

Adoption : 3 décembre 2021
Publication : 26 avril 2022

Public
GrecoRC5(2020)1

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et
des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

LITUANIE



Adopté par le GRECO
à sa 89^e Réunion plénière (Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2021)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF	9
<i>Systeme de gouvernement</i>	9
<i>Le Président de la République</i>	9
<i>Le Gouvernement</i>	11
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	13
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	16
<i>Cadre institutionnel</i>	17
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	18
<i>Sensibilisation</i>	20
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF	22
<i>Accès aux informations</i>	22
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois</i>	23
<i>Tiers et lobbyistes</i>	24
<i>Mécanismes de contrôle</i>	26
CONFLITS D'INTÉRÊTS	28
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	29
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	29
<i>Contrats avec des autorités étatiques</i>	29
<i>Cadeaux</i>	30
<i>Utilisation abusive de ressources publiques et d'informations confidentielles</i>	30
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	31
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	31
<i>Obligations déclaratives</i>	31
<i>Mécanismes de contrôle</i>	34
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXÉCUTION	36
<i>Procédures pénales et immunités</i>	36
<i>Mécanismes d'exécution non pénale</i>	37
<i>Statistiques</i>	39
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS	40
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	40
<i>Aperçu de différents services répressifs</i>	40
<i>Organisation et responsabilité de certains services répressifs</i>	40
<i>Accès aux informations</i>	44
<i>Confiance du public envers les services répressifs</i>	44
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i>	45
POLITIQUE ANTI-CORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL	45
<i>Politique anti-corruption et d'intégrité</i>	45
MESURES DE GESTION DU RISQUE POUR LES DOMAINES EXPOSÉS À LA CORRUPTION	47
<i>Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins</i>	48
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	48
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	51
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI	52
<i>Sélection initiale et recrutement</i>	52
<i>Vérification</i>	53
<i>Avancement</i>	53
<i>Évaluation des performances</i>	55
<i>Rotation</i>	56
<i>Cessation de fonctions et révocation</i>	56

<i>Salaires et avantages</i>	56
CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	57
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	58
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers</i>	58
<i>Cadeaux</i>	60
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	61
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles, contacts avec des tiers</i>	61
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	61
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	62
<i>Obligations déclaratives</i>	62
<i>Mécanismes de contrôle</i>	63
SURVEILLANCE ET CONTRÔLE	63
<i>Contrôle interne</i>	63
<i>Contrôle externe</i>	64
<i>Système de dépôt de plaintes</i>	64
<i>Obligations de signalement</i>	65
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	65
PROCÉDURE RÉPRESSIVE ET SANCTIONS.....	67
<i>Procédures disciplinaires et autres procédures administratives</i>	67
<i>Procédures pénales et immunités</i>	68
<i>Statistiques</i>	68
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	73

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le présent rapport évalue l'effectivité du cadre en place en Lituanie pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (le Président de la République, les ministres et les fonctionnaires de confiance politique), ainsi que parmi les membres de la police lituanienne et du Service national des garde-frontières. Il vise à encourager une réflexion dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. La lutte contre la corruption figure au premier plan des priorités politiques de la Lituanie depuis de nombreuses années, à telle enseigne que le pays s'est doté d'un cadre normatif et institutionnel complet en la matière. Toutefois, la mise en œuvre de la réglementation en vigueur, la prévention de la corruption et la coordination générale de l'action menée sur ce terrain pourraient encore être améliorées. Pour remédier à ces problèmes, une nouvelle loi relative à la prévention de la corruption entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Elle confère aux institutions du secteur public la responsabilité première de prévenir la corruption, aussi bien entre elles qu'au sein de leur personnel. Le GRECO se félicite de cette évolution vers un système de prévention de la corruption fondé sur le principe de la subsidiarité. Si chaque institution parvient à concevoir, mettre en œuvre et superviser effectivement sa propre politique de lutte contre la corruption dans le cadre de la loi et avec le concours du Service des enquêtes spéciales et de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI), il sera possible d'obtenir un système de prévention efficace et opérationnel ; plusieurs conditions doivent cependant être réunies pour qu'un tel système puisse fonctionner dans les faits.

3. Le rapport souligne que les règles déontologiques existantes, qui s'appliquent à la fois aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et au personnel des services répressifs, sont trop générales. Elles doivent être modifiées et complétées par des orientations pratiques, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts, dont les cadeaux et autres avantages, les contacts avec des tiers, etc. Les ministres et conseillers politiques devraient être systématiquement informés au moment de leur prise de fonctions des normes en matière d'intégrité qui les concernent et de la conduite que l'on attend d'eux. Compte tenu du rôle primordial qu'il sont appelés à jouer dans le futur modèle de prévention de la corruption fondé sur le principe de subsidiarité, les ministres devraient également être informés des moyens qui leur permettraient d'assurer au sein de leurs ministères respectifs une intégrité effective et la bonne application des politiques anti-corruption.

4. La mise en place d'un système relatif à la transparence de l'accès à l'information publique est un fait acté, tout comme l'existence d'une nouvelle loi sur le lobbying. Il convient de veiller à ce que les délais prévus pour les consultations publiques concernant des projets d'initiatives législatives du Gouvernement soient suffisants et de faire en sorte que les agendas des ministres et de leurs conseillers soient rendus publics et communiqués de façon assez détaillée pour offrir une plus grande transparence et donner à la CSEI la possibilité de mieux surveiller les contacts entre des politiciens de haut niveau et des tiers, y compris des lobbyistes.

5. L'objectif et la portée du système de déclaration mis en place en Lituanie sont très larges ; il couvre en effet des questions qui vont de la transparence générale à la lutte contre la corruption, en passant par les contrôles relatifs au patrimoine et à l'enrichissement illicite, ou encore à la prévention globale des conflits d'intérêts. Tous les hauts responsables y sont

assujettis, qu'il s'agisse de personnalités politiques de haut rang ou de membres des services répressifs. Bien que le nouveau registre informatique de déclaration d'intérêts privés constitue une avancée certaine qui devrait faciliter un examen plus approfondi des déclarations, le GRECO note que la CSEI n'y procède que dans le cadre d'enquêtes spécifiques ; il recommande que les déclarations des hauts responsables politiques fassent systématiquement l'objet d'une vérification minutieuse. Il recommande en outre de revoir les modalités d'exécution actuellement suivies et de clarifier à cette occasion les rôles respectifs des responsables des institutions et de la CSEI, de veiller à ce que les enquêtes sur d'éventuels agissements contraires à la loi commis par des ministres et leurs conseillers soient menées par un organe indépendant et d'examiner l'efficacité des sanctions prévues par la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans les dossiers impliquant de hauts responsables politiques.

6. Pour ce qui concerne les responsables des services répressifs, il convient de saluer la vaste portée et l'exhaustivité de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, mais ce texte doit encore être consolidé. Aussi, le GRECO préconise-t-il l'organisation d'activités de formation et de sensibilisation axées sur ce texte. Il note l'existence de règles rigoureuses en matière de recrutement, de carrière et de contrôle interne dans la police et le Service national des garde-frontières, mais considère qu'il serait nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour garantir la cohérence entre les principes et des décisions relatives à l'intégrité du personnel (par exemple, pour autoriser l'exercice d'activités accessoires), en particulier s'agissant des différentes commissions d'éthique de la police qui relèvent de 16 services différents. La période suivant la cessation des fonctions (pratique du pantouflage) est un autre domaine dans lequel un effort accru s'impose pour éviter les mouvements inappropriés vers le secteur privé susceptibles de créer des conflits d'intérêts.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la Lituanie a été évaluée dans le cadre des Premier (mars 2002), Deuxième (mai 2005), Troisième (juillet 2009) et Quatrième (décembre 2014) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site internet du GRECO (www.coe.int/greco). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a démarré le 1er janvier 2017¹.

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités lituaniennes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le truchement du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités lituaniennes, qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La Lituanie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption de ce rapport.

9. Pour l'élaboration du présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite à Vilnius du 14 au 18 juin 2021, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Lituanie au Questionnaire d'Évaluation (Greco(2016)19) et sur d'autres renseignements recueillis, notamment au sein de la société civile. L'EEG était composée de M. Juan CHECA DOMINGUEZ, Inspecteur de police, Chef de section de la brigade en charge de la sécurité publique à la Direction générale de la police nationale du Ministère de l'Intérieur (Espagne), M. Elnur MUSAYEV, Directeur du Service des procédures non-pénales, Ministère public (Azerbaïdjan), Mme Monika OLSSON, Directrice de la Division chargée du Droit pénal au ministère de la Justice de la Suède, et M. Alvis VILKS, Chef du Service de l'assurance qualité de la société d'État par actions « Latvijas Gaisa satiksme », ancien directeur adjoint du Bureau de la prévention et de la répression de la corruption (KNAB) (Lettonie). L'EEG a bénéficié de l'assistance de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS, membre du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec le Vice-Ministre de la Justice, des membres du Parlement, ainsi que des représentants du cabinet du Président de la République, du Secrétariat du Gouvernement, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances, de la police lituanienne, du Service national des garde-frontières, du Bureau du médiateur du Parlement, de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, du Service des enquêtes spéciales, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des impôts et du Parquet général. L'EEG a également rencontré des représentants des médias, d'organisations non gouvernementales, des milieux universitaires, ainsi que des syndicats des services répressifs et des organisations patronales.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site internet](#) du GRECO.

III. CONTEXTE

11. La Lituanie est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et à la lutte contre la corruption². Elle peut se prévaloir d'un excellent bilan en termes de mise en œuvre des recommandations émises par le GRECO lors des cycles précédents, avec un taux de conformité de 94 % à ce jour (47 des 50 recommandations formulées par le GRECO pendant ses autres cycles d'évaluation ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante).

12. Le niveau de corruption perçue en Lituanie s'est progressivement amélioré ces dernières années. Selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International³, la Lituanie se situe au 35^e rang sur 180 pays avec un score de 60 sur 100, contre 48 sur 100 en 2011. D'après le Baromètre mondial de la corruption 2021 de Transparency International⁴, 77% des personnes interrogées en Lituanie estimaient que la corruption au sein du Gouvernement constituait un grave problème (la moyenne pour l'UE étant de 62 %) et 61 % pensaient que le Gouvernement était contrôlé par quelques gros intérêts (moyenne de l'UE : 53 %). En revanche, seuls 7 % estimaient que le cabinet du Président de la République était corrompu et 19 % que tel était le cas du cabinet du Premier ministre (moyenne de l'UE pour le cabinet du Président/Premier ministre : 23 %). S'agissant de la police, 9 % des personnes interrogées en Lituanie la jugeaient corrompue (moyenne de l'UE : 11 %). Parmi les personnes qui avaient été en contact avec la police au cours des douze mois précédant l'enquête, 4 % ont indiqué avoir eu recours à la corruption (moyenne de l'UE : 3 %) et 16 % avoir fait intervenir leurs relations personnelles (moyenne de l'UE : 20 %).

13. L'enquête publique annuelle intitulée « Carte lituanienne de la corruption »⁵, commanditée par le Service des enquêtes spéciales, brosse un tableau similaire. Les résidents lituaniens placent la corruption au 5^e rang des problèmes les plus importants (sur 18) et seules 35 % des personnes interrogées la considèrent comme un problème particulièrement grave. Il s'agit du plus faible pourcentage depuis 2007. Ni le Gouvernement ni la police ne figurent parmi les institutions jugées les plus corrompues. Quelque 9 % des personnes interrogées ont déclaré avoir eu recours à la corruption durant la période de douze mois couverte par l'enquête. Là aussi, il s'agit du taux le plus bas enregistré depuis 2007, date à laquelle elles étaient 28 % à déclarer avoir usé de telles pratiques. Plusieurs personnes rencontrées sur place par l'EEG ont confirmé cette tendance à la baisse, surtout en ce qui concerne la corruption à petite échelle, tout en soulignant que le recours aux relations personnelles était préoccupant.

14. Comme l'a observé le GRECO lors de précédents cycles d'évaluation, la lutte contre la corruption figure au premier plan des priorités politiques de la Lituanie depuis de nombreuses

² Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / administration publique et corruption / utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Troisième cycle d'évaluation : incrimination de la corruption / transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

³ [2020 - CPI - Transparency.org](https://www.transparency.org)

⁴ https://transparency-se.s3.amazonaws.com/uploads/attachment/media/722/GCB_EU_2021_WEB.pdf

⁵ https://stt.lt/data/public/uploads/2021/06/lkz_2020_eng-003.pdf

années, à telle enseigne que le pays s'est doté d'un vaste cadre normatif et institutionnel en la matière, généralement reconnu comme son meilleur atout en termes de lutte contre la corruption. Toutefois, la mise en œuvre de la législation et de la réglementation pertinentes, les mesures de prévention de la corruption et la coordination générale de l'action menée sur ce terrain pourraient être encore améliorées.

15. Pour remédier à ces problèmes, une nouvelle loi relative à la prévention de la corruption⁶ a été adoptée le 29 juin 2021, en remplacement de l'ancien texte en vigueur depuis près de 20 ans. Ce texte doit prendre effet au 1^{er} janvier 2022. Il vise à organiser une prévention systématique de la corruption dans les institutions du secteur public et prévoit principalement 1) de confier à ces institutions la responsabilité première d'empêcher la corruption, tant entre elles qu'au sein de leur personnel, 2) de conférer des droits et devoirs et des garanties opérationnelles aux instances en charge de la prévention de la corruption, 3) de créer les conditions permettant de mesurer et de comparer le niveau de résistance à la corruption en interne, et 4) d'encourager la participation d'entités du secteur privé à la prévention de la corruption.

⁶ https://www.stt.lt/data/public/uploads/2021/09/law-on-corruption-prevention-new_2021.pdf

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Systeme de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Systeme de gouvernement

16. La Lituanie est une république démocratique indépendante (article premier de la [Constitution](#)) dotée d'un pouvoir exécutif bicéphale avec, d'une part, le Président de la République - le Chef de l'État - et, de l'autre, le Gouvernement, chacun exerçant ses pouvoirs respectifs en toute indépendance. Certains pouvoirs, expressément énoncés dans la Constitution, sont toutefois exercés conjointement par le Président de la République et le Gouvernement. Le pouvoir législatif est confié au Parlement lituanien, le Seimas, composé d'une seule assemblée de 141 membres élus pour une durée de quatre ans.

Le Président de la République

17. Le Président de la République⁷ détient les principaux pouvoirs en matière de politique étrangère : il représente le pays dans les relations internationales (articles 77 et 84 de la Constitution), règle les principales questions de politique étrangère et met en œuvre cette politique avec le Gouvernement. Il signe les traités internationaux, qui sont ensuite soumis au Seimas pour ratification, et nomme, sur proposition du Gouvernement, les représentants diplomatiques de la République de Lituanie.

18. Le Président exerce également des fonctions importantes en matière de politique intérieure : il convoque les élections au Seimas et peut dissoudre l'Assemblée. Avec l'accord du Seimas, il nomme le Premier ministre et le charge de former le Gouvernement. Il nomme officiellement les ministres sur proposition du Premier ministre. Le Président possède un droit d'initiative législative et promulgue les lois. Il peut également opposer son veto à une loi et saisir le Conseil constitutionnel. Il peut prendre des décrets dans le cadre de ses fonctions. Le Président présente des rapports annuels au Seimas sur la politique intérieure et étrangère.

19. Le Président est le commandant en chef des forces armées, dirige le Conseil de défense de l'État, confère les plus hauts grades militaires et nomme le commandant des forces armées ainsi que le chef du Service de sécurité avec l'accord du Seimas. En cas d'attaque armée, le Président de la République peut prendre des décisions relatives à la défense et proclamer l'état d'urgence. Toutes ces décisions devront ensuite être approuvées par le Seimas lors de sa session suivante.

20. Le Président joue également un rôle dans l'exercice du pouvoir judiciaire, en ce qu'il propose et nomme certains magistrats : il soumet ainsi au Seimas les candidatures des juges et du Président de la Cour suprême, ainsi que celles de trois juges et du Président de la Cour constitutionnelle. Il nomme les juges et le Président de la Cour d'appel, ainsi que les juges et présidents des tribunaux régionaux et locaux.

21. Le Président de la République octroie en outre la citoyenneté, accorde la grâce aux condamnés et décerne les distinctions officielles.

⁷ Les fonctions du Président de la République sont énoncées au Chapitre 6 de la Constitution.

22. Le Président n'est politiquement responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions que s'il enfreint gravement la Constitution ou rompt son serment. Certains de ses décrets doivent être contresignés par le Premier ministre ou le ministre concerné, qui en assume la responsabilité ; ils ne concernent cependant que la nomination de représentants diplomatiques, l'octroi des plus hauts grades militaires, la proclamation de l'état d'urgence et l'octroi de la citoyenneté.

23. Le Président bénéficie du concours des [services de la présidence](#), dirigés par un chancelier. Ces services comprennent plusieurs groupes de conseillers dans divers domaines (économique et social, communication, affaires étrangères, etc.) ainsi que le cabinet du Président. Au moment de la rédaction du présent rapport, les services de la présidence employaient au total 62 personnes, dont 42 fonctionnaires de confiance politique (personnelle) (voir le paragraphe 36 ci-après).

24. Selon les termes approuvés par le GRECO, un chef d'État est couvert par le cinquième cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le Gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

25. L'EEG note que la Lituanie est décrite comme un régime semi-présidentiel doté d'un pouvoir exécutif bicéphale, ce que confirme la Cour constitutionnelle. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et est l'une des figures principales de la vie politique du pays. Il ne fait pas nécessairement partie de la coalition au pouvoir et, selon les affiliations respectives du Président et du Gouvernement, leur relation s'inscrit dans un esprit de coopération ou, à l'inverse, dans un climat de concurrence.

26. Le Président a le pouvoir d'influer sur la nomination de certains ministres, en particulier ceux des Affaires étrangères et de la Défense, qui font l'objet de discussions approfondies. Durant sa visite sur place, l'EEG a appris que le Président n'avait jamais approuvé la composition d'un Gouvernement dans son ensemble.

27. Le Président de la République dispose d'un droit d'initiative législative, dont le titulaire actuel de la fonction a souvent fait usage puisqu'il a proposé 20 projets de loi en deux ans. Il a également utilisé à maintes reprises son droit de veto – 13 fois au cours des deux dernières années, dont 11 ont abouti. Le Président peut également saisir la Cour constitutionnelle d'une demande sollicitant un contrôle de l'action du Gouvernement, alors que l'inverse n'est pas possible. Il peut prendre des décrets pour assigner des tâches au Gouvernement. Selon les interlocuteurs de l'EEG, le Président n'utilise cependant jamais cette possibilité car il dispose d'autres moyens pour parvenir à ce résultat.

28. Le Président exerce par ailleurs une influence sur la politique gouvernementale par le biais du rapport annuel qu'il soumet au Seimas, dans lequel il peut critiquer l'action du Gouvernement ou du Parlement, ainsi que dans le cadre de ses réunions hebdomadaires avec

le Premier ministre. Il lui est en outre loisible de rencontrer les ministres au besoin. Durant la pandémie de Covid-19, par exemple, le Président s'est régulièrement entretenu avec le Ministre de la Santé. Selon les conseillers du Président, qui l'aident à les préparer, ces réunions ne sont pas seulement consacrées à l'échange d'informations ; elles permettent également au Président de contribuer à l'élaboration de la politique gouvernementale et de présenter ses intentions quant à d'éventuelles initiatives législatives. D'après les représentants des médias, les conseillers du Président peuvent également jouer un rôle dans le processus d'élaboration des politiques grâce à des échanges avec les ministres.

29. Au vu de ce qui précède, force est à l'EEG de constater que le Président lituanien est en mesure d'influer régulièrement sur la politique gouvernementale, influence dont il use effectivement en pratique. Il s'ensuit que le Président et ses conseillers de confiance politique (personnelle) entrent dans la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) telles que définies au paragraphe 24.

