ou d'autres textes juridiques, tant que ses activités ne font pas obstacle à ses fonctions judiciaires. Un juge qui a des activités accessoires autorisées ci-dessus doit les déclarer dans la déclaration des intérêts privés et en informer le président du tribunal.

Récusation et retrait

145. La loi sur la Cour constitutionnelle (articles 31 et 48), le Code de procédure civile (articles 64-66,69 et 71) le Code de procédure pénale (articles 57-60) et la loi sur les procédures administratives (articles 46-47) prévoient des motifs et procédures similaires en matière de récusation et de retrait des juges. Un juge doit se retirer et peut être dessaisi d'une affaire à la demande des participants aux débats, si des faits et des circonstances sont susceptibles de porter préjudice à son impartialité. Ces motifs s'appliquent également aux autres personnes impliquées dans les procédures judiciaires, notamment les greffiers, les experts et les interprètes. Le président, le vice-président ou les juges du tribunal ou de la section concernée décident de la récusation. Le retrait doit toujours suivre les procédures légales ; il ne peut se faire de manière informelle, par exemple en échangeant une affaire avec un collègue.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

146. Les articles 18-21 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public contiennent des restrictions générales applicables aux juges, comme aux autres salariés du service public, qui quittent leurs fonctions judiciaires. L'article 18 impose une période suspensive d'un an concernant la conclusion de contrats de travail pour la gestion des entités sur lesquelles d'anciens fonctionnaires avaient un pouvoir de supervision ou de contrôle, ou en faveur desquelles ils avaient participé aux décisions prises en vue d'obtenir des commandes de l'Etat ou une aide financière, au cours de l'année précédant immédiatement la cessation de leurs fonctions. L'article 19 impose une limite d'un an aux anciens fonctionnaires avant qu'ils ne puissent conclure des contrats avec leur ancien employeur, et l'article 20 impose une limite d'un an avant qu'ils ne puissent représenter des personnes physiques ou morales de leur ancien employeur ou entretenir des relations officielles avec elles. Les agents du service public doivent informer rapidement leur supérieur hiérarchique de ces relations. Des exemptions aux restrictions susmentionnées peuvent être décidées par la CSEI dans des cas spécifiques, notamment lorsque leur application peut s'avérer préjudiciable aux intérêts de la communauté ou de l'Etat (article 21 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public)

147. Comme expliqué pour les membres du Parlement, la jurisprudence prévoit une période suspensive similaire si la personne quitte le secteur privé pour le service public. En cas de changement de fonction, elle est considérée comme étant liée à son emploi précédent pendant 12 mois.

148. L'article 25.3 de la loi sur le barreau prévoit une restriction, selon laquelle un avocat ne peut pas intervenir en tant que représentant ou conseil de la défense dans le cadre de poursuites auxquelles il a précédemment participé en tant que juge, arbitre, procureur ou officier de police judiciaire.

Contact avec les tiers

149. Le Code d'éthique consacre plusieurs dispositions aux contacts des juges avec des tiers : les juges ne doivent pas se laisser guider par leurs préjugés lorsqu'ils rendent une décision, ni exprimer d'idées préconçues sur une affaire en cours (article 8.2) ; ils ne doivent pas consulter de tiers sur les questions juridiques dans les cas prévus en droit (article 8.7) ; ils doivent s'abstenir de toute déclaration publique susceptible de donner des indices sur l'issue d'une affaire en cours et de discuter de l'affaire avec les participants aux débats en dehors du tribunal (article 8.8) ; ils doivent éviter toute influence illicite de l'extérieur susceptible de peser sur leur décision, ils ne doivent tolérer aucun empiétement illicite de l'administration de la justice et doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à de tels agissements (article 9.2).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

150. La confidentialité fait partie des principes qui figurent dans le Code d'éthique. Ainsi, un juge 1) doit respecter strictement les exigences concernant les informations secrètes ou sensibles et ne doit divulguer aucune information confidentielle obtenue pendant une audience ; et il 2) ne doit pas utiliser les informations portées à sa connaissance pendant une audience dans le cadre de ses fonctions publiques et de sa vie privée. Le non-respect du principe de confidentialité engage la responsabilité disciplinaire du juge.

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

151. Conformément à la loi sur la déclaration du patrimoine des résidents, la loi relative à l'impôt sur le revenu et à la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les

intérêts publics dans le service public, les juges, comme les membres du Parlement, doivent remettre trois déclarations. Les déclarations de patrimoine et de revenus visent à prévenir l'enrichissement injustifié et l'évasion fiscale, la déclaration des intérêts à éviter les conflits d'intérêts. Une présentation détaillée de ce dispositif figure dans la section du présent rapport consacrée aux membres du Parlement (voir paragraphes 69-82).

152. Les juges peuvent détenir des intérêts financiers (actions, obligations ou autres passifs financiers, par exemple dans des banques ou des institutions de crédit). Si la valeur totale de leurs intérêts est supérieure à 1448 EUR, ils doivent les faire apparaître dans les déclarations de patrimoine (article 3 de la loi sur la déclaration du patrimoine des résidents).

153. Les magistrats doivent déclarer leur patrimoine et leurs revenus chaque année, par voie électronique. L'obligation de déclarer le patrimoine et les revenus s'applique également aux membres de la famille du juge – son conjoint et ses enfants (adoptés) de moins de 18 ans qui vivent dans son foyer. Les déclarations de patrimoine soumises par les juges et les membres de leur famille sont publiques.

154. Les intérêts privés doivent être déclarés, par voie électronique, dans le mois qui suit la prise de fonction et la déclaration doit être mise à jour aussi souvent que nécessaire. Les intérêts du juge et ceux de son épouse ou de son conjoint doivent figurer dans la déclaration, sauf s'ils ne vivent pas ensemble. Les déclarations d'intérêts privés de tous les juges sont publiées par la CSEI et peuvent être consultées sur son site web²⁴.

155. Tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite dans le pays s'accordent sur le fait que les juges se soumettent à leurs obligations déclaratives. L'EEG n'a relevé aucun problème concernant l'étendue de ces obligations ou la compréhension des éléments à déclarer.

Contrôle et mise en œuvre

Déclaration de revenus, déclaration de patrimoine et de passif

156. Comme expliqué à la section sur les membres du Parlement, l'Inspection des impôts est chargée de contrôler l'exactitude des informations qui figurent dans les déclarations de revenus et de patrimoine (articles 8 de la loi sur la déclaration du patrimoine des résidents). Les paragraphes 83-85 du présent rapport expliquent dans le détail la procédure de contrôle, les sanctions prévues en cas de violation des obligations légales relatives à ces déclarations, ainsi que l'appréciation de l'EEG à cet égard.

Déclaration d'intérêts privés et autres règles de conduite

157. La CSEI et les présidents des tribunaux ou leurs représentants autorisés contrôlent que les magistrats respectent les règles en matière de déclaration des intérêts privés et les autres dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public. Les présidents des tribunaux doivent aussi contrôler que les juges se conforment aux exigences du Code d'éthique (article 103 de la loi sur les tribunaux).

158. Les présidents des tribunaux peuvent enquêter sur les activités d'un juge relevant de leur juridiction, soit de leur propre initiative, soit à la demande de la CSEI, à la suite d'une réclamation déposée par une personne, ou de tout autre élément indiquant que le

²⁴ <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?Itemid=57>;
http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=art.&id=1022%3Apageikt-per-eds-deklaracij-paieka&catid=21&Itemid=35

juge n'a pas respecté les exigences de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public. Les résultats et conclusions de l'enquête sont communiqués à la CSEI, pour appréciation. Si elle n'est pas d'accord avec la conclusion de l'enquête, elle peut demander au tribunal de faire une nouvelle enquête ou reprendre elle-même l'enquête et trancher. Pour ce type d'enquête, le délai de prescription est de trois ans à compter de la date de la violation présumée de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public.