Le Gouvernement

30. Le Gouvernement lituanien se compose du Premier ministre et de 14 ministres (article 91 de la Constitution ; article 29 de la [loi sur le Gouvernement](#)). Actuellement, sept postes sont occupés par des femmes, dont celui de Premier ministre, et huit par des hommes. L'EEG se félicite de la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du Gouvernement actuel, conformément à la [Recommandation Rec\(2003\)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), aux termes de laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

31. Dans les 15 jours qui suivent sa nomination, le Premier ministre présente au Seimas la composition et le programme du Gouvernement qu'il a formé avec l'accord du Président de la République. Si ce programme n'est pas approuvé par le Parlement, le Premier ministre dispose d'un délai de 15 jours pour en présenter un autre. Le Gouvernement est habilité à agir dès que le Seimas a approuvé son programme à la majorité des voix.

32. Le Premier ministre représente le Gouvernement et préside ses réunions. En matière de politique étrangère, domaine dans lequel il exerce ses prérogatives conjointement avec le Président de la République, le Premier ministre donne pouvoir pour signer et négocier des accords internationaux et compose les délégations gouvernementales appelées à effectuer des visites officielles à l'étranger et à participer à des événements internationaux.

33. Le Gouvernement gère les affaires nationales et met en œuvre, avec le Président de la République, la politique étrangère. Il exécute les lois, les résolutions du Seimas et les décrets du Président de la République. Les résolutions gouvernementales sont signées par le Premier ministre et le ministre responsable du domaine concerné.

34. Les ministres décident des questions relevant de la compétence de leur ministère. Les domaines précis couverts par chaque ministère sont spécifiés dans la loi sur le gouvernement, dans d'autres textes de loi et dans la résolution gouvernementale n° 330 du 24 mars 2010 relative aux « domaines dont la gestion est déléguée aux ministres ». Lorsqu'ils en sont chargés par le Gouvernement, les ministres approuvent les règlements et les structures administratives des organismes relevant de leur ministère, et coordonnent et contrôlent les

activités de ces derniers. Dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres édictent des ordonnances, soit individuellement, soit conjointement avec d'autres ministres. Il n'existe aucun critère précis permettant de distinguer les décisions qui doivent être prises par l'ensemble du Gouvernement de celles qui peuvent l'être par un ministre à titre individuel. C'est soit le Seimas qui en décide au moment de confier une question spécifique à un ministre, soit le Gouvernement lorsqu'il utilise la possibilité de sous-délégation prévue par la loi. En matière financière, les ministres gèrent les crédits budgétaires qui leur sont alloués et peuvent prendre des décisions individuelles pour ce qui concerne la gestion, l'affectation et l'utilisation des fonds selon la destination prévue des crédits.

35. Le Gouvernement est responsable collectivement devant le Seimas. Chaque ministre est responsable, pour les questions qui relèvent de son mandat, devant le Parlement et le Président de la République. Les ministres dépendent directement du Premier ministre. Au moins une fois par an, le Gouvernement présente au Seimas un rapport d'activité. Les députés peuvent poser des questions aux ministres, auxquelles il est répondu oralement lors du temps consacré à cet exercice pendant les séances hebdomadaires du Seimas. Les questions et réponses peuvent également être écrites si, par exemple, un ministre ou le Président du Seimas estime que le problème soulevé exige une réponse complète et détaillée.

36. Le Premier ministre et les ministres sont assistés dans leurs fonctions par des fonctionnaires de confiance politique (personnelle). Le Premier ministre bénéficie de l'aide du Chancelier du gouvernement, du premier Vice-chancelier du gouvernement, de conseillers, d'un porte-parole et d'autres fonctionnaires de confiance politique (personnelle) qui lui apportent leur concours pour définir les dispositions et priorités politiques, prendre des décisions et les mettre en œuvre (article 44 de la loi sur le Gouvernement) et font partie du Secrétariat du gouvernement.

37. Le Chancelier du Gouvernement assiste notamment le Premier ministre dans la mise en œuvre du programme gouvernemental et participe, avec le premier Vice-chancelier et d'autres fonctionnaires de confiance politique (personnelle), à l'élaboration et à l'exécution des dispositions et priorités politiques ; il prépare l'examen des projets de loi présentés au Gouvernement et au Premier ministre ; il organise les séances du Gouvernement et assure la préparation des comptes rendus ; il assiste le Premier ministre dans la coordination et la mise en œuvre des politiques stratégiques de l'UE ; avec l'accord du Premier ministre, il approuve la structure du Secrétariat du Gouvernement et la liste des postes de fonctionnaires et membres du personnel dudit Secrétariat ; il recrute et révoque les fonctionnaires de carrière et les membres du personnel du Secrétariat engagés sous contrat de travail et, sur instruction du Premier ministre, recrute et révoque les fonctionnaires de confiance politique (personnelle) (article 45 de la loi sur le Gouvernement).

38. Chaque ministre peut être assisté de vice-ministres, dont le nombre – au maximum quatre – est fixé par le Gouvernement sur proposition du ministre. Les vice-ministres organisent et contrôlent l'exécution des tâches assignées par le Premier ministre, le Gouvernement et le ministre compétent ; ils organisent et contrôlent l'élaboration des projets de textes de loi ; sur ordre du ministre, ils coordonnent et contrôlent l'activité des organismes relevant du ministère et le représentent au Seimas ainsi qu'auprès du public (article 31 de la loi sur le gouvernement).

39. Les chanceliers sont à la tête de l'administration de chaque ministère. Ce sont des fonctionnaires de confiance politique (personnelle) recrutés et révoqués par les ministres respectifs. Ils coordonnent et contrôlent l'activité des services administratifs du ministère ainsi que, sur instruction du ministre, des organismes qui en relèvent. Toujours sur instruction du ministre, ils nomment et révoquent les fonctionnaires et membres du personnel du ministère recrutés sous contrat de travail.

40. Le Premier ministre et les ministres peuvent également bénéficier du concours de consultants publics qui prodiguent des conseils, formulent des propositions et fournissent toutes autres informations à leur demande. Ces consultants sont employés à la discrétion des ministres, n'apparaissent pas dans la structure du ministère et ne perçoivent pas de salaire. Le Service des enquêtes spéciales doit cependant être invité à fournir des informations à leur sujet, comme le prévoit le chapitre III de la loi sur la prévention de la corruption sur la « garantie de fiabilité du personnel » et les dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés leur sont applicables. Au moment de la visite sur place, six consultants publics travaillaient pour cinq ministères. Leurs noms figurent sur le site internet des ministères concernés.

41. Pour les besoins du présent rapport, les ministres, vice-ministres, chanceliers et fonctionnaires de confiance politique (personnelle) qui assistent le Premier ministre et les ministres doivent être considérés comme des PHFE. Tel n'est pas le cas des consultants publics, qui sont recrutés sur la base de leurs compétences techniques sur des sujets particuliers et ne semblent pas influencer de manière régulière sur la politique gouvernementale.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

42. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat d'une durée de cinq ans, renouvelable une fois. Il peut être destitué par le Seimas à la majorité des trois cinquièmes s'il a gravement enfreint la Constitution, rompu son serment ou commis un crime.

43. Le Premier ministre est nommé et démis de ses fonctions par le Président de la République, avec l'approbation du Seimas. Les ministres proposés par le Premier ministre sont formellement nommés et démis de leurs fonctions par le Président.

44. Le Gouvernement est tenu de démissionner : 1) lorsque le Seimas désapprouve par deux fois consécutivement le programme d'une équipe gouvernementale nouvellement constituée, 2) à la suite d'un vote de défiance du Seimas visant le Gouvernement ou le Premier ministre, 3) en cas de démission ou de décès du Premier ministre, 4) lorsqu'un nouveau Gouvernement est formé après des élections au Seimas, 5) lorsque plus de la moitié des ministres sont remplacés ou si, après l'élection du Président de la République, le Seimas ne confère pas de pouvoirs au nouveau Gouvernement (article 9 de la loi sur le gouvernement). Le Gouvernement peut également démissionner sur proposition du Premier ministre, démission que le Président de la République est tenu d'accepter.

45. Un ministre a le droit de démissionner ; il y est par ailleurs contraint en cas de vote de défiance du Seimas. Un ministre peut également être révoqué par le Président de la République sur proposition du Premier ministre (article 10 de la loi sur le gouvernement). Les

modifications apportées à la composition du Gouvernement sont effectuées par le Président dans les trois jours suivant la proposition du Premier ministre.

46. Les fonctionnaires de confiance politique (personnelle) sont recrutés, sans concours, par les « responsables politiques »⁸ (articles 2§9 et 13 de la loi sur la fonction publique). Le statut de ces agents est régi par la [loi sur la fonction publique](#). Ils sont soumis aux mêmes exigences que les autres fonctionnaires, à ceci près qu'ils peuvent être âgés de plus de 65 ans. Leur poste est lié à celui du responsable politique qui les a recrutés et leurs fonctions prennent fin lorsque celui-ci quitte son poste. Le responsable politique qui les emploie sur la base de la confiance doit veiller à ce qu'ils remplissent les exigences requises pour le poste, y compris en termes de bonne réputation (articles 4 et 9 de la loi sur la fonction publique).

47. En vertu de l'article 17 de la loi relative à la prévention de la corruption, des informations doivent être demandées par écrit au Service des enquêtes spéciales pour, entre autres, toute personne en passe d'être nommée par le Président de la République, le *Seimas*, le Président du *Seimas*, le Gouvernement ou le Premier ministre, ainsi que pour celles qui vont être nommées aux fonctions de vice-ministre et de chancelier d'un ministère. Cette procédure est également suivie avant la nomination des fonctionnaires de confiance politique (personnelle). La liste des informations fournies par le Service des enquêtes spéciales est strictement définie dans la loi relative à la prévention de la corruption et ne doit être utilisée par l'autorité de nomination que dans le but d'évaluer l'aptitude au poste.

48. Le Service des enquêtes spéciales recueille les informations suivantes : casier judiciaire du candidat ; condamnations ou allégations relatives à des infractions liées à des faits de corruption ; mesures de prévention prises dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée ; licenciement ou faute personnelle grave ; non-respect de normes d'éthique et de conduite professionnelle telles que celles prévues par la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, la loi sur le lobbying ou le code de conduite des responsables politiques ; les risques de corruption qui lui sont associés (ces informations comprennent les renseignements, les renseignements criminels, les renseignements analytiques anti-corruption sur un acte criminel qui se prépare, est en train d'être commis ou a été commis par la personne ou les facteurs de risque de corruption liés à la personne qui peuvent donner lieu à un risque de corruption dans le domaine de l'activité étatique ou municipale dans laquelle la personne cherche à occuper ou occupe le poste) ; toutes informations que le candidat aurait dissimulées et qui empêcheraient sa nomination ; infractions à la législation fiscale.

49. L'article 4 de la loi sur la fonction publique impose en outre aux fonctionnaires de jouir d'une réputation irréprochable. Un fonctionnaire ou un candidat à un poste de fonctionnaire ne sera pas réputé jouir d'une réputation irréprochable s'il a été condamné pour un délit intentionnel ou un délit ayant causé un préjudice matériel à l'État, une infraction liée à la fonction et aux intérêts publics ou une infraction liée à des faits de corruption, s'il a été révoqué de la fonction publique à la suite d'une infraction grave, telle que définie dans la loi relative à la prévention de la corruption, du non-respect des règles éthiques, de la violation de son serment ou de son affiliation à une organisation interdite par la loi. Pour s'assurer que

⁸ Art.2§9 de la loi sur la fonction publique : responsables politiques de l'Etat : personnes élues ou nommées au poste de président de la République de Lituanie, de président du *Seimas*, de membre du *Seimas*, de premier ministre, de ministre, de conseiller municipal, de conseiller municipal étant un maire municipal, d'adjoint au maire municipal.

cette exigence est bien remplie, les agents chargés de recruter des fonctionnaires peuvent demander par écrit aux autorités chargées du maintien de l'ordre, aux autorités de contrôle et autres, ainsi qu'aux entreprises contrôlées par l'État ou les collectivités territoriales, de leur fournir des informations sur le candidat. À compter de la date de réception de cette demande, les autorités disposent d'un délai de sept jours calendaires pour y répondre.

50. Les motifs de révocation des fonctionnaires de confiance politique (personnelle) sont régis par l'article 51 de la loi sur la fonction publique, qui s'applique également à tous les autres fonctionnaires. La cessation des fonctions peut notamment avoir pour cause la démission du fonctionnaire ou encore sa révocation pour l'une des raisons ci-après : perte de confiance du responsable politique qui l'a recruté ou expiration du mandat de ce dernier ; sanction disciplinaire ; décision de justice condamnant le fonctionnaire à une peine pour infraction grave ou très grave, activité criminelle commise au préjudice du service public ou des intérêts publics ou liée à des faits de corruption, ou encore exécution d'une peine empêchant l'intéressé de rester en poste ; non-respect de la condition imposant une réputation irréprochable.

51. Concernant le niveau de rémunération en Lituanie, le salaire brut mensuel moyen s'élevait à 1 524,20 EUR au quatrième trimestre de 2020 selon l'Office lituanien des statistiques⁹. D'après le registre des agents de la fonction publique, le traitement brut mensuel moyen d'un fonctionnaire était de 1 826 EUR en 2020. Le salaire mensuel du Président est fixé par la loi relative au Président. Il est égal à 55 montants de base du salaire des responsables politiques, des juges, des fonctionnaires d'Etat et des fonctionnaires. La rémunération des membres du Gouvernement est déterminée par la loi relative à la rémunération des responsables politiques et fonctionnaires de l'État. Elle se compose d'un traitement officiel et d'une prime d'ancienneté. Le traitement officiel est calculé en multipliant un montant de base – 177 EUR en 2021 – par le coefficient approprié fixé par la loi. La prime d'ancienneté représente 1 % du traitement minimum par année de service ; elle est plafonnée à 30 %.

52. Le traitement des fonctionnaires de confiance politique (personnelle) est déterminé par la loi sur la fonction publique et calculé de la même manière. Des primes leur sont accordées au titre de l'ancienneté, en cas de reprise des fonctions assignées à un autre fonctionnaire ou pour l'exécution de tâches supplémentaires.

53. Les rémunérations du Premier ministre, des ministres et des fonctionnaires de confiance politique (personnelle) sont publiées sur le site internet du Gouvernement et des différents ministères. Les rémunérations du Président et de ses conseillers sont publiées sur le site internet de la présidence.

⁹ Depuis avril 2020, le salaire moyen de tous les agents de l'État, ventilé par sexe, est publié sur le site internet en libre accès de la Caisse nationale d'assurance sociale <https://atvira.sodra.lt/en-eur/>.

Responsables politiques de l'État	Coefficient publié à l'annexe 1 de la loi relative à la rémunération des responsables politiques et fonctionnaires de l'État et dans la loi relative au Président de la République de Lituanie	Montant du traitement officiel (montant de base multiplié par le coefficient), en EUR
Président	55	9 735
Premier ministre	25,8	4 566,6
Ministre	23,8	4 212,6

Poste	Coefficient publié à l'annexe 1 de la loi sur la fonction publique	Montant du traitement officiel (montant de base multiplié par le coefficient), en EUR
Chancelier du gouvernement, Chancelier des services de la présidence	22	3 894
Vice-ministre	19,5 – 21,5	3 451,5 - 3 805,5
Premier adjoint du Chancelier du Gouvernement	19,5 – 21,5	3 451,5 - 3 805,5
Conseiller principal du Président	19,5 – 21,5	3 451,5 – 3 717
Adjoint du Chancelier du Gouvernement	18,7 – 20,5	3 309,9 – 3 628,5
Chef de cabinet du Premier ministre	19,5 – 21,5	3 451,5 - 3 805,5
Chancelier d'un ministère	19,5 – 21,5	3 451,5 - 3 805,5
Conseiller du Premier ministre, conseiller du Président	18,7 - 20	3 309,9 - 3 540
Représentant du Gouvernement	17.8 - 19	3 150,6 - 3 336,3
Conseiller ministériel	11 - 16	1 947 - 2 823

54. Le Premier ministre a droit à une résidence officielle. Sur décision du gouvernement, il peut également bénéficier, tout comme les ministres, de fonds destinés à couvrir les frais de représentation. Les montants précis et la procédure d'utilisation de ces fonds sont établis par le gouvernement, dans les limites prévues par le budget de l'État.

55. Lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les ministres ont droit à une indemnité correspondant à un ou deux traitements mensuels, selon le motif de leur départ. Les fonctionnaires de confiance politique (personnelle) reçoivent en règle générale une indemnité de départ dont le montant équivaut à un traitement mensuel moyen.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

56. L'une des pierres angulaires du cadre juridique lituanien relatif à la prévention de la corruption est la loi relative à la prévention de la corruption, en vigueur depuis près de 20 ans. Ce texte définit dans leurs grandes lignes les principes, objectifs et tâches en matière de

prévention de la corruption tant dans le secteur public que dans le secteur privé, met en place des mesures de lutte contre ce phénomène et en définit le fondement juridique, et indique quels sont les organes chargés de ce travail de prévention, en précisant également leurs droits et leurs obligations. Selon la loi, parmi les principales mesures de prévention figurent l'analyse des risques de corruption, l'évaluation des (projets de) textes de loi anticorruption, le signalement d'actes délictuels liés à des faits de corruption, la détermination de la probabilité d'une manifestation de corruption, l'évaluation de la gestion des risques de corruption et les procédures de contrôle. La loi énonce en outre les droits et devoirs des organismes publics et des entités privées. Comme expliqué ci-dessus, une nouvelle loi relative à la prévention de la corruption, adoptée le 29 juin 2021, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

57. Le Programme national de lutte contre la corruption 2015-2025 de la République de Lituanie a été approuvé par la résolution n° XII-1537 du Seimas. Il comporte six objectifs, parmi lesquels la recherche d'une gestion plus efficace dans le secteur public, d'une transparence et d'une ouverture plus grandes dans le processus décisionnel et dans les procédures, ainsi que d'une résistance accrue à la corruption au sein de la fonction publique ; l'encouragement à une tolérance zéro en matière de corruption ; la garantie de procédures de passation de marchés équitables, concurrentielles, transparentes et rationnelles. Pour réaliser les objectifs et mener à bien les tâches que prévoit le programme, Un plan d'action interinstitutionnel couvrant la période 2020-2022¹⁰ a été approuvé par le Gouvernement.

58. Le programme susmentionné est mis en service par les ministères, le Service des enquêtes spéciales, les services du Procureur général, l'Office des marchés publics, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, la Commission électorale centrale et d'autres institutions et organes nationaux et territoriaux dans le cadre de leurs mandats respectifs. Le Gouvernement encadre et contrôle, avec le concours du Service des enquêtes spéciales, l'exécution dudit programme. Comme le prévoit la loi sur la gestion stratégique adoptée en 2020, le programme est en cours de révision et devrait être remplacé prochainement par l'Agenda national de prévention de la corruption pour 2022-2023. Ce document vise à poursuivre les bonnes pratiques et les mesures du programme qui ont montré leur efficacité. Il vise également à corriger les éventuelles lacunes du programme actuel et à créer un système de lutte contre la corruption plus efficace, comprenant des outils de suivi performants.

Cadre institutionnel

59. La Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI) est la principale institution indépendante chargée de la prévention des problèmes d'éthique et du respect des normes en la matière dans la fonction publique. Il s'agit d'une institution collégiale composée de cinq membres. Le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Seimas, l'Association des avocats lituaniens et le Conseil des ONG proposent chacun un candidat. Les membres de la Commission sont nommés par le Seimas pour une durée de cinq ans. Sur proposition de son Président, le Seimas choisit parmi les membres de la CSEI celui ou celle qui en assumera la présidence. La CSEI rend compte au Parlement. Elle s'appuie sur un effectif de 30 personnes, dont cinq commissaires. La CSEI adopte ses décisions à la majorité des votes ; celui qui occupe la présidence a une voix prépondérante en cas d'égalité.