159. L'EEG a été informée que les juges ont fait partie des catégories contrôlées par la CSEI en 2010 puis une nouvelle fois en 2012-2013. En 2010, elle a contrôlé plus de mille déclarations soumises par 770 juges sur une période de 18 mois. La Commission est parvenue au constat suivant : 17 juges n'avaient pas complété leur déclaration dans le délai légal ; les déclarations de 21 juges contenaient des données inexactes ; seulement 201 juges avaient actualisé leurs déclarations. Elle a envoyé des rappels aux tribunaux concernés et 50 juges ont mis leurs déclarations à jour. En 2012-2013, elle a rendu des décisions dans trois cas de violation supposée des dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public : dans un cas, la Commission a émis une recommandation à l'intention du juge sur la manière de respecter les dispositions de la loi ; dans le deuxième cas, elle n'a constaté aucune violation et dans le troisième, elle a constaté plusieurs violations de ladite loi par un président de tribunal et notifié la Commission de déontologie judiciaire et de discipline de l'affaire, qui l'a renvoyée au Conseil de la magistrature pour examen.

160. Lors des entretiens qu'elle a eus avec des juges sur le régime des conflits d'intérêts, l'EEG a pu constater que les déclarations des intérêts privés sont surtout une formalité pour les magistrats, comme pour les parlementaires. La raison d'être de la loi semble encore largement ignorée. Plusieurs présidents de tribunaux ont également fait part de leurs incertitudes quant au moyen de faire respecter les dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public. Cela étant, l'EEG a aussi appris avec intérêt que dans plusieurs tribunaux, les déclarations sont utilisées pour attribuer les affaires ou traiter les demandes de promotion. Les bonnes pratiques de ce genre mériteraient d'être connues et généralisées, afin d'établir durablement la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public et de montrer que son bien-fondé va au-delà des simples obligations formelles. Dans ce contexte, voir la recommandation viii ci-après (paragraphe 171).

161. Concernant les sanctions, la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public prévoit la suspension de toute prime et promotion pendant un an à compter de la date de la violation (article 15). Les contrevenants encourrent également une amende de 145 à 290 EUR et leur responsabilité disciplinaire est engagée. Les sanctions disciplinaires consistent en une amende de 290 à 580 EUR ou une suspension (article 202-1 du Code des infractions administratives).

162. De manière générale, la violation des règles de conduite établies dans le Code d'éthique, les agissements qui portent atteinte à la dignité de la charge judiciaire et le non-respect des règles sur les incompatibilités sont autant de motifs qui engagent la responsabilité disciplinaire en vertu de la loi sur les tribunaux. Le Conseil de la magistrature, le président du tribunal qui emploie le juge concerné, le président de tout tribunal d'une instance supérieure ou toute personne ayant connaissance d'une faute professionnelle commise par un juge peut demander, en expliquant les motifs, à la Commission de déontologie judiciaire et de discipline d'engager une action disciplinaire. La Commission peut également engager une action *ex officio* (article 83 de la loi sur les tribunaux). Si la demande émane d'un membre de la commission, celui-ci ne peut prendre part ni à son examen ni à la décision.

163. La Commission de déontologie judiciaire et de discipline se compose de sept membres nommés pour quatre ans : deux sont nommés par le Président de la

République, un par le président du Seimas et quatre par le Conseil de la magistrature ; les membres nommés par le Président de la République et le Président du Seimas ne sont pas des professionnels, tandis que ceux nommés par le Conseil de la magistrature sont des juges. Les membres de la Commission de déontologie judiciaire et de discipline ne peuvent en aucun cas appartenir au Conseil de la magistrature ou à la Cour d'honneur judiciaire, ni être des fonctionnaires ayant le droit de prendre des mesures disciplinaires ou des juges sous le coup d'une sanction disciplinaire valide. La commission examine les demandes d'actions disciplinaires et les plaintes déposées par les personnes physiques en relation avec la conduite des juges. Ses réunions sont publiques et les médias ont souligné la bonne communication de la commission. Les ordres du jour sont publiés en temps et en heure, ce qui permet aux journalistes d'assister aux réunions qui les intéressent. La Commission décide à la majorité des voix de ses membres d'engager ou de ne pas engager une action disciplinaire contre un juge. Si une action disciplinaire est engagée, l'affaire est renvoyée devant la Cour d'honneur judiciaire. Dans les cas les moins graves, la commission peut également adresser un avertissement motivé au juge. Ses décisions sont publiées sur le site Web de l'ATN²⁵.

164. La Cour d'honneur judiciaire se compose de neuf membres, nommés pour un mandat de quatre ans. La Cour suprême, la Cour d'appel et la Cour suprême administrative choisissent chacune deux membres non professionnels. Les trois autres membres sont élus par le Conseil de la magistrature parmi les juges de tous les tribunaux régionaux, administratifs régionaux et de district. Depuis le 1^{er} juillet 2014, la Cour d'honneur judiciaire comprend une majorité de magistrats : elle se compose désormais de cinq juges et de quatre membres non professionnels. Les membres du Conseil de la magistrature ou d'entités ayant un droit d'initiative en matière disciplinaire, ainsi que les juges qui ont fait l'objet d'une mesure disciplinaire valide, n'ont pas le droit de siéger à la Cour de l'honneur judiciaire (article 122 de la loi sur les tribunaux).

165. La Cour d'honneur judiciaire peut classer l'affaire sans suite, se limiter à l'examen de l'action disciplinaire ou imposer une sanction disciplinaire (censure, réprimande, blâme). En cas de violation des règles sur l'incompatibilité, la Cour d'honneur judiciaire peut proposer au Président de la République de saisir le Seimas pour engager une procédure de destitution du juge (articles 86.1, 86.2 et 87.1 de la loi sur les tribunaux).

Statistiques

166. Commission de déontologie judiciaire et de discipline :

	2011	2012	2013
Plaintes reçues	373	435	332
Affaires traitées par la Cour de l'honneur judiciaire	11	9	7
Avertissements	21	9	6

167. Cour d'honneur judiciaire :

	2011	2012	2013
Décisions	13	9	7
Classement sans suite	5	2	3
Actions examinées, pas de sanctions	2	3	1
Censure	-	3	1
Réprimande	1	-	-
Blâme	4	-	2
Action	-	1	-
Demandes de destitution	1	-	-

²⁵ www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-etikos-ir-drausmes-komisija/tedk-sprendimai

Immunité

168. Les juges jouissent d'une immunité en vertu de l'article 114 de la Constitution et de l'article 47 de la loi sur les tribunaux, qui disposent qu'un juge ne peut être ni poursuivi ni arrêté et que sa liberté ne saurait faire l'objet de restrictions sans l'accord du Seimas – ou, entre deux sessions du Seimas, du Président de la République. L'immunité s'étend à la fouille et à la saisie de la résidence du juge, de son bureau, de son véhicule et de ses biens. Les enquêtes doivent être autorisées par le Procureur général. Comme indiqué pour les membres du Parlement, le délai de prescription pour les infractions est suspendu si l'organe compétent refuse de lever l'immunité du suspect.

Formation et sensibilisation

169. Les programmes de formation judiciaire sont approuvés par le Conseil de la magistrature et organisés par la division de la formation et de la coopération internationale de l'ATN. L'ATN organise tous les ans plusieurs formations sur des thèmes couverts par le présent rapport. Ainsi en 2013, le programme de formation obligatoire des nouveaux juges des tribunaux de district a porté sur l'indépendance des juges, la déontologie judiciaire et les conflits d'intérêts. La formation continue proposée en option et ouverte à tous les juges a consisté en un module de 20 heures sur les infractions de corruption, qui traitait entre autres de la différence concrète entre les actes criminels dirigés contre le service public et l'intérêt public et la faute professionnelle de service et la collecte et l'appréciation des preuves. Pour les présidents des tribunaux, un module optionnel de quatre heures sur la gestion et l'administration judiciaire a porté sur les méthodes de contrôle du respect par les juges du Code d'éthique, la responsabilité disciplinaire, la récusation et le retrait.