¹⁰ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0ce5f484227f11eb8c97e01ffe050e1c?jfwid=32ocqs4pb>

60. La CSEI a de multiples fonctions. Il lui incombe notamment de superviser l'application de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et privés, la loi sur le lobbying et d'autres textes de loi régissant les normes d'éthique et de conduite des agents de la fonction publique, de fournir une assistance méthodologique à la mise en œuvre des dispositions du code de conduite des responsables politiques de l'État, d'analyser les problèmes liés à l'éthique et à la conduite des agents de la fonction publique, de formuler des recommandations, de préparer et mettre en place des mesures destinées à parer au non-respect des normes d'éthique et de conduite, de communiquer régulièrement aux institutions publiques, nationales et territoriales, des informations concernant les normes d'éthique et de conduite applicables aux agents de la fonction publique et les textes juridiques les régissant.

61. Le Service des enquêtes spéciales (STT) est un organe indépendant chargé de l'application de la loi, qui rend compte au Président de la République et au Seimas. Il enquête sur des infractions liées à des faits de corruption, analyse des renseignements en lien avec la lutte contre la corruption, élabore des mesures de prévention de la corruption et suit leur mise en œuvre. Le STT peut transmettre des données relatives à des risques de corruption, y compris lorsqu'elles concernent des responsables politiques et des fonctionnaires de confiance politique, au Président de la République, au Premier ministre, au *Seimas*, aux organes ou représentants de l'État compétents pour décider de la conduite à tenir face à ces risques, ou encore aux organismes investis de missions de contrôle et de surveillance. En vertu de la nouvelle loi relative à la lutte contre la corruption adoptée le 29 juin 2021, le STT sera en mesure de surveiller la mise en œuvre du cadre anti-corruption dans son ensemble.

62. Bien que le STT et la CSEI aient des tâches et compétences importantes au niveau central en matière de prévention et de contrôle de la corruption, le système est conçu comme reposant sur le principe de subsidiarité, chaque institution et sa direction étant les principaux responsables de sa propre politique en la matière. La nouvelle loi relative à la lutte contre la corruption renforcera plus encore ces changements en ce qu'elle instaure une procédure d'auto-évaluation qui permettra à chaque institution de mesurer son propre degré d'intégrité. Les résultats seront publiés afin de pouvoir effectuer des comparaisons inter-institutions et d'évaluer leur évolution dans le temps. L'EEG a cru comprendre que cette nouvelle procédure est destinée à encourager les institutions, qui ne manifestent pas toutes le même niveau d'intérêt ou de volonté politique pour mettre en œuvre les mesures de prévention de la corruption, à prendre lesdites mesures au sérieux et à amener l'opinion publique à faire pression pour la mise en place de mesures fortes.

63. De l'avis de l'EEG, l'évolution vers un système de prévention de la corruption fondé sur le principe de subsidiarité est louable. Si chaque institution parvient à concevoir, mettre en œuvre et superviser effectivement sa propre politique de lutte contre la corruption dans le cadre de la loi et avec le concours du STT et de la CSEI, il sera possible d'obtenir un système de prévention efficace et opérationnel. Plusieurs conditions doivent cependant être réunies pour qu'un tel système puisse fonctionner dans les faits, conditions que l'EEG entend mettre en avant tout au long du présent rapport.

Principes éthiques et règles de conduite

64. Le Premier ministre et les ministres doivent respecter le [Code de conduite des responsables politiques](#) qui a été adopté par une loi du 19 septembre 2006 et modifié en 2010, 2015 et 2019.

65. Le code énonce neuf principes : 1) respect de l'individu et de l'État, 2) justice, 3) honnêteté, 4) transparence et publicité, 5) décence, 6) exemplarité, 7) désintéressement, 8) impartialité et 9) responsabilité. Ces principes sont énumérés à l'article 4 du code, chacun faisant l'objet d'une description en une phrase. Le code fait également obligation aux responsables politiques et candidats de déclarer leurs intérêts privés, conformément à la législation en vigueur.

66. Le contrôle du respect du code et les enquêtes en cas de soupçon de non-respect de ses dispositions sont confiés à une commission créée au sein de chaque institution dont sont issus les responsables politiques concernés. Pour ce qui est des parlementaires et des membres du gouvernement, c'est la Commission d'éthique et de procédure du *Seimas* qui est compétente. Composée de 11 membres représentant, de manière proportionnelle, tous les partis siégeant au *Seimas* et assistée de deux fonctionnaires, elle peut ouvrir une enquête sur dépôt de plainte ou de sa propre initiative. Elle dispose de pouvoirs d'investigation, à savoir le droit d'entendre (notamment) les personnes visées par l'enquête, d'avoir accès aux documents et aux lieux qu'elle estime nécessaires et de faire appel aux services de spécialistes. La Commission prend des décisions à la majorité des voix. Elle peut conclure qu'un responsable politique n'a pas respecté les exigences du code et recommander qu'il se conforme, dans sa conduite ou ses activités, aux principes dudit code ou présente publiquement des excuses. Les décisions de la Commission sont rendues publiques. En 2019, elle a mené deux enquêtes sur des allégations de non-respect du code par des ministres, mais a conclu à l'absence de violation. La loi sur la Commission supérieure d'éthique institutionnelle confère également à cette dernière certaines des prérogatives relatives à l'éthique et au code de conduite des responsables politiques. La CSEI est ainsi chargée de coordonner la définition de la politique officielle en matière d'éthique dans les entités du secteur public – bien qu'elle ait indiqué à l'EEG qu'elle n'avait pas été consultée sur le code de conduite des responsables politiques -, de surveiller l'application du code précité, de formuler des propositions susceptibles d'améliorer les dispositions du code et leur mise en œuvre, et de prendre des décisions et recommandations concernant les questions évoquées ci-dessus.

67. L'EEG salue l'existence du code de conduite des responsables politiques. Elle considère qu'il s'agit là d'un document faisant autorité qui est régulièrement mis à jour et dont le mécanisme de contrôle semble adapté. Même si la Commission d'éthique et de procédure du *Seimas* ne peut décréter aucune sanction formelle et doit se contenter d'émettre des recommandations, l'EEG a conscience que le fait que ces recommandations soient publiques et puissent exiger que des excuses soient publiquement présentées peut avoir des répercussions très importantes sur la carrière des hommes politiques, au même titre de d'autres formes de sanctions.

68. L'EEG note toutefois que les principes éthiques sont en soi très généraux. Elle rappelle que le GRECO a toujours considéré que les codes de conduite devaient être assortis d'une explication des principes éthiques, par des illustrations et/ou des exemples, afin de faciliter leur compréhension et leur application dans les faits.

69. L'EEG note que le code s'applique aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), à l'exception du Président de la République et des fonctionnaires de confiance politique. Les valeurs éthiques du Président de la République transparaissent dans le serment qu'il prête lors de sa prise de fonction - être fidèle à la République de Lituanie et à la Constitution, exercer ses fonctions avec conscience et se montrer juste avec chacun (article

82§1 de la Constitution). L'EEG est convaincue que les valeurs éthiques du Président devraient être davantage développées et illustrées, tout en respectant son statut constitutionnel particulier et son indépendance, dans un document d'orientation tel qu'une déclaration de principes éthiques ou une charte éthique. S'agissant des conseillers politiques, il a été fait mention, lors de la visite sur place, de l'article 3 de la loi sur la fonction publique, qui énumère les principaux principes de déontologie des fonctionnaires et s'applique aux fonctionnaires de confiance politique. L'EEG est d'avis que cet article contient des principes valables, mais qu'ils sont trop généraux et ne peuvent se substituer à un code de conduite correctement illustré.

70. L'EEG n'ignore pas que celles et ceux qui sont à la tête des institutions sont chargés de concevoir leur propre politique en matière de déontologie, de surveiller son application et de s'assurer que des codes de conduite et/ou règles internes couvrant diverses questions éthiques aient été adoptés par les ministères. Elle sait également que la nouvelle loi sur la prévention de la corruption impose au Cabinet du Président de la République et aux ministères de se doter de leurs propres codes de conduite ou règles anti-corruption avant l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2022. Cette obligation pourrait contribuer un tant soit peu à remédier à l'absence de code de conduite pour les fonctionnaires de confiance politique, mais les tâches particulières de ces agents et l'influence qu'ils peuvent avoir sur les ministres doivent être dûment prises en compte.

71. Par conséquent, le **GRECO recommande i) que le code de conduite des responsables politiques soit complété par des orientations pratiques aux fins de sa mise en œuvre à l'occasion de conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (par exemple, la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, les contacts avec les lobbyistes et autres tierces parties, les restrictions qui suivent la cessation des fonctions, etc.) et ii) que des documents et orientations similaires soient établis pour les fonctionnaires de confiance politique et le Président de la République.**

Sensibilisation

72. Des activités de sensibilisation sont proposées aux PHFE par l'intermédiaire de la CSEI et du STT. La CSEI dispense des formations et met sur pied des actions destinées à mieux faire connaître les lois relevant de sa compétence, notamment la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés. Les formations portent souvent sur la gestion des conflits d'intérêts et l'établissement des déclarations d'intérêts privés. Le STT organise également des formations relatives à la prévention de la corruption ou à la lutte contre ce phénomène, principalement à l'intention des fonctionnaires, y compris ceux de confiance politique (personnelle). Toutes ces activités, qui ont lieu sur demande ou d'initiative, peuvent s'adresser aux PHFE. Récemment, la STT a lancé une plateforme d'apprentissage électronique gratuite à laquelle d'autres sujets seront progressivement ajoutés. Une majorité de ces sujets peuvent être utilisés par les PHFE pour améliorer volontairement leur sensibilisation à la lutte contre la corruption. Par ailleurs, une Académie de l'intégrité a été lancée le 9 décembre 2020 à l'initiative du Président de la République. Il s'agit d'une plateforme coordonnée par la STT pour échanger les meilleures pratiques de lutte contre la corruption, où des experts de premier plan partagent leur expérience, leur savoir-faire et leurs conseils sur la manière de créer un environnement efficace de lutte contre la corruption dans les entités du secteur public. L'EEG a appris que des formations de ce type étaient organisées pour le Gouvernement et pour plusieurs ministères ; la CSEI a ainsi récemment donné au Gouvernement et aux conseillers politiques des informations concernant la nouvelle loi sur le lobbying. Plusieurs

conseillers rencontrés par l'EEG ont par ailleurs indiqué que la CSEI avait évoqué avec eux les questions d'intégrité au moment de leur entrée en fonction. La CSEI a en outre fait savoir à l'EEG qu'elle prévoyait de mettre au point des tests électroniques pour évaluer les connaissances des agents en matière d'intégrité. Ces tests seraient systématiquement proposés aux nouvelles PHFE.

73. Les PHFE peuvent demander conseil à la CSEI concernant les dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés. Le site internet de la CSEI dispose d'un formulaire de demande de conseils en ligne.

74. En 2018, la CSEI a entrepris de constituer, au sein des institutions publiques, un réseau d'« agents responsables du respect des règles de déontologie », qu'elle a commencé à former. Tous les ministères, hormis la Chancellerie du Gouvernement, ont désigné un agent responsable du respect des règles de déontologie, souvent au sein de la division du personnel. Ces agents sont chargés de coordonner, dans leurs institutions respectives, tout ce qui a trait au respect des règles relatives à l'éthique et aux conflits d'intérêts. Ils formulent des recommandations écrites préliminaires sur les conflits d'intérêts, se prononcent sur la conformité aux dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique, et donnent au personnel des conseils sur les déclarations d'intérêts privés et autres questions de déontologie. Ces conseils ne sont pas confidentiels, pas plus que ceux prodigués directement par la CSEI.

75. L'EEG juge positives les différentes activités de sensibilisation aux questions d'intégrité qui sont organisées ou en cours d'élaboration et qui peuvent s'adresser aux PHFE. Elle note toutefois que ces activités ne revêtent pas un caractère systématique et que, pour l'instant, les ministres en particulier ne reçoivent pas toujours les informations relatives à ces questions. L'EEG considère que toutes les PHFE devraient bénéficier, lors de leur prise de fonction, d'informations sur les normes d'intégrité qu'elles doivent respecter et sur la conduite que l'on attend d'elles en termes de conflits d'intérêts, d'obligation de déclaration, de contacts avec des tiers, de cadeaux, etc. Compte tenu du modèle de prévention de la corruption fondé sur le principe de subsidiarité vers lequel tend la Lituanie, les ministres devraient également être informés du rôle qui est le leur d'assurer au sein de leurs ministères respectifs une intégrité effective et la bonne application des politiques anti-corruption.

76. En outre, pour garantir la continuité à cet égard, il conviendrait de désigner un représentant du Gouvernement en tant que conseiller confidentiel pour les PHFE sur les questions d'intégrité. La CSEI et les agents responsables du respect des règles de déontologie prodiguent certes des conseils quant à la mise en œuvre des règles en vigueur, ce qui est bien évidemment utile, mais il ne semble pas que cela soit suffisant pour certaines situations plus sensibles, propres à un ministère, qui nécessiteraient que la confidentialité soit intégrée dans une procédure de conseil.

77. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande i) l'organisation de réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers et ii) la mise à disposition de conseils confidentiels sur les questions d'éthique pour les membres du Gouvernement/les ministres et les services de la présidence.**

Transparence et contrôle des activités du Gouvernement relevant de l'exécutif

Accès aux informations

78. Les textes réglementaires dont s'est dotée la Lituanie prévoient très clairement un large accès aux informations publiques. Le droit d'accès des particuliers à ces informations est garanti par la Constitution (article 25) et par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. La Lituanie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics en 2012. Au niveau législatif, les principes de publicité, de transparence et d'ouverture sont énoncés dans la loi relative aux informations publiques, la loi relative au droit d'obtenir des informations auprès des institutions et organismes nationaux et territoriaux, le règlement du Secrétariat du Gouvernement et le règlement du Gouvernement.

79. La Division des relations publiques du Secrétariat du Gouvernement est chargée de publier des informations sur les activités de ce dernier. Les réunions et les séances du Gouvernement sont publiques et retransmises en direct sur les réseaux sociaux et sur le [site internet du Gouvernement](#), sauf pour ce qui touche aux secrets d'État, aux services secrets, aux secrets commerciaux et aux données personnelles. Le programme des séances et réunions gouvernementales, ainsi que tous les documents soumis au Gouvernement sur une question particulière en discussion, sont publiés sur le site internet du Gouvernement. Les enregistrements audios et les procès-verbaux de ces séances et réunions figurent eux aussi sur ce même site et peuvent en outre être consultés sur les réseaux sociaux. Les réponses aux questions des médias suivent une procédure fixée par la loi. Les sujets d'une importance majeure peuvent ainsi donner lieu à des conférences de presse (tenues souvent dans l'heure qui suit une réunion) ; le Premier ministre, les ministres, le Chancelier du Gouvernement et ses adjoints viennent répondre, au Centre de presse du Gouvernement, aux questions qui préoccupent les journalistes.

80. La loi relative au droit d'obtenir des informations fait obligation aux institutions et administrations nationales de fournir aux personnes physiques et morales les informations publiques dont elles disposent dans le cadre de leurs attributions, excepté dans certains cas prévus par la loi. Sont ici visées toutes les informations qu'une institution a pu recueillir dans l'exercice de ses activités, indépendamment de leur mode de présentation, de leur forme et de leur support, et en ce compris les données et informations figurant dans ses registres, les documents et/ou leur copie qui y sont versés, ainsi que les données du système national d'information.

81. Les institutions nationales sont tenues de publier les informations relatives à leurs activités sur leur site internet et, le cas échéant, sur leur application mobile, conformément aux prescriptions en matière d'accessibilité établies par le Gouvernement (Exposé des prescriptions générales imposées aux sites internet et applications mobiles des institutions et administrations nationales et territoriales, approuvé par le règlement gouvernemental n° 1261 du 12 décembre 2018). Les sites internet doivent contenir des informations sur 1) les fonctions exercées par chaque membre du personnel et les exigences particulières de leurs fonctions, 2) la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption ayant force contraignante pour l'institution, 3) les manquements à la loi, à savoir les rapports anonymes transmis par les médiateurs du Seimas après une enquête réalisée à la suite d'un dépôt de plainte, les décisions de l'Auditeur général relatives à l'institution, les décisions de justice définitives constatant une infraction à la loi au sein de l'institution, des informations sur les fautes disciplinaires décelées au sein de l'institution et sur les sanctions dont elles ont

effectivement fait l'objet, 4) les avantages et récompenses dont ont bénéficié les fonctionnaires de l'institution, 5) les rémunérations des fonctionnaires de l'institution, des responsables politiques, des fonctionnaires de l'État et des membres du personnel recrutés sous contrat de travail, 5) toutes autres informations précisées par le Gouvernement. Les renseignements relatifs aux activités de l'institution doivent être fournis gratuitement aux demandeurs.

Transparence du processus d'élaboration des lois

82. Tous les textes de loi adoptés sont publiés dans le [Recueil des lois](#). Tous les projets de loi et de règlements sont publiés dans le système d'information relatif aux textes de loi dont est doté le Bureau du Chancelier du Seimas (TAIS). Ce système d'information permet de coordonner les consultations publiques et donne à toute personne intéressée la possibilité de formuler des observations et propositions sur les projets de loi dans le délai fixé par le règlement du Gouvernement.

83. En outre, plusieurs dispositions et initiatives législatives visent à encourager l'organisation de consultations publiques. L'article 7 de la loi relative au cadre législatif dispose que les citoyens doivent être consultés sur les questions essentielles, en temps utile et autant que de besoin. La Division des services du personnel du Secrétariat du Gouvernement coordonne les initiatives en matière de transparence gouvernementale, prône la coopération entre les citoyens et le Gouvernement et encourage la pratique des consultations publiques. Le Secrétariat du Gouvernement a mis au point un outil (Méthodes de consultations publiques et lignes directrices pour leur application pratique) en vue d'aider les institutions et administrations à mener de telles consultations. Il s'est fixé pour objectif annuel de tenir au moins 15 consultations publiques de qualité sur des questions prioritaires de l'activité gouvernementale.

84. De plus, le site [E.citizen](#) propose au grand public de prendre part au processus décisionnel. Il offre un accès en ligne rapide et convivial qui permet de participer à des consultations publiques et à des enquêtes, dont les résultats seront ensuite publiés sur le portail.

85. Les projets de loi présentés au Gouvernement doivent être accompagnés, entre autres, d'informations sur le(s) objectif(s) et le(s) mode(s) de consultation publique, ainsi que d'observations et propositions émanant de personnes intéressées - l'évaluation qui en a été faite devant également être indiquée. Ces informations sont publiées dans le système d'information TAIS. Ils doivent aussi être assortis d'une note explicative précisant quelles sont les personnes, autres que les PHFE et les fonctionnaires, qui ont initialement préparé le projet de loi et/ou ont été associés à son établissement. Cette note est publiée, en même temps que le projet de loi, dans le système d'information des actes législatifs. L'EEG souhaite mettre en avant cette bonne pratique, qui peut éclairer le rôle des tiers et des lobbyistes (voir également le paragraphe 94).

86. Malgré l'existence d'un système solide assurant la transparence et autorisant l'organisation de consultations sur les initiatives législatives, plusieurs interlocuteurs ont attiré l'attention de l'EEG sur le fait que les délais prescrits pour les consultations publiques relatives à des projets de loi gouvernementaux étaient parfois très courts, ce qui rendait difficile l'exercice du droit à la participation publique. Ce point a été confirmé dans un rapport d'audit

publié en 2018 par la Cour des comptes, qui a critiqué le recours à la procédure d'« examen d'urgence et d'urgence absolue » au motif qu'il limitait les possibilités d'une participation en temps opportun des citoyens au processus de consultation publique. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande que des mesures complémentaires soient prises pour veiller à ce que des délais suffisants soient prévus pour les consultations publiques relatives à des projets de loi gouvernementaux et faire en sorte qu'ils soient respectés dans la pratique.**

Tiers et lobbyistes

87. Une nouvelle version de la loi relative aux activités de lobbying a pris effet au 1^{er} janvier 2021. Son objectif premier est de garantir la publicité et la transparence en matière d'activités de lobbying et d'empêcher le lobbying illégal. Les principales nouveautés de ce texte sont les suivantes :

- le lobbying doit être déclaré non seulement par les lobbyistes mais aussi par celles et ceux qui en font l'objet ;
- la Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI) peut vérifier les déclarations et, au besoin, prendre des mesures pour remédier aux incohérences ;
- les lobbyistes peuvent être des personnes physiques ou morales.