170. Les juges peuvent également s'adresser à l'Inspection des impôts et à la CSEI pour obtenir des conseils sur toute question liée au conflit d'intérêts, à l'interdiction ou à la limitation de certaines activités, aux déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts. Depuis 2013, la Commission de déontologie judiciaire et de discipline a aussi un rôle consultatif et peut donner des conseils formels ou informels en matière d'éthique. Elle a informé l'EEG que les demandes de conseils étaient en augmentation.

171. Les activités de formation et de sensibilisation actuellement proposées aux juges sont louables, mais l'EEG est d'avis que la Lituanie doit porter une attention particulière à la sensibilisation aux conflits d'intérêts. Elle a déjà relevé dans le présent rapport que la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public est largement perçue comme formelle et bureaucratique et que sa raison d'être est mal comprise ou ignorée. Pour que le dispositif de la loi s'établisse durablement dans l'appareil judiciaire, les juges doivent être mieux informés sur les influences néfastes qu'ils peuvent subir dans leurs pratiques quotidiennes, car il est impossible de tout réglementer. Des activités conjointes et largement soutenues de sensibilisation à ce qui est éthique et juste sont essentielles. Pour cela, l'appareil judiciaire doit engager et maintenir un débat structurel, à partir d'exemples concrets de dilemmes éthiques et d'influence néfaste, et sensibiliser aux situations qui méritent une attention accrue. L'EEG est convaincue que la visibilité de ce débat renforcera la confiance de l'opinion publique dans l'indépendance et l'impartialité des juges. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités judiciaires (i) prennent des mesures supplémentaires pour sensibiliser les juges aux questions éthiques et aux conflits d'intérêts, notamment en favorisant les débats institutionnels et que (ii) le public soit informé de ces mesures.**

VI. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

172. Le ministère public lituanien est une institution autonome. Il ne fait partie ni de l'exécutif, ni du judiciaire, bien qu'il ait des liens avec l'un et l'autre. Il est seul responsable de l'organisation et de la direction des enquêtes préliminaires au procès. Pour ce qui est des activités non procédurales, le Procureur général (PG), qui dirige le ministère public, rend compte au Président de la République et au Seimas. La Lituanie compte 795 procureurs, dont 449 hommes et 346 femmes.

173. Conformément à l'article 118 de la Constitution, le procureur exerce ses fonctions en toute indépendance. La Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 16 janvier 2006, a confirmé la valeur constitutionnelle de ce principe, en déclarant qu'il est n'est pas permis de restreindre l'indépendance du procureur dans l'organisation et la direction des enquêtes préliminaires aux procès, ni dans la conduite de l'accusation au nom du ministère public. Toutefois, dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs doivent respecter la loi et/ou suivre les instructions de la justice. Toute pression indue sur des procureurs, qu'elle soit politique, psychologique, sociale ou autre, est interdite et quiconque s'efforce d'influencer les procureurs de la sorte s'expose à des sanctions légales (article 11, Loi sur le ministère public).

174. Le ministère public est organisé en deux niveaux : le parquet central et les parquets régionaux. Le parquet central comporte des services et des divisions. Les parquets régionaux sont composés de parquets de district et de divisions spécialisées du parquet régional (article 6, Loi sur le ministère public). Le ministère public est organisé de manière hiérarchique, à la fois dans chaque parquet et entre les différents niveaux. Même si un procureur dirige ses enquêtes en toute indépendance, son activité est contrôlée par un procureur supérieur, qui peut trancher les cas de violation des dispositions procédurales, annuler des décisions contraires à la loi ou infondées, rejeter un appel ou un recours en cassation et donner des directions obligatoires au procureur chargé du dossier, hormis pour ce qui de déterminer quelles décisions procédurales ignorer. Le procureur peut aussi demander des instructions écrites à son supérieur concernant des actions et décisions de nature procédurales qui ne sont pas exécutées par injonctions.

175. Les principaux textes régissant les activités du ministère public sont le Code de procédure pénale, la Loi sur le ministère public (LMP) et les Règles de compétence du ministère public et des procureurs de la République de Lituanie, approuvées par le PG (Règles de compétence).

176. Le ministère public a connu une réforme de grande ampleur en 2011 visant à le moderniser et à le rendre plus efficient. Les parquets ont été réorganisés et fusionnés, avec pour conséquence que leur nombre a été réduit de manière conséquente. Les 51 parquets de district sont devenus des unités territoriales au sein de cinq bureaux régionaux, qui comprennent aussi des services spécialisés. Le Service d'enquête sur la criminalité organisée et la corruption a été réorganisé, un Service des poursuites pénales et un Service d'enquêtes internes ont été créés, ainsi qu'une commission de sélection et qu'une commission de déontologie ; la réforme a également permis l'introduction d'un système d'appréciation de la performance et d'un système de rotation. L'un des objectifs de la réforme était d'abaisser le nombre de procureurs en pourcentage de la population globale, un ratio jusque-là le plus élevé d'Europe. Un moratoire est donc en place depuis quelques années concernant les nouveaux recrutements et le nombre de procureurs de haut niveau a été réduit de moitié. Ces changements de grande ampleur n'ont pas encore été entièrement intégrés dans le ministère public, et il est donc compréhensible que, durant la visite dans le pays, certains procureurs aient manifesté de l'insatisfaction à l'égard des résultats de la réforme. Les critiques portaient en particulier sur la réduction

des perspectives de carrière et l'insuffisance de personnel d'appui. Le ministère de l'Intérieur mène actuellement une enquête d'opinion au sein du personnel du ministère public et des juges concernant les conditions de travail du ministère public. Les résultats de cette enquête devraient être connus d'ici décembre 2014.

177. Comme la justice, le ministère public ne jouit pas, en général, de la confiance du public, qui voit en lui une institution opaque qui ne communique pas suffisamment. Les raisons ayant motivé certaines décisions prises par des procureurs, en particulier des non-lieux, ne sont pas comprises par le public qui estime que ces décisions sont le résultat d'une influence inappropriée ou d'arrangements corrompus. Si l'on en juge par le nombre et la gravité des incidents liés à l'intégrité qui sont signalés, comparables à ceux observés dans d'autres pays, il y a un écart très net entre la perception de la corruption dans le ministère public et la réalité du phénomène. Le Procureur général a pris certaines mesures pour atténuer ce manque de confiance, notamment en nommant des porte-paroles et en adoptant des «Lignes directrices sur la publication des données d'une enquête préliminaire» contraignantes (Ordonnance n° I-49 du 10 février 2011), ainsi que la «Description de la procédure pour la fourniture d'informations aux producteurs d'information publique» (ordonnance n° I-49 du 10 février 2011). En conséquence, une certaine amélioration dans la perception du public a été notée dans les sondages nationaux récents. Ce sont là des mesures positives, mais l'EEG est convaincue qu'il convient de consacrer davantage d'attention au renforcement de la transparence du ministère public. La récente réforme, dont les buts annoncés sont la modernisation et une plus grande efficacité du ministère public, offre des opportunités claires de bâtir une image plus positive, à condition que les procureurs expliquent plus activement leurs décisions au public. Or, la communication avec les médias est un exercice complexe pour des professionnels qui ne sont pas formés à cela, et comme la transparence ne doit pas pour autant nuire à la confidentialité de la procédure pénale, il convient d'élaborer des conseils adéquats. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités du parquet poursuivent leurs efforts pour améliorer la communication entre le ministère public et le public, notamment en veillant à la bonne application des normes adoptées, en les complétant si besoin, et en fournissant une formation pertinente.**