88. La loi définit les notions d'activités de lobbying, de lobbyiste, de client d'activités de lobbying et de personne faisant l'objet d'un lobbying. Un lobbyiste est une personne physique ou morale ou une organisation - ou l'un des services de cette dernière -, qui participe à des activités de lobbying, lesquelles consistent à chercher à influencer les personnes faisant l'objet du lobbying pour faire adopter ou rejeter des textes de loi dans l'intérêt du client ou du bénéficiaire des activités de lobbying. Sont réputées pouvoir faire l'objet d'un lobbying le Président de la République, les membres du Seimas, le gouvernement, les vice-ministres, les chefs des partis politiques siégeant au Parlement, les maires, les membres des conseils municipaux, les directeurs des administrations municipales et leurs adjoints, des fonctionnaires, des agents de l'État et d'autres personnes qui, dans le cadre des fonctions qui leur sont officiellement assignées, participent à la préparation, à l'examen et à l'adoption de projets de loi. La réglementation des activités de lobbying vise donc tous les responsables publics, y compris les élus.

89. Le lobbying ne peut être exercé que par des personnes inscrites au registre des lobbyistes. Pour ce faire, une demande d'inscription doit être adressée à la CSEI, qui gère ledit registre. Les lobbyistes doivent indiquer, dans un rapport transmis à la [CSEI](#) par voie électronique, leurs activités relatives à tout (projet de) texte de loi dans les sept jours qui suivent le début du lobbying, en précisant, entre autres, l'identité du client et celle de la personne faisant l'objet du lobbying. Ces rapports sont publics.

90. Les personnes faisant l'objet d'un lobbying doivent également signaler les activités relatives à tout projet de loi dans un délai de sept jours. Le Président de la République, les membres du Parlement, les ministres, les vice-ministres, les chanceliers des ministères et autres responsables politiques doivent adresser un rapport électronique à la CSEI. Les agents de l'État font quant à eux rapport au responsable de l'institution pour laquelle ils travaillent ou à leurs représentants officiels.

91. Les personnes/entités non couvertes par la loi, telles que les ONG, peuvent s'inscrire volontairement sur la liste des personnes exerçant une influence sur le processus d'élaboration de la loi. Cela leur permet de recevoir des informations des institutions publiques sur les projets de loi en cours de rédaction dans les domaines d'intérêt qu'elles ont indiqués dans leur demande. En contrepartie, elles doivent déclarer leurs activités une fois par an. Celles qui ne soumettent pas de déclaration et ne répondent pas à une demande de la CSEI sont rayées de la liste.

92. La nouvelle loi constitue un pas en avant dans la réglementation du lobbying et des contacts entre les lobbyistes et les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). L'EEG a cru comprendre que le nombre de lobbyistes inscrits sur le registre avait doublé depuis l'entrée en vigueur de la loi et que 250 lobbyistes sont actuellement inscrits. L'un de ses objectifs déclarés est de faire évoluer la perception négative du lobbying en Lituanie et il semblerait que la situation commence à changer. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont cependant souligné que de nombreux lobbyistes n'étaient toujours pas enregistrés. Le nombre d'activités déclarées de lobbying a également augmenté, même si un certain nombre ne le seraient toujours pas. La CSEI peut infliger des amendes allant de 1 000 à 4 500 EUR en cas de non-respect des dispositions de la loi.

93. Dans ce contexte, le contrôle de l'application de la loi exercé par la CSEI est essentiel. La vérification des déclarations constitue un nouvel outil que la Commission a l'intention d'utiliser et de développer plus avant. On ne peut que se féliciter du fait que le système électronique soit conçu de telle sorte que si l'une des parties (le lobbyiste ou la personne faisant l'objet du lobbying) déclare une activité de lobbying, l'autre ne puisse pas omettre de la signaler. La CSEI garde l'œil sur les agendas des ministres, des vice-ministres et des chanceliers, qui sont publics, pour leur rappeler, de même qu'à toutes les personnes qu'ils doivent rencontrer, leur obligation de déclarer les activités de lobbying et/ou de s'inscrire sur le registre. Le fait que ces agendas ne soient pas toujours suffisamment détaillés et que ceux des conseillers politiques ne soient pas publics constitue un obstacle à cette surveillance. L'EEG a cru comprendre que le système d'information électronique relatif au lobbying devrait être perfectionné d'ici la fin 2021, grâce à l'établissement de liens directs entre les déclarations de lobbying, les agendas des responsables politiques et le système d'information relatif aux textes de loi. Ces informations seront utilisées par la CSEI de manière interne, à des fins de contrôle.

94. L'EEG salue la nouvelle loi relative aux activités de lobbying, qui comporte plusieurs éléments positifs permettant de brosser un tableau plus précis de la réalité du lobbying en Lituanie. Néanmoins, seule la pratique montrera si elle suffira à garantir la transparence dans ce domaine. L'EEG relève les possibles failles que comporte le texte, comme le fait que certaines personnes physiques ou morales, comme les ONG, susceptibles d'exercer une influence sur les PHFE n'entrent pas dans la définition des lobbyistes telle que l'envisage la loi. Dans le même ordre d'idées, la loi n'impose pas de signaler les rencontres organisées avec des lobbyistes à l'invitation des PHFE.

95. Au vu de ce qui précède, le **GRECO recommande i) de rendre publiques davantage d'informations concernant les réunions (formelles et informelles) des ministres et fonctionnaires de confiance politique avec des tiers, y compris des lobbyistes, et de faire en sorte que ces informations contiennent suffisamment de précisions sur l'identité des personnes avec lesquelles la rencontre a eu lieu et l'objet précis des discussions, et ii) de**

réaliser une évaluation indépendante de l'application de la loi relative aux activités de lobbying et de modifier le texte, le cas échéant, au vu des résultats de cette évaluation.

Mécanismes de contrôle

- Contrôle interne

96. Dans les institutions publiques, le contrôle interne obéit à la loi relative au contrôle interne et à l'audit interne, aux procédures encadrant la mise en œuvre du contrôle interne dans les entités de droit public et à la politique établie en la matière par le responsable de l'institution concernée. Il a pour but de gérer les facteurs de risque – notamment de corruption – auxquels l'institution est exposée et de s'assurer que celle-ci satisfait aux exigences légales, se protège contre la fraude, le détournement de fonds, la mauvaise gestion ou autres agissements illicites, s'acquitte de ses missions selon le principe de saine gestion financière et fournit des informations fiables, complètes et exactes sur ses activités, financières entre autres.

- La Cour des comptes

97. La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques qui réalise des audits publics et supervise les politiques budgétaires. Elle rend compte au Seimas, auquel elle soumet ses rapports et avis. Le 23 décembre 2020, le Seimas a adopté des textes de loi, entrés en vigueur au 1^{er} juillet 2021, qui ont considérablement renforcé l'institution elle-même et ses activités. Conformément à la nouvelle réglementation, la Cour des comptes est chargée de réaliser des audits financiers, des audits de conformité et des audits de performance. Les audits de conformité peuvent être combinés avec des audits financiers ou de performance. Les textes de loi précités ont également instauré un mécanisme de suivi de l'application des recommandations formulées par la Cour des comptes ainsi qu'un contrôle parlementaire, conforté le principe de non-ingérence dans ses activités et mis en place un suivi régulier de l'efficacité de son action par des évaluateurs externes.

98. Bien que l'objectif d'un audit financier ne soit pas de mettre au jour des fraudes et des faits de corruption en tant que tels, le vérificateur n'en doit pas moins apprécier ces risques et en tenir compte dans son travail. Il est également recommandé aux vérificateurs d'évaluer la façon dont la direction et le personnel de l'institution faisant l'objet du contrôle exercent leurs droits et satisfont à leurs obligations en matière de prévention et de contrôle de la corruption, conformément à la législation en vigueur.

99. Dès lors qu'un audit fait apparaître des infractions graves ou systématiques ou des pratiques portant atteinte aux intérêts publics, la Cour des comptes doit en informer le Seimas, le Gouvernement et les services chargés de l'application de la loi. La Cour des comptes a conclu des accords de coopération avec les services du Procureur général, le Service des enquêtes spéciales (STT), le Service d'enquête sur la criminalité financière, qui dépend du ministère de l'Intérieur, l'Office des marchés publics, le CSEI et le Conseil de la concurrence.

100. Les rapports d'audit sont publiés sur le site internet de la [Cour des comptes](#). Des informations détaillées sur l'exécution des différentes recommandations issues des audits publics figurent sur une page dédiée de ce site, qui contient des données en libre accès

constamment actualisées. Deux fois par an, la Cour des comptes présente au *Seimas* des rapports sur la mise en œuvre desdites recommandations.

101. En 2013, la Cour des comptes a procédé à un audit public sur la prévention de la corruption au sein des institutions publiques. Elle a recommandé au Gouvernement de mettre en place des mécanismes d'évaluation des risques de corruption dans tous les ministères et leurs organes subordonnés. Elle a appelé le STT à mettre au point une méthode permettant d'élaborer des programmes de lutte contre la corruption dans les institutions publiques assortis de mesures de gestion des différents facteurs identifiés de risque de corruption, à définir des critères d'évaluation clairs, objectifs et mesurables et à établir des procédures qui puissent déterminer l'efficacité du programme. Certaines de ces recommandations ont été suivies d'effet ; d'autres ont été partiellement prises en compte dans la nouvelle loi relative à la prévention de la corruption.

- Le Seimas

102. Le Statut du Seimas régit les modalités que sont tenus de suivre le Gouvernement et d'autres hauts fonctionnaires de l'État pour rendre compte devant lui de leur action. Chaque année (avant le 31 mars), le Gouvernement doit soumettre au Parlement son rapport d'activité annuel. Celui-ci est présenté par le Premier ministre, qui répond aux questions des parlementaires pendant son exposé. Les ministres sont également présents pour répondre aux questions, le cas échéant. Outre ce rapport annuel, le Gouvernement et les ministres à titre individuel doivent répondre aux demandes du Seimas et aux questions des parlementaires concernant leurs activités respectives.

103. La Commission d'éthique et de procédure du Seimas peut en outre enquêter sur d'éventuels conflits d'intérêts touchant des ministres par ailleurs membres du Parlement. Elle peut agir à la suite d'une plainte déposée par des citoyens ou des groupes de parlementaires, ou de sa propre initiative. L'enquête peut aboutir à un constat de violation ou non de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés et/ou à une recommandation adressée à l'intéressé.

- Les médiateurs du Seimas

104. Les activités du Président de la République, du Premier ministre et du Gouvernement (en tant qu'institution collégiale) n'entrent pas dans le champ d'application des pouvoirs d'enquête des médiateurs du Parlement. Ces derniers peuvent néanmoins mener des enquêtes judiciaires sur les activités d'un ministre ou d'un conseiller politique agissant au nom d'un ministère lorsque la protection des droits de l'homme et/ou un éventuel abus de pouvoir sont en jeu, dès lors que ces activités sont liées à l'exercice de fonctions publiques et qu'aucune autre institution – comme le STT ou les tribunaux – n'est expressément habilitée à enquêter.

105. Les médiateurs du Seimas mènent des enquêtes à la suite de plaintes ou de leur propre initiative, prennent des décisions, adressent des recommandations aux institutions et en surveillent la mise en œuvre, et adoptent les mesures nécessaires pour garantir leur application effective.

Conflits d'intérêts

106. Le principal objectif de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés est de prévenir et gérer les conflits d'intérêts. Ce texte s'applique aux responsables politiques, y compris le Président de la République et les ministres, et à toutes celles et tous ceux qui travaillent dans la fonction publique, notamment les fonctionnaires de confiance politique. Il définit les conflits d'intérêts et pose i) des interdictions et restrictions aux agents de la fonction publique, ii) des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts et iii) l'obligation de déclarer les intérêts privés et de mettre en place un mécanisme de surveillance et d'application, qui sera utilisé à la fois par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI) et par les responsables des organes nationaux ou territoriaux concernés.

107. Le code de conduite des responsables politiques est également applicable aux conflits d'intérêts qui concernent plus particulièrement des ministres.

108. Au sens de l'article 2 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique, un conflit d'intérêts désigne toute situation qui oblige un agent de la fonction publique, dans l'exercice de ses fonctions ou l'exécution des instructions qui lui sont données, à prendre une décision, à participer à un processus décisionnel ou à obéir à un ordre qui touche à ses intérêts privés. Cette disposition indique également ce que recouvrent les « intérêts privés » – tout intérêt privé économique ou non économique d'un agent de la fonction publique (ou d'un proche) susceptible d'influencer sa décision dans l'exercice de ses fonctions officielles – et les « proches » - le conjoint d'un agent de la fonction publique, son concubin ou son partenaire dès lors que l'union est enregistrée conformément à la procédure prévue par la loi (ci-après dénommé le « partenaire »), ses parents (y compris adoptifs), ses enfants (y compris adoptés), ses frères et sœurs (y compris adoptés), ses grands-parents, ses petits-enfants ainsi que leurs conjoints, concubins ou partenaires.

109. Afin de garantir la primauté de l'intérêt public, les agents de la fonction publique doivent : 1) s'acquitter de leurs fonctions officielles avec impartialité, honnêteté et compétence, 2) éviter les conflits d'intérêts conformément à la procédure et aux mesures énoncées par la loi, et agir de manière à écarter tout soupçon quant à l'existence d'un tel conflit, 3) s'abstenir d'utiliser le poste officiel qu'ils occupent à des fins personnelles, 4) respecter la loi et le principe d'égalité de tous dans les processus décisionnels, 5) s'abstenir de faire usage, et empêcher autrui de faire usage, des informations officielles ou autres renseignements connexes, d'une manière et dans une mesure qui ne seraient pas celles prévues par la loi, 6) ne pas utiliser, et empêcher autrui d'utiliser, des biens appartenant à l'État ou aux collectivités territoriales, ou loués par eux, d'une manière et dans une mesure qui ne seraient pas celles prévues par la loi (article 3 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique).

110. La loi précitée fait obligation au personnel de la fonction publique, dont font partie les politiciens et fonctionnaires de confiance politique, de soumettre une déclaration d'intérêts privés (voir ci-après). Les renseignements figurant sur cette déclaration sont publiés sur le site internet de la CSEI. Les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et les membres de leur famille sont également tenus de déclarer leur patrimoine, conformément à la loi sur la déclaration du patrimoine des résidents, ainsi que leurs revenus, en application de la loi relative à l'impôt sur le revenu (voir ci-après). Toutes ces obligations sont reprises dans le code de conduite des responsables politiques.

111. Lorsqu'une personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif s'aperçoit qu'un conflit d'intérêts ponctuel pourrait survenir lors de l'établissement, de l'examen ou de l'adoption d'une décision donnée, ou qu'il existe un risque d'influence sur ladite décision, elle doit en avertir le responsable de son institution et se retirer d'elle-même du processus décisionnel (article 11 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique). S'il s'agit d'un ministre, il devra en informer le Premier ministre ; s'il s'agit d'un conseiller, c'est le ministre pour lequel il travaille ou le Président de la République qui devra être avisé. Le responsable de l'institution peut, sur décision écrite dûment motivée, refuser que le fonctionnaire se retire de lui-même du processus décisionnel. Il lui faudra alors, dans un délai de cinq jours ouvrables, transmettre par voie électronique à la CSEI des informations sur ce refus, *via* le registre des intérêts privés.

112. Au vu des déclarations d'intérêts privés ou à la demande d'une personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, le responsable de l'institution pourra formuler par écrit des recommandations préliminaires précisant les activités dont l'intéressé sera tenu de se retirer de lui-même. Il pourra également empêcher un fonctionnaire de participer à l'établissement, à l'examen ou à l'adoption d'une décision particulière s'il a de bonnes raisons de penser qu'il pourrait en résulter un conflit d'intérêt.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

113. Le Président de la République ne peut exercer aucune autre fonction ou activité. Il ne peut percevoir de rémunération autre que celle allouée au titre de son salaire ou liée à une activité créative. Il est tenu de suspendre les activités dont il s'occupe au sein d'un parti politique jusqu'à la campagne électorale présidentielle suivante (article 83 de la Constitution).

114. Le Premier ministre et les ministres ne peuvent exercer aucune autre fonction ; ils peuvent cependant – seule exception à cette règle – demeurer membres du Seimas (Constitution et loi sur le Gouvernement). Ce principe découle de la doctrine constitutionnelle relative au libre exercice des mandats parlementaires, qui veut qu'un membre du Parlement ne soit pas lié par les intérêts de ceux qui l'ont élu. Dans le Gouvernement actuel, le Premier ministre et six ministres sont titulaires de mandats parlementaires. Le Premier ministre et les ministres ne peuvent être employés dans une entreprise commerciale ou autre établissement ou entreprise du secteur privé, ni percevoir une quelconque rémunération autre que celle allouée au titre de leur salaire ou liée à une activité créative.

115. Les fonctionnaires de confiance politique peuvent travailler dans d'autres bureaux ou entreprises du secteur privé, à condition que leur activité n'entraîne pas de conflit d'intérêts avec la fonction publique et qu'ils y aient été autorisés par le responsable de leur institution (articles 18 et 19 de la loi relative à la fonction publique). Nul ne peut être nommé à une fonction qui créerait avec son conjoint ou un parent proche un lien de subordination direct.

Contrats avec des autorités étatiques

116. Aux termes de l'article 16 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique, les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif doivent attendre un an après la fin de leurs fonctions avant de pouvoir conclure un contrat avec l'institution pour laquelle elles travaillaient.

Cadeaux

117. En vertu de l'article 13 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique, les responsables politiques et fonctionnaires ne peuvent accepter ou offrir de cadeaux ou services si cela risque de donner lieu à un conflit d'intérêts au sens de la loi. Cette restriction ne vaut pas pour les cadeaux protocolaires d'une valeur inférieure à 150 EUR, qui peuvent être conservés par leur destinataire. Les cadeaux protocolaires d'une valeur supérieure deviennent propriété de l'État et sont évalués et conservés selon la réglementation en vigueur, approuvée par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI). Ces règles s'appliquent également aux proches des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. En cas de doute au sujet de la valeur d'un cadeau, l'intéressé est tenu de le déclarer à l'agent responsable du respect des règles de déontologie de son institution.

118. Il n'existe pas de registre public des cadeaux reçus par les ministres ou leurs conseillers. Les cadeaux offerts au Président de la République deviennent propriété de l'État et sont enregistrés. Le registre des cadeaux est accessible sur le site intranet du Cabinet du Président de la République.

119. Conformément à la loi relative aux activités de lobbying, les lobbyistes ne peuvent offrir de cadeaux ou promettre des avantages aux personnes faisant l'objet du lobbying, et celles-ci ne peuvent les accepter.

120. L'EEG considère que les règles relatives aux cadeaux figurant dans la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique sont assez générales. Dans la pratique, il peut être difficile, par exemple, d'établir quels cadeaux sont offerts au titre d'une relation personnelle et lesquels sont liés au statut du fonctionnaire ; les interlocuteurs rencontrés sur place avaient du reste des interprétations différentes des règles applicables. De plus, la loi précitée est assez limitée et ne fait notamment pas mention des invitations, bien que l'EEG ait été informée que chaque organisme avait de règles internes à ce sujet. De l'avis de l'EEG, il est nécessaire de donner des orientations supplémentaires sur la question des cadeaux, la distinction entre un cadeau qui peut être accepté et un cadeau qui ne peut l'être n'étant pas toujours claire et le respect de ces dispositions n'étant pas facile à contrôler. Enfin, les cadeaux et autres avantages reçus par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif devraient être soumis à des exigences de transparence. Par conséquent, le **GRECO recommande la mise en place d'un ensemble de règles plus rigoureux et de directives pratiques concernant les cadeaux et autres avantages dont peuvent bénéficier les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris les déclarer et en informer le public.**

Utilisation abusive de ressources publiques et d'informations confidentielles

121. En vertu de l'article 3 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique, les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) ont interdiction d'utiliser – et sont tenues d'empêcher autrui d'utiliser - des biens appartenant à l'État et aux collectivités territoriales pour des raisons autres que celles liées à leurs fonctions officielles.

122. Le même article indique que les PHFE doivent s'abstenir de faire usage d'informations qui se rapportent à leurs fonctions officielles et ne sont pas publiques.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

123. Le chapitre 4 (articles 15 à 18) de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique impose un délai d'un an, après la cessation des fonctions, pendant lequel l'emploi, la conclusion de contrats avec une institution ou l'exercice de fonctions de représentation d'une personne physique ou morale font l'objet de restrictions. Celles-ci s'appliquent à toutes les PHFE.

124. L'article 15 prévoit une période de limitation d'un an pendant laquelle les anciens fonctionnaires, en ce compris les responsables politiques, ne peuvent conclure de contrats de travail pour la gestion d'entités dans lesquelles ils avaient un pouvoir de supervision ou de contrôle ou en faveur desquelles ils ont pris part à une décision visant à obtenir des commandes de l'État ou une aide financière durant l'année précédant immédiatement la fin de leurs fonctions. Aux termes de l'article 17, ils doivent par ailleurs respecter un délai d'un an avant de pouvoir exercer des fonctions de représentation et entretenir des relations officielles avec des personnes physiques ou morales travaillant pour leur ancien employeur.

125. Des exceptions aux restrictions visées ci-dessus peuvent être décidées par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI) dans certains cas particuliers, lorsque ces restrictions risquent de porter préjudice aux intérêts de la collectivité ou de l'État (article 18 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés).

126. L'EEG a cru comprendre que, si la loi susmentionnée prévoit clairement des périodes de restriction, les médias ne font pas moins régulièrement état d'affaires de pantouflage. Le cas de deux vice-ministres qui avaient enfreint la période de restriction faisait ainsi l'objet d'une enquête de la CSEI lors de sa visite. La Commission a également constaté que ses activités de formation ne traitaient pas suffisamment de ce problème et des dispositions en vigueur en la matière. L'EEG considère qu'il est nécessaire de multiplier les efforts de sensibilisation concernant les restrictions qui suivent la cessation des fonctions et renvoie aux recommandations i et ii. Elle s'interroge par ailleurs sur l'efficacité des modalités d'application prévues par la loi susmentionnée (voir à cet égard les paragraphes 157 à 161 et les recommandations vii et viii).

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

Obligations déclaratives

127. L'objectif et la portée du système de déclaration mis en place en Lituanie sont très larges ; il couvre en effet des questions qui vont de la transparence générale à la lutte contre la corruption, en passant par les contrôles relatifs au patrimoine et à l'enrichissement illicite, ou encore à la prévention globale des conflits d'intérêts. Toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) sont assujetties à ce système, qui comprend trois déclarations distinctes :

- une déclaration de patrimoine des particuliers (du ressort de l'Inspection générale des impôts) ;
- une déclaration de revenus (du ressort de de l'Inspection générale des impôts) ;
- une déclaration d'intérêts privés (du ressort de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI).

128. Les déclarations de patrimoine et de revenus des particuliers ont été instituées en 1993 et informatisées en 2004. Un certain nombre de changements sont intervenus depuis. En 2007, le système a laissé place à des déclarations de revenus partiellement préremplies, qui renferment déjà toutes les informations transmises par diverses institutions – banques, organismes de crédit, compagnies d’assurance, fonds de pension, établissements d’enseignement, institutions scientifiques, etc. – concernant les revenus de chaque individu. L’intéressé est prié de vérifier ces informations et de fournir les renseignements manquants. Cet outil est destiné à assurer le contrôle des finances et du patrimoine des agents de l’État.

129. Les déclarations de patrimoine et de revenus doivent être transmises au plus tard le 1^{er} mai de chaque année.

130. Les citoyens qui déclarent leur patrimoine en raison des fonctions qu’ils occupent ou qu’ils recherchent, en ce compris les PHFE, les particuliers qui font des dons aux candidats indépendants d’une campagne politique, les adhérents des partis politiques et les membres de leurs familles, doivent déclarer les biens énumérés ci-après dès lors qu’ils en étaient propriétaires à la fin de l’année précédente :

- 1) les biens immobiliers (maisons, appartements, terrains), y compris les constructions inachevées ;
- 2) les biens mobiliers qui doivent être légalement enregistrés (par exemple, les véhicules, les machines agricoles, les armes à feu) ;
- 3) les fonds supérieurs à 1 500 EUR détenus auprès d’organismes de crédit ou autres institutions ;
- 4) les fonds supérieurs à 1 500 EUR prêtés et non récupérés ;
- 5) les fonds supérieurs à 1 500 EUR empruntés et non remboursés ;
- 6) les œuvres d’art, pierres précieuses, bijoux, métaux précieux, dont la valeur unitaire dépasse 1 500 EUR ;
- 7) les valeurs mobilières si leur montant total excède 1 500 EUR.

131. Cette déclaration vient s’ajouter à la déclaration des différents types de revenus que tous les résidents lituaniens doivent produire à des fins fiscales.

132. Les données figurant dans les déclarations de patrimoine des PHFE sont [publiées](#) par l’Inspection générale des impôts. Les renseignements provenant de leur déclaration de revenus ne sont pas rendus publics.

133. Les déclarations d’intérêts privés ont quant à elles été introduites en 1996, dans le but de prévenir les conflits entre les intérêts publics et privés des titulaires de fonctions publiques. Le dispositif a fait l’objet de nombreux changements depuis sa mise en place – la dernière en date remontant à 2020, avec l’entrée en vigueur de la loi sur l’équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés. Les déclarations sont désormais versées par voie électronique dans un registre informatique baptisé [PINREG](#), géré par la CSEI. Plusieurs années durant, seules les déclarations d’intérêts privés des PHFE étaient publiées ; depuis 2020 et la nouvelle loi précitée, elles le sont toutes (il existe certaines exceptions, par exemple, pour les personnes qui exercent des fonctions de renseignement, de contre-espionnage ou de renseignement criminel).

134. Les déclarations doivent être soumises dans un délai d'un mois après l'élection, la nomination ou l'affectation à un poste. Si les informations relatives aux intérêts privés d'un déclarant, de son conjoint, de son compagnon ou de son partenaire qui y figurent changent, le déclarant doit faire procéder aux modifications correspondantes dans les 30 jours ouvrables. Si de nouvelles circonstances susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts viennent à être connues, la déclaration doit en principe être actualisée immédiatement ou, à défaut, dans un délai de 30 jours.

135. Certaines informations doivent obligatoirement être divulguées ; d'autres ne doivent l'être qu'en cas de conflit d'intérêts potentiel. La nouvelle version de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés met davantage l'accent sur ce deuxième cas de figure.

136. Doivent systématiquement être communiquées les informations ci-après, pour ce qui concerne le déclarant et son conjoint, concubin ou compagnon :

- le ou les lieux de travail et le poste occupé ;
- la personne morale au sein de laquelle le déclarant, son conjoint, son concubin ou son partenaire est susceptible d'exercer une influence déterminante.

137. Ne doivent être communiquées qu'en cas de conflit d'intérêts potentiel les informations ci-après, pour ce qui concerne le déclarant, son conjoint, concubin ou compagnon :

- les transactions conclues ou autres transactions (y compris celles liées à des activités personnelles) effectuées au cours des douze derniers mois, si leur valeur excède 3 000 EUR ;
- la personne morale au sein de laquelle travaille le déclarant ou son conjoint, concubin ou partenaire, en précisant notamment si elle est partie à des procédures de passation de marchés publics sur le lieu de travail du déclarant ;
- l'appartenance à des entreprises, organismes, associations ou fondations, à l'exception de partis et organisations politiques, de même que l'exercice de fonctions en leur sein ;
- le nom des proches du déclarant ou les données les concernant dont il a connaissance qui pourraient provoquer un conflit d'intérêts.

138. La règle qui précède souffre une exception, à savoir que le déclarant peut omettre des données relatives à ses proches s'il lui était objectivement impossible d'en avoir connaissance.

139. Les tableaux qui suivent indiquent le nombre de déclarations d'intérêts privés reçues par la CSEI.

Déclarations d'intérêts privés	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personnes ayant déclaré leurs intérêts privés	42 200	57 800	72 600	100 400	127 900	136 611	513 748
Déclarations d'intérêts privés remplies (y compris leurs annexes)	145 000	160 000	230 600	274 100	355 100	427 096	513 748
Personnes dont les déclarations ont été publiées	18 300	28 700	39 900	40 700	48 500	46 395	139 964
Personnes chargées du contrôle des déclarations dans les institutions, <i>via</i> le PINREG	620	1 000	1 313	1 529	2 128	2 300	2 500

Déclaration d'intérêts privés des PHFE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personnes ayant déclaré leurs intérêts privés	551	617	996	845	852	852	852
Personnes dont les déclarations ont été publiées	551	617	996	845	852	852	852

140. L'EEG n'a pas relevé de problème particulier, ni pour ce qui est de la compréhension du système de déclaration, qui existe depuis de nombreuses années, ni en ce qui concerne le respect par les PHFE de leurs obligations en la matière. Elle constate néanmoins que la nouvelle loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés accorde une grande importance à la notion de conflit d'intérêts potentiel, qui appelle à déclarer certaines informations dont la communication était auparavant systématiquement exigée – il s'agit désormais d'une possibilité laissée à l'appréciation du déclarant lui-même. Cette hiérarchisation peut sembler logique compte tenu de l'objectif des déclarations d'intérêts privés, qui est de prévenir les conflits d'intérêts, mais elle suppose que les personnes concernées aient bien compris cette notion et les cas possibles de conflits d'intérêts. Cela montre une nouvelle fois à quel point il est important de disposer de règles de conduite suffisamment précises et explicites et de mener des activités de sensibilisation et de conseil. L'EEG renvoie à cet égard aux recommandations i et ii.

Mécanismes de contrôle

141. Comme pour les autres dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, le contrôle du respect des obligations légales relatives aux déclarations d'intérêts privé incombe à la fois à la CSEI et au responsable de l'institution, qui agit par l'intermédiaire de son agent responsable du respect des règles de déontologie. Celui-ci procède à une première vérification pour s'assurer que toutes les personnes soumises à cette

loi ont correctement rempli leur déclaration, mais le principal examen est réalisé par la CSEI, qui a affecté deux de ses 30 membres du personnel au contrôle des déclarations communiquées par plus d'un demi-million de fonctionnaires au total.

142. Le registre informatique PINREG facilite les vérifications en collectant automatiquement toutes les données requises en puisant dans d'autres registres et bases de données de l'État. Les personnels de la CSEI comparent les données déclarées et celles provenant de ces registres et bases de données afin de voir s'il en manquerait certaines. Des examens plus poussés sont effectués dans le cadre d'investigations spécifiques, soit par la CSEI, soit par le responsable de l'institution concernée. En 2018, la CSEI a ainsi réalisé douze enquêtes (neuf portant sur des responsables politiques et trois sur des fonctionnaires de confiance politique) concernant le non-respect de dispositions de la loi susmentionnée ; neuf infractions ont été constatées. La CSEI entend doter le registre PINREG d'un système de gestion des risques à l'automne 2021, afin de vérifier automatiquement la situation des déclarants au regard de certains risques.

143. L'EEG tient à souligner que le contrôle préventif des déclarations d'intérêts privés des PHFE est particulièrement important dans la mesure où, conformément à la nouvelle loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, c'est au déclarant lui-même qu'il incombe de déterminer si certaines informations peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts et devraient donc être déclarées. La philosophie du système - faire confiance aux agents de l'État et aux institutions qui les emploient et les responsabiliser à cet effet - est louable, mais permet facilement aux déclarants de ne pas révéler, délibérément ou non, certaines informations qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts. Le manque de contrôle efficace des déclarations d'intérêts privés a déjà été souligné par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (voir les paragraphes 91 et 92), et il semble que la situation ne se soit guère améliorée depuis. Bien que le registre informatique (PINREG) constitue une avancée certaine qui devrait faciliter un examen plus approfondi des déclarations, la CSEI n'y procède que dans le cadre d'enquêtes spécifiques, déclenchées par des informations relayées par les médias ou transmises par le public ou la société civile. Pourtant, compte tenu de leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales, les PHFE sont particulièrement vulnérables à la corruption et aux conflits d'intérêts. Aussi, l'EEG est-elle convaincue que leurs déclarations devraient faire systématiquement l'objet d'une vérification minutieuse et non pas uniquement dans le cadre d'investigations spécifiques. En conséquence, le **GRECO recommande que les déclarations d'intérêts privés des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient régulièrement soumises à un contrôle approfondi et que la Commission supérieure d'éthique institutionnelle dispose de ressources suffisantes à cet effet.** Le système d'évaluation des risques qui sera bientôt déployé par la CSEI pourrait certes apporter un élément de réponse à cette recommandation, mais il doit être complété par d'autres mesures, comme la collecte d'informations, l'établissement de contacts avec les agents concernés, l'élaboration de recommandations, etc.

144. L'Inspection générale des impôts, qui dépend du ministère des Finances, examine les déclarations de revenus et de patrimoine. Elle s'intéresse en priorité à celles des fonctionnaires qui feraient ressortir qu'ils ne paient pas suffisamment d'impôts et s'attache à déterminer si leur patrimoine correspond à leurs revenus. Tous les déclarants font l'objet d'un contrôle pour s'assurer qu'ils ont bien rempli leurs déclarations. En outre, un système automatisé d'évaluation des risques permet de sélectionner chaque année un certain nombre de fonctionnaires aux fins d'un contrôle plus poussé ; leurs déclarations de patrimoine et de

revenus sont comparées avec leurs déclarations d'intérêts privés, les renseignements obtenus auprès d'institutions locales et, depuis 2021, les informations émanant de banques étrangères. Au moment de la visite sur place de l'EEG, un accord entre la CSEI et l'Inspection générale des impôts était en cours de rédaction, afin de permettre à cette dernière d'accéder à l'ensemble du registre informatique PINREG pour procéder à des vérifications, plutôt que de recevoir des informations dans certains cas bien précis uniquement. L'EEG y voit un bon exemple de coopération entre institutions chargées du contrôle et de l'application des règles en vigueur.

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

Procédures pénales et immunités

145. Le Président de la République jouit d'une immunité qui le met à l'abri de toute arrestation et de toute responsabilité pénale et administrative pendant son mandat (article 86 de la Constitution et article 8 de la loi relative au Cabinet du Président de la République). Il peut être destitué par le Seimas par un vote à la majorité des trois cinquièmes des voix de l'ensemble des membres du Parlement, et ce en cas de violation grave de la Constitution, non-respect de son serment ou de commission d'un délit. Un ancien Président de la République a été destitué en 2004 pour avoir gravement enfreint la Constitution et manqué à son serment¹¹. Aucune autre procédure de destitution d'un Président n'a jamais été engagée. Compte tenu du fait que la procédure de destitution a été appliquée avec succès en pratique, l'EEG ne considère pas que les règles actuelles relatives à l'immunité et à la destitution du Président de la République soient une source de préoccupation.

146. Le Premier ministre et les ministres ne peuvent être tenus pénalement responsables ou arrêtés et ne peuvent être soumis à aucune restriction de liberté personnelle sans l'accord préalable du Seimas ou, si ce dernier n'est pas en session, sans l'accord préalable du Président de la République (article 100 de la Constitution et article 12 de la loi sur le Gouvernement). Le Premier ministre et les ministres ne jouissent d'aucune immunité en matière de responsabilité civile et administrative.

147. Conformément à l'article 3² du code de procédure pénale, l'immunité dont jouissent le Premier ministre et les ministres ne les empêche pas d'être visés par des poursuites pénales, mais fait qu'ils ne peuvent être ni interrogés en qualité de suspects, ni placés en détention, ni subir quelque autre restriction à leur liberté. D'autres mesures procédurales coercitives peuvent être prises, telles que les perquisitions et saisies ou la mise sous surveillance secrète. Si, à l'issue de ces mesures auxquelles il a été autorisé de recourir, le *Seimas* ou le Président de la République ne donne pas son aval à l'exercice de poursuites pénales, celles-ci devront être interrompues. Le délai de prescription de l'infraction, applicable jusqu'à l'obtention de l'autorisation ou la levée de l'immunité de l'intéressé, cesse également de courir. Des représentants des services du Parquet ont indiqué que le *Seimas* accédait à la grande majorité des demandes de levée d'immunité des parlementaires. Au cours des dix dernières années, il n'y a eu aucune demande de levée d'immunité d'un ministre.

¹¹ Le 6 avril 2004, le Seimas a validé par un vote tous les chefs d'accusation découlant d'une décision de la Cour constitutionnelle du 31 mars 2004, à savoir que le Président de la République avait récompensé l'un de ses bailleurs de fonds étrangers en lui accordant la citoyenneté lituanienne au mépris des lois en vigueur, qu'il avait violé le secret d'État en informant son donateur qu'il faisait l'objet d'une enquête et que son téléphone était sur écoute, et en usant illégalement de sa position et de son statut de Président de la République pour amener des sociétés commerciales et leurs actionnaires à privilégier les intérêts économiques de ses proches.

148. Les fonctionnaires de confiance politique ne jouissent d'aucune immunité en matière de responsabilité pénale, administrative ou civile.

149. Ces cinq dernières années, aucun ministre n'a fait l'objet d'une enquête pénale. Deux enquêtes ont été ouvertes en 2016 contre des conseillers du Premier ministre, qui ont été acquittés par décision de justice en 2021.

Mécanismes d'exécution non pénale

150. Le contrôle du respect du code de conduite des responsables politiques et les enquêtes en cas de soupçon de non-respect de ses dispositions sont confiés à une commission créée au sein de chaque institution dont sont issus les responsables politiques concernés. Pour ce qui est des parlementaires et des membres du Gouvernement, c'est la Commission d'éthique et de procédure du Seimas qui est compétente. En 2019, elle a mené deux enquêtes sur des allégations de non-respect du code par des ministres, mais a conclu à l'absence de toute violation.

151. Le contrôle du respect des dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés est exercé par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle (CSEI) et par le responsable de l'institution concernée – le Président de la République pour le personnel de son Cabinet, le Premier ministre pour les ministres et chaque ministre pour ses conseillers – ou son représentant habilité, qui est souvent l'agent responsable du respect des règles de déontologie de ladite institution.

152. Le responsable de l'institution et la CSEI peuvent l'un comme l'autre ouvrir une enquête – la décision du premier pouvant être contestée devant la seconde – et adresser une recommandation à l'intéressé. La CSEI peut également ordonner au responsable de l'institution de mener ou décider de mener elle-même une enquête.

153. Lorsqu'un manquement à la loi est constaté, la CSEI peut demander au tribunal de prononcer une sanction administrative, proposer au responsable de l'institution d'infliger une sanction disciplinaire (une amende de 600 à 1 600 EUR ou de 1 600 à 2 600 EUR en cas de récidive), demander au tribunal d'exclure l'intéressé de la fonction publique ou de mettre fin à son contrat de travail, ou encore d'adopter une recommandation renfermant son avis ou sa jurisprudence sur une question donnée. De plus, l'intéressé ne pourra bénéficier d'aucune promotion ou d'aucun avantage pendant un an (voire trois ans en cas de violation grave). La CSEI émet environ 500 recommandations par an.