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

178. Les procureurs sont nommés par le PG pour une durée indéterminée et peuvent rester en poste jusqu'à l'âge de la retraite (65 ans). La réforme susmentionnée a introduit en 2011 une rotation obligatoire des procureurs en chef et de leurs adjoints, qui sont nommés à leur poste pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

Recrutement et promotion

179. Pour être recruté à la fonction de procureur, il faut avoir une réputation sans tache, être ressortissant lituanien, maîtriser le lituanien, avoir fait des études de droit de niveau universitaire sanctionnées par un diplôme de niveau licence et maîtrise ou par le diplôme professionnel permettant l'exercice de la profession d'avocat, avoir une expérience attestée de trois ans dans la sphère juridique et avoir réussi le concours d'entrée au ministère public. Pour être considérée comme ayant une réputation sans tache, il faut que la personne concernée ne soit pas alcoolique, ne présente pas d'addiction à des substances narcotiques, psychotropes ou toxiques, n'ait pas été définitivement condamnée en justice pour un crime grave, n'ait pas été licenciée de sa fonction ou de son emploi pour faute grave (ou que cinq années se soient écoulées depuis le licenciement) et que sa conduite soit conforme aux dispositions du Code d'éthique des procureurs (article 26, LMP).

180. Outre les éléments ci-dessus relatifs à la bonne réputation, l'intégrité des candidats doit être vérifiée, conformément à des critères et à une procédure prévus dans

la Loi sur la prévention de la corruption. A la demande du PG, le Service d'enquêtes spéciales (STT) lui communique le casier judiciaire et disciplinaire de la personne (même si la condamnation a expiré ou a été radiée) ; toute information concernant la commission ou le soupçon de commission d'actes criminels, liés notamment à la corruption et au crime organisé ; toute information concernant la violation des dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics, de la Loi sur les activités de lobbying, du Code de conduite des responsables politiques de l'Etat ou de tout autre texte légal régissant l'éthique et le comportement dans l'exercice de fonctions publiques ainsi que toute indication que la personne pourrait avoir caché des informations ou communiqué des informations erronées pour accéder à la fonction publique.

181. Le PG peut également demander au STT d'effectuer un contrôle de l'intégrité des procureurs déjà en fonction. Dans ce cas, la demande doit être étayée et fondée sur des doutes raisonnables concernant la capacité de la personne à assumer ses fonctions. Les informations obtenues ne peuvent être utilisées que dans le cadre d'une nomination ou d'une procédure disciplinaire. Si elles servent à motiver une décision de refus de nomination, le PG doit les transmettre à la personne concernée.

182. Des conditions supplémentaires s'appliquent aux candidats à de plus hautes fonctions au sein du ministère public, s'agissant de l'expérience professionnelle passée :

- les candidats à une fonction de procureur dans un parquet régional doivent avoir été en service au moins trois ans en tant que procureur et/ou juge, ou, s'ils sont titulaires d'un doctorat en sciences sociales (droit), au moins trois ans en tant qu'enseignants en droit ;
- les candidats à une fonction de procureur au sein du Parquet central ou à une fonction de procureur en chef et d'adjoint du procureur en chef d'une subdivision structurelle d'un parquet régional doivent avoir exercé au moins cinq ans en tant que procureur et/ou juge, ou, s'ils sont titulaires d'un doctorat en sciences sociales (droit), au moins cinq ans en tant qu'enseignants en droit ;
- les candidats à une fonction de procureur en chef ou à une fonction de procureur en chef et d'adjoint du procureur en chef d'une subdivision structurelle du parquet central, ainsi que les candidats à une fonction de procureur au sein du Parquet central ou à une fonction de procureur en chef et d'adjoint du procureur en chef d'un parquet régional doivent avoir exercé au moins sept ans en tant que procureur et/ou juge, ou deux ans en tant que juge d'un tribunal régional, d'un tribunal administratif régional, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, de la Cour d'appel ou de la Cour suprême administrative ou s'ils sont titulaires d'un doctorat ou sont *doctor habilis* en sciences sociales (droit), au moins sept ans en tant qu'enseignants en droit
- les candidats à la fonction de PG ou PG adjoint doivent avoir au moins 35 ans, présenter les plus hautes qualités de probité, être titulaires d'une licence et d'un mastère en droit ou du diplôme professionnel d'avocat et avoir travaillé au moins dix ans comme procureur et/ou juge ou avoir un parcours équivalent dans la profession juridique.

183. Les candidats à des postes vacants au sein du ministère public sont sélectionnés à partir d'un registre des carrières composé de deux listes : une liste de candidats à n'importe quel poste de procureur vacant hormis celui de procureur en chef ou de procureur en chef adjoint, et une liste des candidats à ces deux dernières fonctions. Pour figurer dans le registre des carrières, il faut transmettre sa candidature à la sous-division pertinente du Parquet central qui se chargera de contrôler que les conditions mentionnées plus haut sont remplies et inscrira la personne dans le registre des

carrières. Les procédures de sélection pour des postes vacants sont publiées sur le site web du parquet central. Les procureurs ou anciens procureurs ayant quitté leur fonction volontairement depuis moins de cinq ans peuvent être nommés à un poste de même niveau ou inférieur à celui qu'ils occupaient avant leur départ (article 34-1 LMP). Cependant, si plusieurs anciens procureurs se portent candidats pour une même vacance de poste, une procédure de sélection a lieu.

184. Les candidats sont sélectionnés par la commission de sélection pertinente, la Commission de sélection des procureurs ou la Commission de sélection des Procureurs en chef. Les deux commissions sont formées de la même manière et suivent la même procédure. Chaque commission est composée de sept membres nommés pour un mandat de trois ans. Deux membres sont élus par le collège des procureurs, deux sont nommés par le PG (l'un d'entre eux étant délégué du syndicat des procureurs) et le Président de la République, le Président du Seimas et le Premier Ministre nomment chacun un membre (article 10 LMP).

185. Les compétences, aptitudes, qualifications professionnelles et qualités personnelles des candidats sont évaluées, conformément à des critères établis, par la commission pertinente lors d'un entretien. Les candidats sont ensuite classés par ordre de mérite (en fonction du nombre de points obtenus pour chaque critère) sur une liste qui est publiée sur le site web du parquet central. Le PG sélectionne ensuite un des candidats sur la liste pour la fonction de procureur ou procureur en chef. Le PG n'est pas tenu de suivre les conclusions de la commission, ni de motiver son choix. Les décisions et conclusions de la Commission et du PG sont susceptibles d'appel devant le tribunal administratif compétent. Lors de la visite dans le pays, un appel interjeté par un candidat malheureux était en cours d'examen devant le tribunal administratif.

186. La même procédure, par inscription dans le registre des carrières et sélection par la commission de sélection pertinente, s'applique aux promotions au sein du ministère public. Les procureurs dont le dossier contient des sanctions en cours de validité concernant le service, ou dont la performance au cours du dernier entretien d'appréciation a été jugée satisfaisante seulement ou insatisfaisante ne peuvent être nommés à des postes plus élevés.

187. La procédure de nomination aux postes du PG et de ses adjoints diffère de la procédure ci-dessus par le fait qu'il n'y a pas d'intervention d'une commission de sélection. Le PG est nommé pour un mandat de cinq ans et peut être démis de ses fonctions par le Président de la République avec l'accord du Seimas. Il ne peut cumuler plus de deux mandats consécutifs (article 22, LMP). Les adjoints du PG sont nommés et démis de leurs fonctions par le Président de la République sur proposition du PG. Leur mandat est lié à celui du PG.