154. S'agissant plus particulièrement des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, le non-respect de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés ou d'autres règles de conduite entraîne la perte de la réputation irréprochable, condition requise pour travailler dans la fonction publique. En pareil cas, les conseillers politiques doivent démissionner ou être licenciés et ne peuvent plus occuper un poste de fonctionnaire de confiance politique.

155. Pour les ministres, la sanction est avant tout politique et résulte de l'annonce publique par la CSEI de leur coupable manquement. L'EEG a appris qu'en pareil cas, il était de règle pour les ministres concernés de démissionner. Si l'intéressé venait ultérieurement à briguer un poste de ministre ou un autre poste de haut niveau dans le secteur public (à l'exception de

ceux qui sont directement élus par le vote populaire comme les membres du Seimas ou le Président de la République), les informations relatives à toute violation des règles d'intégrité seraient fournies par le Service des enquêtes spéciales à l'institution responsable de la nomination.

156. Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans le présent rapport, la Lituanie a entrepris de passer d'un système de gestion de la prévention de la corruption à un système basé sur le principe de subsidiarité, comme en témoigne la double compétence en matière d'exécution des dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique et autres règles d'intégrité, qui est confiée à la fois aux responsables d'institution et à la CSEI. Cette évolution est aussi louable que compréhensible, étant donné que la CSEI ne peut à elle seule contrôler et faire respecter les règles par plus d'un demi-million de fonctionnaires. L'EEG estime toutefois que les modalités d'exécution actuellement en place pourraient être améliorées.

157. Premièrement, l'EEG a relevé un certain flou quant au rôle propre aux responsables des institutions et à celui de la CSEI. La loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés ne définit pas clairement leurs compétences respectives, mais leur confère, aux uns comme à l'autre, le pouvoir d'ouvrir une enquête ou de formuler des recommandations sur le respect des règles. La CSEI a indiqué à l'EEG, lors des entretiens réalisés sur place, que le contrôle et la mise en œuvre de la loi étaient principalement du ressort des responsables d'institutions. Mais, selon les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) qu'elle a pu rencontrer, c'est la CSEI qui est surtout compétente en la matière et les responsables des institutions n'ont reçu aucune instruction claire sur la façon de procéder à cet égard.

158. Deuxièmement, l'EEG note que les agents responsables du respect des règles de déontologie, qui sont chargés de coordonner le respect des règles d'intégrité, sont rattachés aux unités structurelles des ministères – la division des affaires juridiques et du personnel, la division de la gestion du personnel ou la division de la prévention de la corruption, par exemple – et placés sous l'autorité de la direction du ministère. Aussi s'interroge-t-elle sur leur capacité à mener des investigations concernant les éventuelles violations commises par les ministres et leurs conseillers politiques. Elle a également de sérieux doutes quant à la volonté des ministres ou vice-ministres d'enquêter sur des manquements à la loi qui pourraient être le fait de leurs propres conseillers politiques. L'EEG est convaincue que les enquêtes sur les éventuelles fautes commises par les PHFE doivent être confiées à des personnes qui n'ont pas de lien de subordination avec elles. La CSEI est clairement la mieux placée pour ce faire.

159. Au vu de ce qui précède, le **GRECO recommande que i) les rôles respectifs de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle et des responsables d'institutions chargés de s'assurer que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif respectent les dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés soient clarifiés et que ii) les enquêtes sur de possibles violations des dispositions de la loi par des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient réalisées par une autorité indépendante, selon une procédure clairement définie.**

160. Troisièmement, l’EEG s’inquiète de l’efficacité des sanctions prévues par la loi sur l’équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique pour ce qui concerne les PHFE. Comme indiqué plus haut, et de l’aveu même des interlocuteurs de l’EEG, aucune des sanctions prévues par l’article 23 de la loi ne s’applique au Président de la République ou aux ministres. La seule mesure prévue en ce qui les concerne est la publication de la décision de la CSEI faisant état d’un manquement à la loi. Pour les fonctionnaires de confiance politique, il existe des sanctions pécuniaires, mais la CSEI ne peut que recommander au responsable de l’institution concernée d’appliquer une sanction disciplinaire. L’article 23§9 de la loi susmentionnée indique même que « les restrictions énoncées dans le présent article ne s’appliquent pas à l’exercice du droit d’une personne d’être élue Président de la République ou membre du Seimas ».

161. Aux yeux de certains interlocuteurs de l’EEG, un réel climat d’intégrité ne doit pas seulement reposer sur des sanctions. L’EEG partage cet avis, mais considère que des sanctions sont néanmoins nécessaires. Bien souvent, les conflits d’intérêts peuvent se révéler hautement préjudiciable pour la société – dommages causés à l’administration, méfiance, mépris et avantages matériels indus pour l’auteur de l’acte et/ou ses proches et ses partenaires commerciaux. Ils ne sont cependant pas toujours suffisants pour déclencher une enquête pénale. Le fait que les violations des dispositions de la loi sur l’équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique ne portent pas suffisamment à conséquence nuit gravement à l’influence qu’exerce ce texte, comme l’a déjà souligné le GRECO dans son Rapport d’Évaluation du Quatrième Cycle (par. 92). Les sanctions prévues par la loi doivent être renforcées afin de garantir que toutes ses violations aient des conséquences appropriées en termes de réparations et autres mesures (remboursement, par exemple, etc.), tout en prenant en compte la situation particulière des PHFE. En conséquence, le **GRECO recommande de durcir les sanctions en cas d’infraction à la loi sur l’équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, afin d’assurer qu’elles soient effectives, proportionnées et dissuasives.**

Statistiques

	2016	2017	2018	2019	2020
Enquêtes conduites par la CSEI concernant des PHFE	3	5	12	1	2
Infractions constatées	1	5	9	1	1
Absence d’infraction	1	0	2	0	0
Enquêtes classées	1	0	1	0	1

162. Au cours de la période 2017 - 2020, la CSEI a conclu qu’il avait été porté atteinte à la loi sur l’équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans onze affaires impliquant des ministres et six des fonctionnaires de confiance politique. Aucun n’a démissionné ou n’a été démis de ses fonctions en 2020.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu de différents services répressifs

163. Aux termes de l'article 165 du code de procédure pénale lituanien, la principale autorité responsable des enquêtes préliminaires est la police. Des institutions telles que le Service national des garde-frontières, le Service des enquêtes spéciales, la Police militaire, le Service d'enquête sur la criminalité financière, les Douanes lituanienes et les Services d'incendie et de secours sont également compétents pour mener de telles enquêtes lorsque les infractions constatées concernent l'exercice direct de leurs fonctions.

Organisation et responsabilité de certains services répressifs

164. Les informations ci-après ont plus particulièrement trait à la police et au Service national des garde-frontières. La police est un corps civil chargé de garantir la sécurité des personnes, la sécurité publique et l'ordre public. Le Service national des garde-frontières est lui aussi un corps civil mais, en cas de guerre, il se joint aux forces armées et est alors placé sous les ordres du commandant des armées. Son rôle est de veiller à la protection des frontières de l'État, d'assurer les contrôles transfrontières et, en cas de guerre, de défendre le pays. Lorsqu'il poursuit des activités de renseignement criminel, mène des enquêtes préliminaires et procède, pour le compte de l'État, à des missions de contrôle liées aux processus migratoires, ce service peut intervenir sur l'ensemble du territoire national.

165. La police et le Service national des garde-frontières s'acquittent de leurs tâches conformément à la Constitution, aux lois de la République de Lituanie, aux résolutions du Gouvernement et aux arrêtés du ministère de l'Intérieur. Les principaux textes de loi régissant leurs activités sont, respectivement, la loi relative à la police et la loi relative aux frontières nationales et à leur protection.

166. La police est dirigée par un commissaire général et le Service national des garde-frontières par un commandant, tous deux nommés pour une durée de cinq ans, renouvelable une seule fois. Ils peuvent être révoqués par le Gouvernement sur proposition du Ministre de l'Intérieur, auquel ils sont directement subordonnés et à qui ils rendent compte, sauf si des textes de loi spécifiques en disposent autrement (article 29§1 du Statut du Service des affaires intérieures). Les activités de la police et du Service national des garde-frontières sont fondées sur le principe de la neutralité politique. Les agents des deux organismes ne peuvent recevoir aucune instruction de nature politique ; ils ne peuvent être membres ni d'un parti ni d'une association politique, aux activités desquels il leur est également interdit de prendre part.

La police

167. La police est organisée comme suit.

- Les Services de police, rattachés au ministère de l'Intérieur, concourent, sous la houlette du commissaire général, à l'élaboration de la stratégie qui guide leur action et au contrôle de sa mise en œuvre, ainsi qu'à l'organisation et à la gestion de ses unités territoriales. Ils chapeautent :
- dix commissariats de police situés dans les comtés de Vilnius, Kaunas, Klaipėda,

- Šiauliai, Panevėžys, Alytus, Marijampolė, Utena, Telšiai et Tauragė ;
- des organes spécialisés, tels que le Bureau de la police criminelle lituanienne, le Service national de police routière, le Centre de médecine légale de la police lituanienne et l'Unité « Aras » en charge des opérations antiterroristes de la police lituanienne ;
- l'École de police lituanienne.

168. Les responsables des organes de police sont nommés et révoqués par le commissaire général.

Effectifs de la police (mars 2021)

Catégorie	Effectif	Hommes	Femmes
Agents de rang supérieur	2 005	1 251	754
Agents de rang intermédiaire	3 961	1 992	1 969
Agents de premier rang	1 821	1 380	441
Fonctionnaires de carrière	466	113	353
Personnel employé sous contrat de travail	1 210	360	850
Total	9 463	5 096 (53,86 %)	4 367 (46,14 %)

169. Le total des effectifs de la police lituanienne était de 9 463 personnes en mars 2021 ; le tableau ci-dessus indique leur répartition en fonction du rang et du sexe. En juillet 2021, 1 806 postes étaient vacants (19 %) : 1 553 pour des agents de tous rangs confondus – aussi bien des spécialistes que des chefs d'unités structurelles ou des responsables d'organes statutaires -, 122 pour des fonctionnaires de carrière et 131 pour des personnels contractuels. L'EEG s'inquiète du nombre élevé de postes vacants, problème qui exige des mesures immédiates.

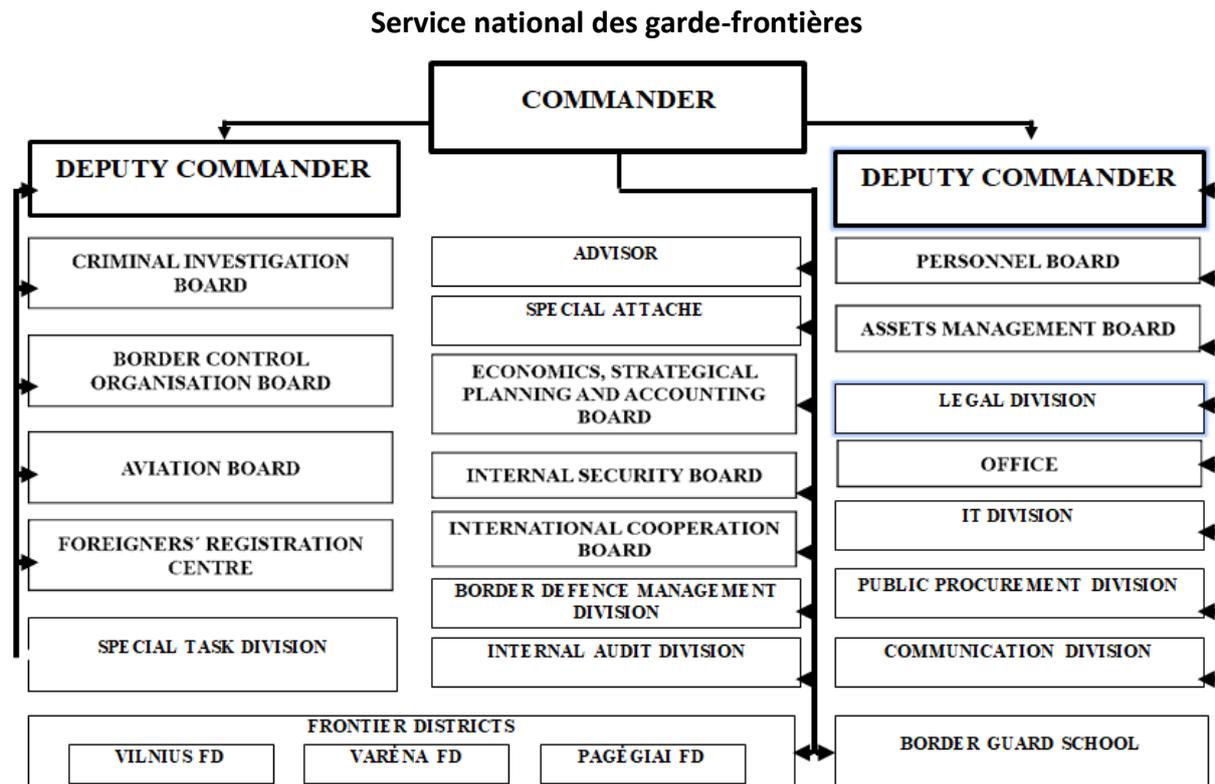
170. La police est financée sur le budget de l'État, les crédits budgétaires étant gérés par le commissaire général. Le budget total de la police était de 227,6 millions d'EUR en 2018, de 232 millions en 2019 et de 241,6 millions en 2020. Certains programmes communs, qui traitent de la prévention de la délinquance, de la protection de la vie, de la santé et des biens des citoyens, ainsi que de l'ordre public, bénéficient de fonds provenant des budgets des collectivités territoriales et sont élaborés et mis en œuvre dans le cadre d'un accord conclu entre ces dernières et les autorités de police. Les collectivités sont libres d'allouer une partie de leurs ressources financières à d'autres programmes dont s'occupent les autorités de police, afin de garantir la sécurité de leurs habitants. En conséquence, les autorités de police locales ont reçu et utilisé les fonds suivants provenant des municipalités pour la mise en œuvre de diverses mesures préventives : 390 500 EUR en 2018, 373 600 EUR en 2019 et 354 700 EUR en 2020.

171. Conformément à la loi relative aux organismes de bienfaisance et de soutien, les institutions publiques, dont la police et le Service national des garde-frontières, peuvent également percevoir des dons en espèces ou en nature de la part de personnes physiques et morales. Les différents organes de police ont ainsi reçu 10 440,74 EUR en 2018, 9 822,27 EUR en 2019 et 7 208,54 EUR en 2020 ; les Services de police ont quant à eux obtenu une somme de 8 350 EUR en 2018 et de 7 850 EUR en 2019 et en 2020 qui leur a été versée par un

particulier. En 2020, la police a par ailleurs reçu des dons en nature émanant de différentes personnes morales, principalement sous la forme de masques de protection et de gants en caoutchouc. L'EEG a été informée que ces dons avaient été acceptés par le responsable des services de police après consultation de la commission des questions d'immunité. Les dons ne sont pas rendus publics, mais sont déclarés à l'Inspection générale des Impôts.

Le Service national des garde-frontières

172. La structure du Service national des garde-frontières est approuvée par le Commandant dudit Service et se présente comme suit.



COMMANDANT EN SECOND	COMMANDANT	COMMANDANT EN SECOND
BUREAU DES ENQUETES CRIMINELLES	CONSEILLER	SERVICE DU PERSONNEL
COMITÉ D'ORGANISATION DES CONTROLES AUX FRONTIÈRES	ATTACHÉ SPECIAL	COMITÉ DE GESTION DES ACTIFS
SERVICE AÉRONAUTIQUE	CONSEIL CHARGÉ DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES, DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE ET DE LA COMPTABILITÉ	SERVICE JURIDIQUE
CENTRE D'ENREGISTREMENT DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS	SERVICE DE SÉCURITÉ INTERNE	SECRÉTARIAT
DIVISION DES TÂCHES	SERVICE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE	SERVICE INFORMATIQUE
	DIVISION DE LA GESTION DE LA DÉFENSE DES FRONTIÈRES	SERVICE DES MARCHÉS PUBLICS

SPÉCIALES	DIVISION DES AUDITS INTERNES		DIVISION DE LA COMMUNICATION
DISTRICTS FRONTALIERS			
VILNIUS	VARENA FD	PAGEGIAI FD	ÉCOLE DES GARDE FRONTIÈRES

Effectifs du Service national des garde-frontières (mars 2021)

Catégorie	Effectifs	Hommes	Femmes
Agents de rang supérieur	250	205	45
Agents de rang intermédiaire	696	501	195
Agents de premier rang	1 877	1 264	613
Fonctionnaires de carrière	234	77	157
Personnel employé sous contrat de travail	465	233	232
Total	3 522	2 280	1 242

173. Le total des effectifs du Service national des garde-frontières était de 3 522 personnes en mars 2021 ; le tableau ci-dessus indique leur répartition en fonction du rang et du sexe. En juillet 2021, 342 postes (12,9 %) étaient vacants.

174. Les activités du Service national des garde-frontières peuvent être financées sur le budget de l'État ; elles peuvent aussi bénéficier de plusieurs autres sources de financement, telles que l'Union européenne, des États étrangers, des organisations internationales et des collectivités territoriales, ainsi que des dons de personnes physiques et morales, conformément à la loi relative aux organismes de bienfaisance et de soutien. Le montant du budget du Service national des garde-frontières financé par le budget de l'Etat et les fonds de l'Union européenne a été de 86,6 millions d'EUR en 2018, 90,7 millions en 2019 et 105,6 millions en 2020. Au cours de la période allant de 2018 à 2020, le Service a reçu des dons en nature de la part d'institutions et d'organisations non gouvernementales étrangères et européennes, mais également d'entreprises et d'organisations non gouvernementales nationales, pour un montant total de 9 614 millions d'EUR. Certains de ces dons ont été rendus publics dans les médias et sur le site internet du Service national des garde-frontières ; en revanche, l'aide apportée sous forme de mesures spéciales pour la protection des frontières n'a fait l'objet d'aucune publicité.

175. L'EEG croit comprendre que les dons privés représentent des ressources supplémentaires bienvenues pour la police et le Service national des garde-frontières dans un contexte d'austérité budgétaire ; ils soulèvent cependant de nombreuses questions sous l'angle de la prévention de la corruption. Les donateurs ne sont pas seulement des entités publiques, telles que des organisations internationales ou des États étrangers, mais aussi des entreprises nationales privées. Le fait que ces dons soient apparemment acceptés par la police locale éveille inévitablement des soupçons ou laisse à penser que des contreparties sont versées. Lorsqu'un responsable de la police accepte un don, on peut se demander s'il ne serait pas prêt, en retour, à fermer les yeux sur certaines activités ou à utiliser les moyens dont dispose la police pour assurer la protection de lieux privés. Par ailleurs, il est parfois difficile de faire la distinction entre dons et cadeaux, ces derniers étant en principe interdits. L'EEG est vivement préoccupée par le fait que la police et le Service national des garde-frontières puissent tout simplement bénéficier de dons et de parrainages. Il lui semble très dangereux

d'autoriser ce type de financement, en ce que cela pourrait être source de controverse s'agissant du maintien de l'indépendance et de la neutralité de la police et du Service national des garde-frontières. L'EEG est fermement convaincue que, s'il s'avère nécessaire d'autoriser des dons privés sous une forme ou l'autre, leur acceptation doit être strictement réglementée, contrôlée et transparente, de manière à garantir une parfaite indépendance de leurs bénéficiaires et les mettre à l'abri des conflits d'intérêts et d'éventuels actes de corruption. L'utilisation de ces dons ne doit jeter aucun doute sur la neutralité des activités de la police et des garde-frontières.