188. Même s'il convient de se réjouir de la création de commissions de sélection en 2011, car cela permet d'accroître la transparence et l'objectivité de la sélection des candidats pour des postes au sein du ministère public, l'EEG note que les commissions n'ont pas encore été en mesure d'apporter la preuve de leur crédibilité et utilité. Le processus de nomination et de promotion à tous les niveaux du ministère public est en général perçu comme soumis à l'entière discrétion du PG, qui n'est pas tenu de suivre les recommandations des commissions de sélection, ni de justifier son choix d'éventuellement nommer un autre candidat que celui qui figurait en tête de la liste de présélection. Ce manque de transparence et de fiabilité du processus de sélection génère une insatisfaction générale et démotive les procureurs, outre qu'il donne l'impression d'une subjectivité et d'une influence inappropriée. La procédure actuelle ne permet pas d'avoir confiance dans le fait que la personne nommée à un poste est le meilleur candidat, ce qui est pourtant essentiel. Ainsi, **le GRECO recommande, pour augmenter la transparence et l'objectivité du recrutement et de la promotion dans le ministère public, de renforcer l'influence décisive des commissions de**

sélection, en prévoyant que leurs recommandations soient suivies en temps normal, et qu'en cas contraire, une justification soit donnée par écrit.

Mutation

189. Les mutations interviennent en général à la demande ou avec l'accord du procureur concerné ou, pour les postes de niveau plus élevé, à la fin du mandat. Les motivations d'office (sans consentement du procureur) ne peuvent intervenir qu'en cas de nécessité officielle et pour un an maximum. La mutation assortie de rétrogradation peut également intervenir pour motifs disciplinaires ou sur recommandation de la commission chargée de l'appréciation de la performance.

Cessation de fonctions

190. La LMP prévoit une liste exhaustive de motifs pour la cessation de fonction d'un procureur et distingue la cessation obligatoire de la cessation optionnelle. La première intervient entre autres en cas de démission, de départ en retraite, d'incapacité médicale, de révocation pour motifs disciplinaires, de condamnation pour un délit pénal, de poursuite d'activités pourtant incompatibles avec la fonction et de refus de mutation. La deuxième peut intervenir en cas de faute grave, de violation des dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics, d'absence inexplicite ou prolongée et de non obtention de l'habilitation de sécurité nécessaire pour travailler avec des informations classifiées. Le PG ordonne par arrêté la cessation de fonction, et la personne concernée à un mois pour interjeter appel.

Salaires et avantages

191. Le salaire annuel brut d'un procureur en début de carrière se monte à 14 857 EUR. Celui du directeur du parquet s'élève à 40 483 EUR. Entre ces deux limites, le salaire varie en fonction du poste réellement occupé, qui détermine un coefficient du salaire de base, de l'ancienneté – tous les trois ans de service, une prime de 3% du salaire de base est versée, le total de cette prime étant plafonné à 30% du salaire de base - ainsi que du niveau de qualification du procureur, ce dernier étant conféré aux procureurs par arrêté du directeur du parquet, sur la base des conclusions de la Commission sur l'appréciation des performances ou en tant que mesure d'encouragement. Le salaire mensuel de base des procureurs à compter du 1^{er} janvier 2015 sera :

Fonction occupée	Salaire de base (en EUR)
Parquet central	
Procureur général – Directeur du parquet	2 179
Procureur général adjoint	1 984
Procureur Chef de service	1 918
Procureur Chef de division	1 892
Procureur adjoint au Chef de service	1 866
Procureur adjoint au Chef de division	1 840
Procureur adjoint au Chef de division d'un service	1 827
Procureur OCCI	1 801
Procureur d'un service, procureur d'une division de service, procureur d'une division, procureur	1 710
Parquet régional	
Procureur en Chef	1 918
Procureur en Chef adjoint	1 866
Procureur en Chef de la division spécialisée	1 357

Procureur en Chef adjoint de la division spécialisée	1 318
Procureur d'une division spécialisée	1 305
Parquet de district	
Procureur en Chef	1 562
Procureur en Chef adjoint	1 519
Procureur en Chef d'une division	1 268
Procureur en Chef adjoint d'une division spécialisée	1 255
Procureur	1 240

192. Les procureurs ont droit à un logement de fonction dans une résidence mise à leur disposition, au défraiement des coûts de déménagement en cas de nécessité officielle, à des congés supplémentaires, à une retraite publique d'officiers et agents de la fonction publique et à une pension publique d'assurance sociale et, à la cessation de leurs fonctions, ils ont droit à une prime de départ forfaitaire. La loi considère ces avantages comme des garanties d'activité liées au statut de procureur et spécifiques aux missions effectuées et non comme des compléments d'émoluments.

Gestion des affaires et règles de procédure

193. Conformément aux Recommandations sur la spécialisation des procureurs en procédure pénale et l'attribution aux procureurs des enquêtes préliminaires au procès (les Recommandations), qui constituent le fondement formel pour l'affectation des affaires, un procureur qui a dirigé une enquête dans une affaire assure les poursuites devant le tribunal. En conséquence, les règles sur l'organisation de l'enquête avant le procès doivent être prises en compte.

194. Les affaires nécessitant une enquête préliminaire avant le procès sont, dans un parquet ou une division de parquet, attribuées en fonction des spécialisations assignées aux procureurs dudit parquet/division. Les procureurs en chef déterminent la spécialisation des procureurs dans leur parquet ou division au moins une fois par an, conformément aux principes établis dans les Recommandations. L'IPS (système d'information du parquet) est en cours de modernisation, après quoi toutes les spécialisations au sein d'un parquet ou d'une division de parquet y seront entrées, ce qui permettra de suivre facilement quel procureur est chargé de l'enquête ou des poursuites pour une affaire donnée.

195. La réattribution d'une affaire à un autre procureur peut être décidée par le procureur qui administre une division ou un parquet, lorsqu'il y a des motifs de récusation, en cas de performance professionnelle insuffisante, de réclamations des parties à l'affaire ou d'indisponibilité du procureur initialement chargé de l'affaire.

196. Pour veiller à ce qu'une affaire soit traitée sans retard excessif, le Code de procédure pénale prévoit des délais de 3, 6 ou 9 mois pour l'enquête préliminaire avant le procès, en fonction de la complexité de l'affaire. Le système IPS permet aux procureurs de suivre les délais des affaires en cours. Si une enquête n'est pas terminée dans le délai d'un an, le procureur qui en est chargé doit entrer dans le système un plan d'action pour l'enquête, afin que son supérieur hiérarchique puisse s'assurer que l'enquête est menée avec efficacité et diligence.

Principes éthiques et règles de déontologie

197. Le Code d'éthique des procureurs de la République de Lituanie a été adopté par l'Ordonnance n° I-68 du PG du 30 avril 2004 et mis à jour en 2012 (version de l'Ordonnance n° I-15 du PG du 9 janvier 2012). Le Code avait été préparé par un groupe de travail composé de procureurs qui avait été instauré par le PG et avait été envoyé aux procureurs pour consultations écrites.

198. Le Code d'éthique s'applique à tous les procureurs durant et en-dehors des heures de service. Il contient neuf principes : 1) justice ; 2) intégrité ; 3) impartialité ; 4) discrétion ; 5) indépendance ; 6) confidentialité ; 7) solidarité ; 8) respect du droit ; 9) responsabilité. La violation des dispositions du Code peut donner lieu à une mise en cause disciplinaire de la responsabilité du procureur devant la Commission de déontologie des procureurs (voir plus loin pour les mesures de sanction).

199. Le Code est un document succinct contenant une liste de prescriptions sous chaque principe. Il ne s'accompagne d'aucun exemple ou conseil sur la manière d'appliquer les prescriptions dans la pratique au quotidien. Le GRECO a souligné à de nombreuses reprises qu'un Code d'éthique est particulièrement utile lorsqu'il donne des conseils pratiques et aide à résoudre des dilemmes concrets, et qu'il doit être régulièrement mis à jour en fonction des problèmes et difficultés émergents. La Commission de déontologie des procureurs a de fait indiqué à l'EEG qu'elle apprécierait de disposer d'un document similaire au guide pratique sur la déontologie élaboré par les juges. Ce document peut contribuer à sensibiliser les procureurs à des questions d'éthique et de comportement et guider la commission dans ses décisions. La question de la sensibilisation est spécifiquement traitée dans les paragraphes 233-235, et une recommandation suit immédiatement ces commentaires.