176. Au vu de ce qui précède, le **GRECO recommande i) de procéder à un examen approfondi du cadre juridique et de la pratique en matière de dons privés et de parrainages en faveur de la police et du Service national des garde-frontières et, à la lumière de ses constatations, d'édicter des règles tendant à faire disparaître ces pratiques ou, au minimum, à limiter les risques de corruption et de conflits d'intérêts dans ce domaine, et ii) de communiquer publiquement, de manière régulière (notamment sur internet), les dons et parrainages effectués en indiquant la nature et la valeur de chacun d'eux ainsi que l'identité du donateur.**

Accès aux informations

177. Les principaux instruments juridiques garantissant l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics, à savoir la Constitution (article 25) et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la loi relative aux informations publiques de la République de Lituanie et la loi relative au droit d'obtenir des informations auprès des institutions et organismes nationaux et territoriaux, s'appliquent à la police et au Service national des garde-frontières.

178. Le [site internet de la police lituanienne](#) et les médias donnent des informations sur les activités de la police. Les informations qui sont publiques mais ne figurent pas sur le site de la police peuvent être demandées *via* un numéro d'appel spécial qu'elle a mis en place, par courriel ou par voie postale. Ces renseignements doivent être fournis dans les 20 jours ouvrés qui suivent la réception de la demande, délai dont les autorités lituaniennes assurent qu'il est respecté dans les faits (Règles relatives à l'examen des demandes et plaintes et aux services à fournir aux usagers de l'Administration, approuvées par le règlement ministériel n° 875 du 22 août 2007).

179. Le Service national des garde-frontières publie sur son [site internet](#) les informations les plus importantes relatives à ses activités. Il s'agit notamment de renseignements destinés à celles et ceux qui franchissent les frontières nationales, ainsi que d'informations sur la structure du Service et les personnes à contacter, les lois et projets de loi, ou encore le budget (rapports sur l'exécution du budget et états financiers intermédiaires). Comme pour la police, les informations qui sont publiques mais ne figurent pas sur le site du Service peuvent être demandées et doivent être fournies dans les 20 jours calendaires suivant la réception de la requête.

Confiance du public envers les services répressifs

180. Le ministère de l'Intérieur réalise chaque année un document intitulé « sondage d'opinion sur l'image de la police auprès des citoyens, et évaluation de la situation en matière de sécurité publique ». Les données tirées des sondages effectués de 2011 à 2020 sont disponibles sur le [site internet de la police lituanienne](#). En 14 ans, le niveau de confiance dans

la police a augmenté de 27 % pour atteindre 75 % en 2018 et 2019, avant un léger tassement en 2020, à 73 %. Les autorités font remarquer que le pourcentage de citoyens ayant un avis favorable sur la réactivité de la police face aux signalements a fortement augmenté, tandis que le nombre de ceux qui estiment que les policiers sont corrompus a considérablement diminué au cours des dix dernières années.

181. L'[Eurobaromètre sur la corruption](#) montre cependant qu'en 2019, seules 31 % des personnes interrogées déclaraient envisager de s'adresser à la police pour déposer plainte dans une affaire de corruption (moyenne de l'UE : 58 %) et que 45 % étaient d'avis que la corruption et les abus de pouvoir étaient répandus dans la police (moyenne de l'UE : 26 %).

182. Concernant le Service national des garde-frontières, une enquête publique annuelle montre que le niveau de confiance à l'égard de cette institution n'a cessé de croître ces derniers temps, le taux de satisfaction étant passé de 53 % en 2013 à 70 % en 2019.

Syndicats et organisations professionnelles

183. D'après les données des Services de police en date du 28 novembre 2020, quelque 14,7 % de ses effectifs (dont 17,2 % de policiers) étaient affiliés à 21 organisations syndicales. Parmi ces organisations, celles qui comptaient le plus grand nombre d'adhérents étaient le syndicat de la police de la Ville de Vilnius (317 membres, dont 306 policiers), le syndicat de la police lituanienne (281 membres, dont 275 policiers), le syndicat des autorités du comté de Vilnius chargées des enquêtes préliminaires (169 membres, dont 162 policiers), le syndicat de la police de Kaunas (95 membres, dont 87 policiers) et la fédération lituanienne des membres des forces de l'ordre (94 membres, dont 90 policiers).

184. D'après les données du Service national des garde-frontières en date du 1^{er} avril 2021, 24 % de ses effectifs étaient affiliés à dix organisations syndicales. Parmi ces organisations, celles qui comptaient le plus grand nombre d'adhérents étaient le syndicat des garde-frontières lituaniens (446 membres), le syndicat national des garde-frontières (194 membres), le syndicat de la police de la Ville de Vilnius (67 membres), le syndicat de la police de Kaunas (51 membres), le syndicat des autorités chargées des enquêtes préliminaires de la République de Lituanie (40 membres), la fédération lituanienne des membres des forces de l'ordre (21 membres), le syndicat des autorités du comté de Vilnius chargées des enquêtes préliminaires (12 membres), la section syndicale de Varena (8 membres), le syndicat du personnel du ministère de l'Intérieur du district de Telšiai (4 membres) et le syndicat du personnel du ministère de l'Intérieur du comté de Klaipėda (1 membre).

185. Le Directeur de la police et le Commandant du Service national des garde-frontières, de même que leurs adjoints, ne peuvent (à l'instar d'autres responsables d'organismes statutaires) être membres d'une organisation syndicale active au sein d'un organisme statutaire.

Politique anti-corruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anti-corruption et d'intégrité

186. La loi relative à la prévention de la corruption prévoit une série de mesures visant à limiter les menaces de corruption dans les secteurs public et privé. Parmi celles mises en place par la police et le Service national des garde-frontières figurent :

- La détermination de la probabilité de corruption, réalisée chaque année par la police et le Service national des garde-frontières (voir ci-après) ;
- l'élaboration de programmes triennaux de lutte contre la corruption assortis de plans d'action actualisés chaque année ;
- l'évaluation des lois et projets de loi anti-corruption ;
- l'organisation d'actions de sensibilisation du public sur les sites internet de la police et du Service national des garde-frontières, présentant des informations à jour sur leurs activités et les mesures déployées pour prévenir la corruption ;
- la publication de cas avérés de corruption impliquant des membres de la police et du Service national des garde-frontières, informations assorties de précisions sur les faits commis et sur les sanctions qui ont été infligées.

187. Le Programme de lutte contre la corruption du ministère de l'Intérieur et de ses organes subordonnés (ci-après, « le Programme ») est approuvé par décret du ministère de l'Intérieur et s'étale sur trois ans. Chaque programme comporte une évaluation de la mise en œuvre du programme précédent. Le dernier en date, qui couvre la période 2019 – 2021, est publié sur le [site internet du ministère de l'Intérieur](#). Conformément à la loi sur la gestion stratégique, qui est entrée en vigueur cette année, il n'y a plus d'obligation de préparer des programmes institutionnels de lutte contre la corruption. A la place, la nouvelle loi sur la prévention de la corruption, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022, prévoit l'élaboration de nouvelles mesures anti-corruption, comme expliqué dans le chapitre sur les PHFE. Des plans d'action anti-corruption devront être élaborés par les entités responsables. Les services de police prépareront un plan d'action anti-corruption pour 2022, conformément au nouveau cadre juridique.

188. Le cadre juridique actuel prévoit déjà qu'un plan d'action pour la mise en œuvre du Programme est actualisé chaque année. Il donne lieu à un bilan d'activité tous les six mois et à une analyse annuelle, publiée sur le site internet du ministère de l'Intérieur¹². Le résultat de ces examens et de l'analyse du risque de corruption réalisée par le Service des enquêtes spéciales (voir plus avant) permet d'actualiser le plan d'action et d'y intégrer notamment de nouvelles mesures portant sur les facteurs de risque de corruption identifiés. Dans la police, l'exécution du plan d'action est suivie par la commission des Services de police chargée des questions d'immunité.

189. Le [programme de lutte contre la corruption du Service national des garde-frontières et son plan d'action pour 2020-2022](#) ont été approuvés par l'arrêté n° 4-26 pris le 17 janvier 2020 par le Commandant dudit Service. Les unités structurelles de ce dernier sont pour la plupart couvertes par les mesures ainsi déployées. L'exécution du plan d'action est suivie par la commission des questions d'immunité du Service national des garde-frontières, qui rend compte de ses observations au Commandant chaque semestre.

¹² Analyse concernant 2019 :

https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Korupcijos_prevencija/BENDRA%20ataskaita_2019.pdf

Analyse concernant 2020 :

https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Korupcijos_prevencija/BENDRA%20ataskaita_2020%20metai_Internetui.pdf

190. Les mesures préventives mises en œuvre par la police et le Service national des garde-frontières dans le cadre des plans de lutte contre la corruption consistent, par exemple, à contrôler les procédures de passation des marchés publics, à s'assurer de l'application de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, à vérifier que les bases de données soient utilisées à des fins licites, à organiser des formations, à contrôler les caméras vidéo installées dans les voitures de service, etc. S'agissant du Service national des garde-frontières, les mesures préventives comprennent l'examen des enregistrements des systèmes de surveillance vidéo installés aux points de contrôle frontaliers et dans les voitures de service, ainsi que la surveillance des comptes ouverts par les membres du personnel sur les réseaux sociaux. Si des manquements à la discipline sont constatés, des inspections de service sont engagées pour déterminer, selon une procédure disciplinaire, les actes commis par des personnels du Service national des garde-frontières ; tout signe d'agissements répréhensibles qui serait décelé donnerait lieu à l'ouverture d'une enquête préliminaire.

Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption

191. Les institutions étatiques et municipales procèdent à des « déterminations de la probabilité de corruption » (« KPTN »), au troisième trimestre de chaque année. Ces analyses visent à déterminer quels sont les facteurs de risque externes, internes et/ou individuels qui pèsent sur l'activité des entités vulnérables à la corruption – parmi lesquelles le ministère de l'Intérieur, la police et le Service national des garde-frontières. Pour cerner les domaines à risque dans leurs secteurs de compétence, la police et le Service susmentionné s'appuient sur le système de contrôle interne, examinent la mise en œuvre de mesures de prévention de la corruption, passent au crible les données de renseignement criminel, évaluent les indicateurs de performance tels que des enquêtes et questionnaires, et analysent les informations fournies par d'autres pouvoirs publics.

192. Les Services de police ont procédé à des KPTN dans les domaines suivants :

- 2020 – expertises et recherche d'objets par des organes de police (services rémunérés) ;
- 2019 – gestion des registres d'informations et des bases de données auxquels a recours la police et utilisation des renseignements y figurant ;
- 2018 – entretien technique et réparation des véhicules de service de la police ;
- 2017 – organisation des activités des centres de détention provisoire gérés par les services de police ainsi que des agents qui y travaillent, et contrôle et réglementation des fonctions exercées ;
- 2016 - contrôle et réglementation de l'activité des agents des unités de prévention des services de police en charge de la lutte contre la distribution illicite d'alcool de fabrication artisanale ;
- 2015 – opérations en tout genre de détection, prévention, enquête et destruction au sein des unités de police dont l'activité est liée à l'écoulement illicite de produits soumis à accises.

193. Le Service national des garde-frontières a réalisé des KPTN dans les domaines suivants :

- 2020 – contrôle de la légitimité de l'utilisation des bases de données par les agents du Service national des garde-frontières ;
- 2019 – organisation et transparence des procédures de sélection des agents du Service national des garde-frontières en vue de leur participation à des opérations internationales ;

- 2018 – entretien technique et réparation des véhicules de service ;
- 2017 – organisation et mise en œuvre du processus de recrutement des candidats à l'École des garde-frontières ;
- 2016 – délivrance de permis par le Service national des garde-frontières et contrôles y relatifs ;
- 2015 – marchés publics.

194. L'analyse une fois réalisée est suivie par l'établissement d'une évaluation et l'élaboration d'un plan de mesures préventives qui est alors soumis, par la voie hiérarchique, au ministère de l'Intérieur et au Service des enquêtes spéciales. Ces mesures sont intégrées dans les plans d'action anti-corruption et assorties de délais spécifiques. Le Service de prévention de la corruption et des enquêtes internes du ministère de l'Intérieur supervise la mise en œuvre de ces mesures. Les domaines déjà couverts par ces analyses peuvent ensuite être réévalués – il est au demeurant recommandé de le faire tous les cinq ans.

Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins

195. Les opérations d'infiltration se déroulent dans des conditions conformes à la loi sur le renseignement criminel. Les contacts avec les témoins sont régis par le code de procédure pénale.

Principes éthiques et règles de conduite

196. Le premier code de déontologie de la police lituanienne a été rédigé en 2004. Il a depuis été régulièrement modifié pour tenir compte de nouvelles questions, comme les relations entre les policiers et les citoyens. Le code actuellement en vigueur, approuvé par l'arrêté n° 5-V-706 du commissaire général de la police daté du 2 août 2018, est publié sur le site internet de la police. Tous les membres de la police ainsi que les fonctionnaires et personnels contractuels doivent s'y conformer, aussi bien pendant leurs heures de service que dans leur vie privée, dès lors que leurs actes risquent de compromettre la réputation de la police ou de l'un de ses membres.

197. L'article 2 du code, intitulé « Éthique procédurale du personnel de la police », contient une liste de règles générales reposant sur un certain nombre de principes : respect de l'individu et de l'État, justice, responsabilité, loyauté, désintéressement, intégrité, impartialité, décence, neutralité politique, exemplarité, publicité et transparence. Aux termes de l'article 3, le contrôle du respect de la conformité aux règles du code incombe à la Commission d'éthique des Services de police, ainsi qu'aux différentes commissions d'éthique constituées au sein des organes de police, à savoir les commissariats cantonaux et les services spécialisés. La police lituanienne compte au total 16 commissions d'éthique.

198. Les activités et compétences des commissions d'éthique sont énoncées dans un règlement approuvé par l'arrêté n° 5-V-707 du commissaire général de la police daté du 3 août 2018 (remanié par l'arrêté n° 5-V-457 du 10 juin 2021). Ces commissions fonctionnent sous l'autorité du responsable de l'organe de police au sein duquel elles ont été instituées et sont composées d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et de sept à neuf membres parmi lesquels par les représentants des syndicats présents dans l'institution concernée – hormis pour la Commission d'éthique des Services de police, dont les membres peuvent comprendre des représentants de syndicats opérant dans d'autres organes de la police –, des membres de l'Association des vétérans de la police lituanienne, des représentants du comité

du personnel de l'organe de police concerné et des représentants des citoyens. Les membres des commissions ne peuvent être ni des directeurs d'organes de police ni leurs adjoints – sauf pour la Commission d'éthique des Services de police.

199. Les commissions ont pour mission d'évaluer les dispositions du code de déontologie, d'enquêter sur les manquements aux règles qu'il contient et de formuler des recommandations à la direction des organes de police sur les cas ayant fait l'objet d'une enquête ou sur la mise en œuvre du code. L'ouverture d'une enquête par lesdites commissions concernant un possible manquement à la déontologie de la part d'un membre du personnel intervient sur ordre du directeur de l'organe visé ou de son représentant. Bien qu'elles ne puissent le faire de leur propre chef, les commissions sont en droit de suggérer à la direction l'ouverture d'une enquête. Elles peuvent également proposer que des informations et autres documents et explications supplémentaires soient recueillis et que certaines personnes soient entendues. Tous les documents et renseignements obtenus sont communiqués au membre du personnel concerné, qui a le droit d'être entendu oralement et par écrit.

200. Les commissions peuvent conclure au non-respect des dispositions du code - ou, au contraire, à l'absence de tout manquement. Une conclusion de non-respect du code ne revient pas à établir l'existence d'une faute donnant lieu à l'engagement de la responsabilité de l'intéressé sur le plan disciplinaire ou pénal ; la procédure et son issue sont plutôt censées avoir une valeur éducative. Les commissions peuvent donc divulguer les détails de la conduite contraire à l'éthique au sein de la police, mais sans divulguer les données personnelles du membre du personnel concerné. Le résultat de la procédure n'est pas rendu public mais est conservé dans le dossier de l'agent ; il pourra être utilisé dans le cadre de l'évaluation de ses performances ou à l'occasion d'une promotion. Si toutefois la commission estime que le manquement constaté revêt les caractéristiques d'une faute professionnelle, d'une violation des obligations liées à l'emploi ou d'une infraction pénale, son intervention s'arrêtera à ce stade et il lui faudra transférer le dossier au directeur de l'organe de police, auquel il appartiendra de déclencher les procédures disciplinaires ou pénales appropriées.

201. Un nouveau code de déontologie des agents du Service national des garde-frontières a été approuvé par l'arrêté n° 4-245 du Commandant dudit Service daté du 20 juillet 2020. Ce nouveau texte fait suite aux règles de conduite adoptées une première fois en 2006 et modifiées ensuite en 2015 et 2018 pour tenir compte des évolutions législatives et de précédentes affaires de fautes lourdes. Le code régit la conduite des agents en et hors service. Il est publié sur le site internet du Service national des garde-frontières et porté à la connaissance de tout agent pendant sa formation initiale. Il repose sur les principes de respect de l'individu et de l'État, de justice, de bonne foi, d'objectivité, de désintéressement, de responsabilité, d'équilibre entre publicité et confidentialité et d'exemplarité. L'une de ses sections est consacrée aux principes généraux, une autre traite des relations entre les agents et une troisième porte sur les exigences relatives aux membres de l'encadrement.

202. Le contrôle du respect des dispositions du code est assuré par une seule et unique Commission d'éthique composée d'un président nommé par le Commandant du Service national des garde-frontières et de six membres (un spécialiste en chef de la division juridique, le chef de la Commission des immunités, les chefs des divisions de la formation et de la psychologie de la Commission du personnel, un représentant du Syndicat lituanien des garde-frontières et un représentant de la Fédération lituanienne des services répressifs). Le

président et les membres ne peuvent avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire au cours des cinq années précédentes et doivent jouir d'une bonne réputation, comme le prévoit l'article 9 du Statut du Service des affaires intérieures, la commission des questions d'immunité étant tenue de vérifier au préalable que tel est bien le cas. À l'instar des commissions d'éthique instituées au sein de la police, celle du Service national des garde-frontières enquête sur les faits relevant d'un éventuel manquement à la déontologie et propose des sanctions au Commandant du Service. Si l'acte en cause risque de constituer une faute sur le plan disciplinaire ou pénal, il incombe au Commandant d'engager la procédure qui convient. Les informations relatives aux manquements à la déontologie et aux sanctions ne sont pas publiées. Elles sont cependant conservées dans le dossier de l'agent et peuvent être examinées dans le cadre d'une évaluation de ses performances ou à l'occasion d'une promotion.

203. L'EEG constate avec satisfaction que la police et le Service national des garde-frontières sont tous deux dotés de leur propre code déontologique, que ces documents sont publics et régulièrement mis à jour, et qu'un mécanisme de contrôle du respect de leurs dispositions a été mis en place. Cela étant, elle note que les principes et règles que contiennent ces codes sont de nature générale, en particulier pour ce qui concerne les questions d'intégrité. Le code de déontologie de la police ne comporte que deux articles (6§7 et 7§1) qui traitent de la nécessité de prendre des décisions de manière objective et de protéger l'intégrité d'autrui. Il n'y est nullement fait mention des conflits d'intérêts, des cadeaux ou des contacts avec des tiers. Le code du Service national des garde-frontières est légèrement plus détaillé et renferme des règles relatives à l'impartialité et aux conflits d'intérêts, qui mériteraient cependant des précisions et explications supplémentaires ; la question des cadeaux, par exemple, ne fait l'objet d'aucune règle spécifique. Les autorités ont fait référence à la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés et à diverses autres directives spécifiques de la police et du Service national des garde-frontières sur les cadeaux et les contacts avec les tiers. Toutefois, selon l'EEG, ces directives, qui sont actuellement éparpillées dans plusieurs documents, gagneraient à être consolidées pour accroître leur visibilité et leur facilité d'accès. L'EEG estime par conséquent que ces deux codes de déontologie doivent être modifiés et complétés par un document à vocation pratique qui développe, en un langage clair et pédagogique, ce qui découle de ces principes une fois appliqués aux situations constituant le quotidien des personnels concernés. Les dispositions du code de la police relatives à l'intégrité devraient en particulier être considérablement étoffées afin de rendre compte de manière plus détaillée des aspects essentiels de l'intégrité (conflits d'intérêts, contacts avec des tiers, cadeaux, activités accessoires).