Conflits d'intérêt

200. Le cadre juridique pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêt auxquels pourraient être exposés les procureurs est prévu par les dispositions pertinentes (1) des lois relatives à la procédure, qui contiennent des règles sur la révocation et le retrait dans des affaires individuelles ; (2) la LMP, en ce qui concerne des problèmes tels que les incompatibilités et les activités accessoires ; (3) la Loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public, les procureurs étant considérés comme des « personnes employées dans le service public » aux fins de cette loi et (4) le Code d'éthique des procureurs.

201. Comme expliqué dans la section de ce rapport sur les parlementaires, la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics définit un conflit d'intérêt comme « une situation dans laquelle un agent du service public est tenu, dans l'exercice de ses fonctions ou lorsqu'il exécute des instructions, de prendre une décision ou de participer à une prise de décision, ou encore d'exécuter des instructions liées à ses intérêts privés ». En vertu de cette loi, les procureurs et candidats à des fonctions en tant que procureurs doivent soumettre des déclarations de leurs intérêts privés, qui sont publiées sur le site web de la CSEI. La loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics contient également des règles sur la notification, la récusation et le retrait, qui sont d'autres moyens importants d'éviter des conflits d'intérêt. Pour de plus amples détails concernant les dispositions de cette loi et leur évaluation par l'EEG, le lecteur est renvoyé aux paragraphes 43 à 53 plus haut. La violation des dispositions de cette loi par un procureur peut être un motif de renvoi, en vertu de l'article 44 de la LMP.

202. Selon la LMP, l'existence d'un conflit d'intérêt est l'un des motifs de refus de recruter une personne au ministère public. De même, une personne ne peut pas travailler avec son conjoint, un membre de sa famille proche ou une personne qui lui est liée par mariage dans une fonction de subordination directe au sein du ministère public. De plus, les procureurs sont tenus de notifier leur supérieur de tout conflit d'intérêt existant et potentiel.

203. L'article 5.3.3 du Code d'éthique des procureurs, au titre du principe d'impartialité, fait obligation aux procureurs de s'abstenir d'exécuter une fonction ou de prendre une décision lorsque leurs intérêts, ceux de membres de leur famille proche ou de tout autre membre de la famille sont en jeu.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

204. Selon le principe de responsabilité, un procureur ne peut accepter « aucun service, indulgence, cadeau ou autre gratification », si cela intervient en violation des conditions prévues dans le Code ou autres textes de loi et dans le but de chercher à influencer le procureur ou à se soustraire à la responsabilité d'une infraction pénale (article 5.9.2, Code d'éthique).

205. Comme expliqué dans les autres sections, une disposition similaire est contenue dans l'article 14 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics, qui interdit de donner ou d'accepter des cadeaux ou des services, si cela peut donner lieu à un conflit d'intérêt tel que défini par la loi. Cet article prévoit également des exceptions à l'interdiction des cadeaux et services acceptés conformément au protocole international ou aux coutumes habituellement liées aux fonctions officielles de la personne dans le service public ainsi que les cadeaux à titre de représentation (symboles de l'Etat, de l'institution et autres symboles, calendriers, livres et autres informations imprimées), dont la valeur ne dépasse pas 29 EUR. Les cadeaux d'une valeur supérieure reviennent à l'Etat. Si une personne dans le service public a accepté un cadeau et que cela crée un conflit d'intérêt, elle ne peut participer à la prise de décisions ou remplir de fonctions officielles concernant l'auteur du cadeau pendant un an.

206. Conformément à l'article 6 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics, des cadeaux d'une valeur de plus de 145 EUR, à moins qu'ils n'aient été offerts par un proche, doivent être déclarés dans la déclaration d'intérêts privés. Les cadeaux provenant de proches doivent être déclarés si leur valeur dépasse 2 896 EUR.

Incompatibilités et activités accessoires

207. Un procureur ne peut occuper une autre fonction élective ou nominative dans d'autres institutions, sociétés ou organisations, hormis si cette fonction concerne la recherche, l'enseignement et des activités créatives ou s'il est détaché auprès d'institutions internationales, européennes ou étrangères. L'exercice de ces activités est soumis à l'autorisation du PG. Un procureur ne peut recevoir aucune rémunération autre que celle concernant des activités d'enseignement et créatives ou pour des travaux au sein de groupes et de commissions de rédaction de textes de loi, sauf si les activités font parties de ses missions directes (article 29, LMP).

208. Un procureur peut adhérer à des syndicats ou à des associations, sous réserve du respect du principe de neutralité politique. En conséquence, il ne peut être adhérent ou sympathisant de partis et organisations politiques, ni participer à une activité qui serait contraire à la neutralité politique. La participation à des grèves et manifestations est également interdite (article 21, LMP).

Récusation et retrait

209. Les motifs de récusation applicables aux procureurs sont les mêmes que ceux qui s'appliquent aux juges et autres parties à des procédures pénales. Ils sont prévus à l'article 58 du Code de procédure pénale, en vertu duquel une personne ne peut pas participer à la procédure judiciaire si :

- 1) la personne est une victime, un procureur privé, un plaignant civil, un accusé civil, un membre de la famille ou parent de ces personnes, ou un membre de la famille d'une personne suspectée, accusée ou condamnée ou d'un représentant légal, d'un juge, d'un juge/officier chargé de l'enquête préliminaire avant le procès, procureur ou avocat conseil dans l'affaire ;

- 2) la personne a pris part à l'affaire en tant que témoin, représentant légal d'une personne suspectée, accusée ou condamnée, représentant d'une victime, procureur privé, plaignant civil ou accusé civil ;
- 3) la personne ou ses proches sont intéressés à l'issue de l'affaire ;
- 4) les participants à la procédure judiciaire indiquent d'autres circonstances amenant à nourrir des doutes bien fondés concernant l'impartialité de cette personne.

210. Un procureur doit s'exclure de sa propre initiative si l'une des circonstances ci-dessus se produit. D'autres parties à l'affaire peuvent également déposer une demande de récusation du procureur dans une affaire, tant durant l'enquête préliminaire avant le procès que lorsque celui-ci a été porté devant le tribunal (article 59, Code de procédure pénale). La procédure varie, en fonction du moment où l'on se trouve. Durant l'étape de l'enquête préliminaire avant le procès, le juge d'instruction tranche. Au tribunal, c'est le juge de la magistrature assise pertinent qui décide. Une récusation informelle peut intervenir, mais ce cas n'est pas fréquent.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

211. Les articles 18 à 21 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics contiennent des restrictions générales qui s'appliquent aux procureurs comme à toute personne du service public lorsqu'ils quittent le ministère public. Selon des données récentes fournies par les autorités, ils seraient environ 3,5% à quitter leurs fonctions. L'article 18 prévoit une période de latence de un an avant que le procureur puisse conclure un contrat d'embauche pour la gestion d'entités sur lesquelles l'ancien fonctionnaire avait un pouvoir de supervision ou de contrôle ou en faveur desquelles il a participé à la prise de décision pour obtenir des décisions de l'Etat ou une assistance financière, durant l'année immédiatement précédant la cessation de ses fonctions. L'article 19 prévoit une limitation d'un an avant que le procureur ayant cessé ses fonctions puisse conclure des contrats avec son ancien employeur et l'article 20 une limitation d'un an en matière de représentation et de relations officielles avec des personnes physiques ou morales de l'ancien service de rattachement du procureur. Les anciens collègues du fonctionnaire doivent sans délai notifier leur chef de service en cas de relations officielles. La CSEI peut décider d'exemptions aux restrictions susmentionnées dans des cas spécifiques, lorsque l'application de limitations peut nuire aux intérêts du publics ou de l'Etat (article 21, loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics).

212. Comme expliqué pour les parlementaires, la jurisprudence prévoit que la période de latence s'applique aussi si une personne passe du secteur privé au service public. En conséquence, en cas de changement dans les fonctions d'une personne, cette dernière est considérée comme liée à son précédent lieu de travail pendant 12 mois.

Contacts avec des tiers, données confidentielles

213. La confidentialité est l'un des principes du Code d'éthique pour les procureurs. Selon ce principe, un procureur 1) ne doit faire aucun commentaire sur des informations confidentielles ou des données recueillies de manière privée et détenues par son service ; s'abstenir d'annoncer ou de diffuser des informations officielles non vérifiées ou des informations détenues par d'autres procureurs sans que ceux-ci en soient avertis ; 2) sans base juridique ou morale, s'abstenir de dévoiler au public ou à des personnes intéressées des données sur des procédures judiciaires, une enquête préliminaire à un procès ou un examen préliminaire par les services de poursuite ; 3) ne doit pas communiquer de données reçues dans l'exécution de ses fonctions officielles à une entité extérieure ou pour satisfaire des intérêts illégaux de tiers.

214. L'obligation de préserver des informations confidentielles est également visée à l'article 20 de la LMP. Dans le cadre de leurs fonctions, les procureurs doivent respecter

les conditions édictées dans les Règles sur l'administration d'informations secrètes. Les procureurs doivent être habilités pour pouvoir travailler avec des informations classifiées qui sont marquées « secret » ou « top secret ».

215. De plus, la Recommandation sur la publication de données relatives à une enquête préliminaire avant un procès et la Description de la procédure pour la communication d'informations à des compilateurs d'informations publiques, toutes deux approuvées par décret du PG, prévoient des règles concernant les contacts avec des tiers. Les autorités sont invitées à réviser et, au besoin, à actualiser ces règles dans le contexte de la mise en œuvre de la recommandation ix (paragraphe 177).

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

216. Comme les parlementaires, les procureurs doivent soumettre trois déclarations, conformément à la Loi sur la déclaration de patrimoine des résidents, la Loi sur l'impôt sur le revenu personnel et la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics. Les déclarations faites en vertu des deux premières de ces lois concernent la prévention de l'enrichissement sans cause et de l'évasion fiscale, celles faites en vertu de la troisième visent à éviter les conflits d'intérêt. Une description détaillée de ce système figure dans la section du présent rapport consacrée aux parlementaires (voir paragraphes 69 à 82).

217. Les procureurs peuvent détenir des intérêts financiers (actions de capital de sociétés, obligations, obligations convertibles ou autres obligations financières, par exemple, à l'égard de banques ou d'établissements de crédits). Lorsque la valeur totale de ces intérêts dépasse 1 448 EUR, ceux-ci doivent être déclarés dans la déclaration de patrimoine (article 3, loi sur la déclaration du patrimoine des résidents).

218. Les déclarations de patrimoine et de revenus doivent être remplies chaque année sous forme électronique. L'obligation de déclarer le patrimoine et les revenus s'applique aussi aux membres de la famille du procureur – les conjoints et enfants (adoptés) de moins de 18 ans domiciliés à son domicile.

219. En principe, les données émanant d'une déclaration du patrimoine peuvent être publiées avec l'accord écrit du déclarant. Toutefois, les déclarations du PG, du PG adjoint, des chefs d'unités structurelles du ministère public ainsi que des chefs de parquets régionaux et de districts et de leurs familles sont publiés chaque année sur le site web de l'Inspection des impôts.

220. Les déclarations d'intérêts privés doivent être remplies électroniquement dans le mois qui suit l'entrée en fonction et actualisées au besoin en cas de changement de situation. Elles couvrent les intérêts du procureur et ceux de son conjoint ou partenaire, sauf s'ils ne cohabitent pas. Les déclarations annuelles du PG, du PG adjoint, des du PG adjoint, des chefs d'unités structurelles du ministère public ainsi que des chefs de parquets régionaux et de districts et de leurs familles sont publiées chaque année sur le site web de la CSEI²⁶. La CSEI arrête chaque année une liste nominale des postes concernés par cette publication. Des déclarations annuelles d'intérêts privés d'autres procureurs peuvent être publiées sur décision motivée de la CSEI.

221. Tous les interlocuteurs rencontrés durant la visite sur place ont reconnu que les procureurs s'acquittent de leurs obligations déclaratives. L'EEG n'a pas rencontré de problème concernant la portée de ces obligations ou la compréhension des éléments à déclarer.

²⁶ <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?Itemid=57>;
http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=1022%3Apageikt-per-eds-deklaracij-paieka&catid=21&Itemid=35

Surveillance et mise en œuvre

Déclaration de revenus, de patrimoine et de passif

222. Comme expliqué dans la section du présent rapport consacrée aux parlementaires, l'Inspection des impôts est chargée de la vérification des données portées dans les déclarations de patrimoine et de revenus (article 8, LDAR). Le lecteur est renvoyé aux paragraphes 83-85 du présent rapport pour une description détaillée de la procédure de vérification, des sanctions encourues pour non-respect des obligations concernant ces obligations, ainsi que pour l'évaluation de l'EEG à cet égard.

Déclaration d'intérêts privés et autres règles de conduite

223. Le respect par les procureurs des règles déclaratives concernant les intérêts privés et des autres dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics est contrôlé par la CSEI et par le supérieur hiérarchique des procureurs. Ce dernier et la Commission de déontologie des procureurs supervisent le respect des autres règles de conduite.

224. Un procureur qui aurait contrevenu aux dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics ne peut recevoir de primes ou de promotion pendant un an après le jour où la violation a été établie (article 15, loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics). Il encourt en outre une amende de 145 à 190 EUR et des sanctions disciplinaires ; dans ce dernier cas, il risque une amende de 290 à 580 EUR ou la mise à pied (article 202-1, Code des infractions administratives).

225. Les cas de violation par un procureur des dispositions légales, de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'actes jetant le discrédit sur le ministère public ainsi que d'autres violations du Code d'éthique constituent des motifs d'enquête par la Commission de déontologie des procureurs. La Commission ne peut s'autosaisir, elle ne peut intervenir que si elle est saisie par le PG, le PG adjoint ou le procureur en chef (adjoint) d'une unité ou division territoriale, qui ne peuvent la saisir que pour le cas d'un procureur sous leur supervision hiérarchique. Elle peut également être saisie par des participants aux procédures judiciaires – le cas le plus fréquent en pratique – ou quiconque a connaissance d'une possible faute grave. Un procureur peut aussi contacter la Commission pour que celle-ci évalue si ses actions sont conformes au Code d'éthique. La Commission ne peut pas enquêter sur d'éventuels manquements commis par le PG ou ses adjoints, ces cas relevant de la compétence de la CSEI. Elle peut examiner la conduite de l'un de ses membres, mais uniquement que celui-ci a été suspendu ou mis à pied.

226. La Commission de déontologie des procureurs est un organe indépendant composé de sept membres nommés pour trois ans. Quatre d'entre eux sont des procureurs, dont deux sont nommés par le Conseil de collège et deux par le PG, dont un sur recommandation du syndicat des procureurs. Les trois autres membres doivent être des personnes non professionnelles à la réputation sans tache. Un est nommé par le Président de la République, un par le Président du Seimas et un par le Premier Ministre (article 10.6 LMP). La Commission est aidée par une personne et reçoit une assistance administrative par le parquet central.

227. La commission peut demander au chef du service concerné de produire les éléments nécessaires à son enquête. Si elle a besoin d'informations supplémentaires, elle peut s'adresser au Service d'enquêtes internes du parquet central pour qu'il procède aux investigations nécessaires. La Commission décide à la majorité de ses membres. Si elle décide qu'elle est en présence d'un cas de violation des dispositions légales, de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'actes jetant le discrédit sur le ministère public

ainsi que d'autres violations du Code d'éthique, la Commission peut proposer au PG d'infliger l'une des sanctions disciplinaires suivante : 1) avertissement ; 2) blâme ; 3) abaissement de l'ancienneté ; 4) rétrogradation ; 5) limogeage (article 40, LMP).

228. Une action disciplinaire à l'encontre d'un procureur est prescrite trois ans après le jour de la violation potentielle et six mois après le jour où la violation a été découverte et qu'un jugement du tribunal a été rendu et pris effet (article 24.3.6, Règles de la Commission de déontologie des procureurs).

229. L'EEG a été informée de plusieurs cas d'application des règles relatives aux conflits d'intérêt et autres règles de conduite.

Immunité

230. Une enquête préliminaire concernant un acte pénalement répréhensible commis par un procureur ne peut être entamée que par le PG. Une fois celle-ci entamée, les procureurs sont soumis aux règles et procédures générales du Code de procédure pénale. L'immunité s'étend à la perquisition et à la saisie concernant le logement du procureur, son bureau, son véhicule et ses biens, sauf en cas de flagrant délit (article 12, LMP). Comme indiqué pour les parlementaires, la prescription pour des infractions pénales est suspendue si et aussi longtemps que l'organe compétent refuse de lever l'immunité du suspect.

231. Une enquête préliminaire concernant un acte criminel commis par le PG ne peut être entamée que sur décision du Président de la République, qui le relève des fonctions avec l'accord du Seimas.

232. La responsabilité administrative d'un procureur peut être engagée selon la procédure édictée dans le Code des infractions administratives.

Conseil, formation et sensibilisation

233. Il n'y pas d'institution de formation pour les procureurs en Lituanie. Ceux-ci sont invités à s'intégrer aux modules de formation organisés pour les juges. Une formation périodique et obligatoire est proposée, sur une durée moyenne de 18 heures de formation par an. Certaines de ces activités de formation traitent de questions liées à la prévention de la corruption, par exemple l'évaluation des projets de loi sur des aspects de la corruption étatique, sociale, économique, financière et autres, ainsi que des questions liées à l'enquête dans des activités de corruption et des délits pénaux liés à la corruption.

234. L'EEG a appris avec satisfaction que le PG avait nommé trois spécialistes chevronnés, travaillant dans le service du personnel et juridique du parquet central, qui sont chargés de fournir des informations et des conseils aux procureurs concernant les déclarations d'intérêts privés. Les consultations sont confidentielles, par téléphone ou courrier électronique. Les procureurs peuvent aussi s'adresser à la CSEI sur des questions d'éthique.

235. De telles initiatives sont très utiles, mais l'EEG est fermement persuadée que l'accent doit être davantage mis par le ministère public lui-même sur la sensibilisation aux questions de comportement et d'éthique. Les affaires mentionnées par les autorités montrent que des sanctions sont prises en cas d'allégations de manquements, ce dont il convient bien entendu de se réjouir. Toutefois, il convient de rechercher maintenant une approche plus équilibrée combinant sanction et prévention. A l'heure actuelle, il n'y a pas de politique de sensibilisation spécifiquement consacrée à l'éthique, ni d'intention d'en mettre une en place. L'EEG a entendu dire parfois que les procureurs chevronnés sont censés « connaître la musique ». Ce type de position reflète une compréhension

insuffisante de la valeur de la communication, de l'éducation et de la formation régulière pour mettre en pratique des règles et développer une sensibilisation commune et largement partagée de ce qui est convenable et conforme à l'éthique. L'EEG rappelle aussi la nécessité, exprimée plus haut dans ce rapport, de compléter le Code d'éthique par des conseils pratiques. C'est pourquoi, **le GRECO recommande que (i) le Code d'éthique des procureurs soit complété de manière à donner des conseils pratiques à titre de commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets sur des conflits d'intérêt et des problèmes d'éthique et que (ii) des mesures supplémentaires soient prises pour sensibiliser les procureurs à ces questions, notamment en stimulant les discussions au niveau institutionnel.** La coordination avec des institutions ayant un mandat et une expertise particuliers dans ce domaine, telles que la CSEI, comme prévu dans la recommandation **i**, est également pertinente pour la mise en œuvre de cette recommandation. Enfin, la visibilité de ces mesures dans le grand public pourrait contribuer à accroître la confiance du public dans le ministère public et à améliorer l'image de ce dernier.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

Générale

- i. qu'à l'initiative de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, la coopération entre les institutions chargées de contrôler que les membres du Seimas, les juges et les procureurs appliquent les règles relatives à la conduite professionnelle, aux conflits d'intérêts et aux questions connexes soit renforcée de manière significative (paragraphe 21) ;**

Concernant les parlementaires

- ii. que la transparence du processus législatif continue d'être améliorée en s'assurant que les ordres du jour, documents de travail et procès-verbaux des séances des commissions sont diffusés en temps utile (paragraphe 33) ;**
- iii. l'introduction de règles sur la façon dont les députés sont en contact avec des lobbyistes et d'autres tierces parties qui cherchent à influencer sur le processus législatif (paragraphe 64) ;**
- iv. que des mesures appropriées soient adoptées en vue d'améliorer l'efficacité du contrôle et de l'application des règles relatives aux déclaration d'intérêts privés et d'autres règles de conduite applicables aux membres du Seimas (paragraphe 92) ;**
- v. que des mécanismes internes efficaces soient élaborés pour promouvoir, sensibiliser, et donc préserver l'intégrité au sein du Seimas, tant au niveau institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions éthiques liées à la conduite parlementaire, etc.) qu'individuel (fourniture de conseils spécialisés de nature confidentielle) (paragraphe 96) ;**

Concernant les juges

- vi. que les autorités judiciaires poursuivent leurs efforts pour garantir (i) une formation appropriée afin de renforcer les compétences professionnelles de rédaction des décisions judiciaires et (ii) une meilleure communication avec le public (paragraphe 107) ;**
- vii. (i) revoir le mode de nomination des membres de la Commission de sélection des candidats à des fonctions judiciaires afin de renforcer leur indépendance et de consolider la procédure de recours contre les décisions de cette Commission et (ii) élargir le rôle du Conseil de la magistrature dans la procédure de sélection des juges (paragraphe 116) ;**
- viii. que les autorités judiciaires (i) prennent d'autres mesures pour sensibiliser les juges aux questions éthiques et aux conflits d'intérêts, notamment en favorisant les débats institutionnels et que (ii) le public soit informé de ces mesures (paragraphe 171) ;**

Concernant les procureurs

- ix. que les autorités du parquet poursuivent leurs efforts pour améliorer la communication entre le ministère public et le public, notamment en veillant à la bonne application des normes adoptées, en les complétant si besoin, et en fournissant une formation pertinente (paragraphe 177) ;**
- x. pour augmenter la transparence et l'objectivité du recrutement et de la promotion dans le ministère public, renforcer l'influence décisive des commissions de sélection, en prévoyant que leurs recommandations soient suivies en temps normal, et qu'en cas contraire, une justification soit donnée par écrit (paragraphe 188) ;**
- xi. que (i) le Code d'éthique des procureurs soit complété de manière à donner des conseils pratiques à titre de commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets sur des conflits d'intérêt et des problèmes d'éthique et que (ii) des mesures supplémentaires soient prises pour sensibiliser les procureurs à ces questions, notamment en stimulant les discussions au niveau institutionnel (paragraphe 235).**

237. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Lituanie à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

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

Le GRECO

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

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

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