204. En conséquence, le **GRECO recommande de i) modifier les codes de déontologie de la police lituanienne et du Service national des garde-frontières pour ce qui concerne les questions d'intégrité et de conflits d'intérêts (cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, par exemple) et ii) d'assortir les codes d'une annexe complémentaire contenant des conseils et exemples.**

205. S'agissant du mécanisme en matière de contrôle du respect de leurs dispositions, prévu par les codes de déontologie, l'EEG note que le mandat des commissions d'éthique de la police et du Service national des garde-frontières prévoit clairement un tel contrôle et qu'une procédure appropriée a été mise en place. Ces commissions ne peuvent certes pas prononcer de sanctions en tant que telles, mais l'EEG retient qu'elles peuvent recommander à la direction l'ouverture d'une procédure disciplinaire ou pénale. Contrairement au Service national des

garde-frontières, la police compte 16 commissions d'éthique distinctes et, selon les informations recueillies par l'EEG, aucune cohérence n'est assurée entre leurs décisions respectives. Cela pose indubitablement problème, étant donné qu'un même cas de manquement à la déontologie peut être évalué différemment – compte tenu surtout du caractère trop général des dispositions des codes -, et conduire à des décisions contradictoires entre les différentes commissions. Par conséquent, le **GRECO recommande la mise en place d'un système de coordination pour assurer une plus grande cohérence entre les politiques et décisions des diverses commissions éthiques de la police lituanienne.**

Conseils, formation et sensibilisation

206. Trois possibilités existent pour faire carrière dans les services répressifs, qui sont chacune assorties de conditions et de durées de formation initiale différentes (voir le point consacré aux conditions de recrutement pour plus de précisions). Les candidats dont le niveau d'instruction correspond à la fin des études secondaires suivent une formation professionnelle initiale de dix mois ; les diplômés universitaires auront quant à eux une formation initiale de neuf semaines et ceux qui ont un profil spécialisé bénéficieront d'une formation initiale d'une durée variable. Les thèmes liés à l'intégrité et à la prévention de la corruption sont repris dans les matières principales, qui sont obligatoires.

207. Des sessions de formation continue d'une ou deux journées sont proposées à titre facultatif aux agents en poste. Elles sont organisées en fonction des besoins des services et des groupes prioritaires, besoins qui sont revus en permanence. Le contenu de la formation tourne autour des problèmes pratiques rencontrés par le personnel de police et les garde-frontières dans l'exercice de leurs fonctions, et mêle apprentissage théorique, études de cas concrets et exercices de simulation. L'EEG s'est procuré le programme de la formation ainsi que des exemples de sujets abordés aussi bien lors de la formation initiale qu'en formation continue. Ainsi, la formation initiale organisée dans la police traite de « déontologie et prévention de la corruption » ou des « droits, devoirs et responsabilités d'un policier ». La formation continue proposée dans le Service national des garde-frontières porte sur des sujets tels que la « prévention de la corruption » ou le « code de déontologie – violation des données à caractère personnel ». En 2021, la police a entrepris de lancer en ligne un programme intitulé « prévention de la corruption et déontologie professionnelle » afin de cibler davantage de participants. Les membres des services répressifs suivent également des formations organisées par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, qui concernent par exemple les déclarations d'intérêts privés.

208. Les membres du personnel de la police et du Service national des garde-frontières peuvent s'adresser aux agents des services chargés des questions d'immunité et des enquêtes internes, aux agents responsables du respect des règles de déontologie et à leurs supérieurs hiérarchiques pour obtenir des conseils sur les questions déontologiques et les règles de conduite. L'EEG note toutefois qu'il n'existe actuellement aucune procédure d'accompagnement permettant aux membres du personnel d'obtenir des conseils confidentiels en matière d'intégrité. Elle considère qu'il est important de désigner des personnes facilement accessibles et bien formées auxquelles les membres du personnel puissent s'adresser en toute confiance afin d'obtenir des informations sur les questions d'intégrité. Cela serait important notamment lorsque les membres du personnel veulent signaler ce qu'ils perçoivent comme une conduite répréhensible impliquant, par exemple, leurs supérieurs directs, et qu'ils veulent obtenir une confirmation avant de donner l'alerte et de demander protection. Afin d'éviter les divergences d'interprétation des règles de conduite

entre les différentes entités de la police, il serait clairement préférable d'avoir un seul mécanisme compétent pour l'ensemble de la police. Par conséquent, le **GRECO recommande de mettre en place un mécanisme centralisé permettant de donner des conseils confidentiels aux agents de la police et du Service national des garde-frontières sur les questions d'éthique et d'intégrité.**

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Sélection initiale et recrutement

209. Les conditions d'admission dans la police ou le Service national des garde-frontières sont régies par le Statut du Service des affaires intérieures et par les arrêtés du Ministre de l'Intérieur. Pour être candidat, il faut posséder la nationalité lituanienne, satisfaire à des conditions d'âge, de santé et d'aptitudes physiques, avoir fait au minimum des études secondaires, ne pas avoir failli à la loyauté envers l'État lituanien et jouir d'une bonne réputation. Le processus de sélection est identique aux deux institutions.

210. Comme indiqué plus haut, les candidats peuvent emprunter trois voies distinctes pour entrer dans la police et dans le Service national des garde-frontières, selon leur profil : la première s'adresse aux titulaires d'un diplôme d'études secondaires qui ont achevé la formation professionnelle proposée par l'École de police, l'École des garde-frontières ou un autre établissement de formation géré par le ministère de l'Intérieur, la deuxième aux diplômés de l'enseignement universitaire ayant achevé une formation préliminaire, et la troisième à celles et ceux qui ont un profil spécialisé (pilotes, spécialistes en informatique, électromécaniciens, etc.) et qui ont achevé une formation préliminaire spécialisée.

211. L'admission à la formation est sélective et repose sur les besoins de la police et du Service national des garde-frontières. Les candidats à la police doivent poser leur candidature en ligne sur le site de sélection de la police, tandis que les candidats au Service national des garde-frontières posent leur candidature auprès des postes frontières de leur lieu de résidence, par e-mail, par courrier ou en ligne. A la réception des candidatures, les responsables des unités du personnel vérifient si les conditions fixées par le Statut du Service des affaires intérieures sont remplies. Les comités de sélection sont mis en place par l'institution respective (police/Service national des garde-frontières) et la procédure de sélection est établie par le ministère de l'Intérieur. Les comités de sélection sont composés de membres de l'institut de formation et de représentants de la police et du Service national des garde-frontières. Ils classent les candidats en fonction de leurs aptitudes et de leur motivation, ceux qui obtiennent les meilleures notes sont choisis pour suivre la formation. En cas d'égalité entre plusieurs candidats, le comité de sélection les départagera à l'issue d'une décision dûment motivée. Les candidats malheureux peuvent contester cette décision devant le tribunal administratif, conformément à la loi relative aux procédures administratives.

212. Avant la fin de leur période de formation, tous les candidats qui suivent les deux premières voies formulent des vœux quant à leur lieu d'affectation. Parallèlement, les organes de police et le Service national des garde-frontières déterminent le nombre de candidats à retenir en fonction des vacances de poste et des ressources financières dont ils disposent. Si, dans un organe donné, le nombre de demandes excède le nombre de postes à pourvoir, priorité sera donnée aux diplômés ayant les notes les plus élevées. Les candidats qui suivent une formation spécialisée sont quant à eux directement choisis pour occuper des postes vacants spécifiques, avant même le début de la formation. Les agents sont nommés par le

directeur de l'organe de police ou le Commandant du Service national des garde-frontières.

Vérification

213. Avant d'être admis dans un institut de formation, et une nouvelle fois avant d'être nommés à un poste dans la police ou le Service national des garde-frontières, les candidats font l'objet d'une vérification portant sur les risques d'intégrité, qui vise à s'assurer qu'ils remplissent les conditions de bonne réputation et de loyauté envers l'État lituanien (articles 9 et 10 du Statut du Service des affaires intérieures). La condition de bonne réputation suppose l'absence de condamnation pénale, d'exonération de responsabilité pénale, de licenciement pour faute grave ou autre manquement à la déontologie et la non-affiliation à une organisation interdite.

214. Tous les agents de la police et du Service national des garde-frontières doivent ensuite se soumettre à des contrôles et vérifications tout au long de leur carrière, en différentes occasions : lors de la délivrance ou du renouvellement de l'autorisation d'accès aux informations classifiées (ladite autorisation est revue tous les cinq ans pour les « informations ultra secrètes » et tous les dix ans pour les informations « secrètes » et « confidentielles » ; elle n'est pas soumise à révision pour les informations « à diffusion restreinte »), à l'occasion d'une mutation ou d'une promotion, ou lorsque leur nom est proposé pour une récompense ou autre prime. Ces contrôles et vérifications sont effectués par les services chargés des questions d'immunité, sauf pour l'autorisation d'accès aux informations classifiées, qui est octroyée par le ministère de l'Intérieur.

215. L'EEG s'étonne de ce que, dans la procédure de vérification, les postes présentant un risque de corruption plus élevé ne fassent pas l'objet d'un suivi plus régulier. Si un agent n'est ni promu ni transféré et si son autorisation d'accès aux informations classifiées n'a pas à être renouvelée, il ne sera pas soumis à des contrôles et vérifications à intervalles réguliers, bien que son poste puisse présenter des risques. En outre, la procédure actuelle de vérification ne tient pas compte de tous les risques éventuels en matière d'intégrité, comme la concentration ou l'excès de pouvoir, la concentration entre les mains d'une seule personne d'informations sur certaines activités ou procédures, les activités de la police qui relèvent d'activités économiques, les retards apportés à des processus d'enquête ou de sanction pour faire jouer le délai de prescription, etc. Par conséquent, le **GRECO recommande de réaliser des contrôles de l'intégrité des agents de la police et du Service national des garde-frontières à intervalles réguliers, en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis.**

Avancement

216. Les agents peuvent être promus à la suite d'une évaluation positive de leurs performances ou au terme d'une procédure de sélection pour un poste vacant. Les postes d'encadrement sont uniquement pourvus par voie de sélection.

217. Les performances des agents sont évaluées chaque année par leurs supérieurs hiérarchiques. Des évaluations extraordinaires peuvent également être réalisées (voir ci-après). Après une évaluation jugée « très bonne », le supérieur hiérarchique peut proposer que l'agent soit promu à un poste plus élevé. Cette proposition est examinée par une commission d'évaluation (voir ci-après le point consacré à l'évaluation des performances), qui

s'intéresse également aux activités de l'intéressé. La décision finale est prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination, à savoir le directeur de l'organe de police ou le Commandant du Service national des garde-frontières.

218. Les Services de police organisent des sélections pour les postes de directeur ou directeur adjoint des organes de police, ainsi que pour les postes à pourvoir en leur sein. Les candidats à ces postes font l'objet d'une procédure de vérification plus poussée pour laquelle sont consultées l'autorité de régulation des jeux d'argent, le Service des enquêtes spéciales et l'Inspection générale des impôts. Toutes les autres procédures de sélection sont menées par l'organe de police où se trouve le poste vacant.

219. La procédure de sélection à un poste vacant est ouverte à tous les membres du personnel du même organe statutaire, ou d'un autre organe, qui remplissent les conditions générales prévues par le Statut du Service des affaires intérieures et satisfont aux exigences spécifiques énoncées dans le descriptif du poste. Les vacances sont publiées sur les sites internet de l'institution centrale concernée (la police ou le Service national des garde-frontières) et du ministère de l'Intérieur. La sélection est effectuée par un comité *ad hoc* composé d'au moins cinq membres nommés par le directeur de l'organe concerné, parmi lesquels doivent figurer le futur supérieur hiérarchique du candidat ou son adjoint et un représentant syndical. Ne peut faire partie du comité de sélection quiconque aurait un lien avec les candidats (partenaires, proches ou tiers qui, de par sa situation, pourrait semer le doute quant à son impartialité). Le directeur de l'organe concerné peut également exiger que des experts du domaine dont relève le poste à pourvoir participent au comité de sélection à titre consultatif.

220. La procédure de sélection passe en revue le professionnalisme des candidats, leurs états de service, leur aptitude à occuper le poste, l'ancienneté dans le poste actuel et les qualifications requises pour le nouveau poste. Elle comprend un entretien oral, durant lequel chaque membre du comité de sélection est tenu de poser les mêmes questions à tous les candidats. Ledit comité peut également demander aux candidats de réaliser un exercice pratique oral ou écrit, qui sera le même pour tous. À la fin de la procédure, les membres du comité de sélection donnent une appréciation motivée de l'aptitude de chaque candidat et lui attribuent une note. Celui qui obtient la note la plus élevée est sélectionné. Les entretiens avec les candidats et les discussions relatives à leur appréciation font l'objet d'un enregistrement audio. Le directeur de l'organe concerné ne peut modifier la décision du comité de sélection.

221. Les candidats ont accès aux enregistrements et disposent d'un mois pour contester la décision du comité de sélection auprès de la Commission des litiges du personnel, instance interne compétente pour tous les conflits individuels du travail. La Commission est nommée par le directeur de l'organe concerné pour une durée maximale de deux ans et se compose d'un nombre égal de représentants de cet organe et de représentants du personnel. Ses décisions sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure administrative.

222. D'après les informations recueillies par l'EEG, la proportion d'agents promus par la procédure de sélection et celle d'agents promus par la procédure d'évaluation des performances sont similaires. Dans la police par exemple, entre juin 2020 et juin 2021,

quelque 3,82 % des agents avaient été promus dans le cadre d'une procédure de sélection et 3,9 % à la suite d'une évaluation annuelle de performance jugée « très bonne » en 2020.

Évaluation des performances

223. Tous les membres du personnel de la police et du Service national des garde-frontières font l'objet d'une évaluation annuelle de leurs qualifications, de leurs performances et de leur aptitude à exercer leurs fonctions au niveau qui est le leur ou à un niveau supérieur, selon une procédure approuvée par l'arrêté n° 1V-142 du Ministre de l'Intérieur en date du 12 février 2019. Cette évaluation est réalisée par le responsable hiérarchique de l'agent qui, au vu des résultats, peut proposer une promotion ou une rétrogradation, l'octroi d'une prime ou un ajustement barémique à la hausse ou à la baisse. Ces propositions sont approuvées ou rejetées par le supérieur du responsable hiérarchique ou par le directeur de l'organe concerné – sauf lorsque le responsable hiérarchique est le directeur de ce même organe. Si le responsable hiérarchique est en désaccord avec la décision de son supérieur, il soumet les résultats de l'appréciation à la commission d'évaluation pour examen.

224. Les commissions d'évaluation, composées d'au moins cinq membres, sont nommées par le directeur de l'organe concerné pour une durée de deux ans. Lorsque l'appréciation porte sur un membre d'un syndicat, la commission d'évaluation doit comprendre un représentant de ce dernier. Dans les autres cas, un représentant du comité d'entreprise assiste aux réunions de la commission d'évaluation à titre d'observateur.

225. L'agent qui conteste les résultats de son évaluation peut demander à la commission d'évaluation de revoir son appréciation et assister à la réunion pour en discuter. La décision de ladite commission peut être contestée devant la Commission des litiges du personnel et, en dernier ressort, devant le tribunal administratif.

226. Le directeur et le directeur adjoint des organes de police territoriaux et des organes spécialisés, ainsi que les membres des commissions d'évaluation instituées au sein de ces organes, sont appréciés par une commission d'évaluation mise sur pied par le commissaire général de la police. Le Directeur et le Directeur adjoint des Services de police, et le Commandant et le Commandant en second du Service national des garde-frontières, ainsi que les membres des commissions d'évaluation mises sur pied au niveau central, sont appréciés par une commission d'évaluation mise sur pied par le Ministre de l'Intérieur.

227. Il est possible de procéder, sur décision du directeur de l'organe concerné, à une évaluation extraordinaire d'un membre du personnel lorsque son supérieur hiérarchique propose de le promouvoir ou de relever ou d'abaisser son coefficient de rémunération, dès lors qu'il existe des doutes quant à la capacité de l'intéressé à exercer ses fonctions.

228. Des tests relatifs à l'exécution des tâches de police peuvent en outre être réalisés pendant la carrière d'un agent ou d'un groupe d'agents, à leur insu (article 15 de la loi relative à la police). Ces tests pratiqués à l'insu des intéressés sont effectués par une unité des Services de police, à la demande du directeur de l'organe concerné, dans les cas suivants : 1) suite à la découverte de lacunes ou de risques lors d'une inspection, d'un contrôle ou d'un examen de la performance de l'organe ou de l'unité concernés réalisé précédemment, 2) suite à une plainte, un signalement ou d'autres informations reçues concernant une éventuelle faute ou une mauvaise exécution des tâches d'un policier, et 3) lorsqu'il existe un motif valable de

vérifier la loyauté d'un policier, de s'assurer du respect des principes en matière de maintien de l'ordre et de garantir une utilisation efficace des ressources humaines ou matérielles. Le Service national des garde-frontières dispose d'une procédure similaire pour le contrôle des performances du personnel à leur insu par leur supérieur immédiat ou par les agents de la Commission des questions d'immunité.

229. Aux fins de ces tests, une situation proche de la réalité est créée et/ou de fausses données et/ou documents sont fournis à l'agent (ou au groupe d'agents) faisant l'objet de l'examen. Les tests consistent ensuite à observer leurs actions et à évaluer la légitimité, l'efficacité, la rationalité et l'intégrité de ces dernières au regard des principes de fonctionnement de la police ou du Service national des gardes-frontières, en examinant également l'état de préparation des agents ou de leurs unités structurelles pour l'exécution de leurs fonctions.

Rotation

230. Les décisions de rotation et de transfert de personnel sont prises par le responsable de l'institution concernée ; les mouvements de personnel sont courants dans la police et le Service national des garde-frontières.

231. Le système de rotation s'applique également aux responsables des institutions concernées et à leurs adjoints, sauf pour ce qui concerne les autorités statutaires centrales. Les agents soumis à ce système restent en place pendant cinq ans, sauf si la loi en dispose autrement. Les membres du personnel ne peuvent être mutés dans une autorité statutaire où ils seraient dans une situation de subordination directe avec leur conjoint, leur partenaire, un parent proche ou un parent par alliance.

Cessation de fonctions et révocation

232. Les personnels de la police et du Service national des garde-frontières peuvent être révoqués pour l'un des motifs énoncés à l'article 72 du Statut sur le Service des affaires intérieures ; la révocation peut ainsi faire suite à la survenance de l'âge de départ à la retraite, à une décision consécutive à une proposition de la commission d'évaluation, à une atteinte à la réputation du service, à une décision de justice définitive reconnaissant l'intéressé coupable d'une infraction délibérée ou d'une infraction pénale, ou encore à une décision prononcée à titre de sanction disciplinaire. Les décisions de révocation sont prises par le responsable de l'entité qui emploie l'agent.

Salaires et avantages

233. La rémunération du personnel de la police et du Service national des garde-frontières se compose d'un traitement, d'une prime liée au grade, d'une prime d'ancienneté, d'autres primes, du paiement des heures de travail effectuées les jours de congé, les jours fériés et de nuit, ainsi que des heures supplémentaires et des heures d'astreinte.

234. La rémunération d'un agent nommé à un poste d'encadrement à l'issue d'une évaluation de performance ou d'une procédure de sélection est fixée selon les échelons barémiques établis par la loi pour le poste en question. La prime d'ancienneté correspond à 1 % de la rémunération par année de service. Le traitement mensuel moyen des agents est

publié sur le site internet de la police et du Service national des garde-frontières¹³. D'autres indemnités sont prévues en cas de surcroît de travail, pour les heures supplémentaires, le travail de nuit, ainsi qu'au titre des déplacements, du logement et de la nourriture. L'octroi et la perception légitimes d'indemnités peuvent faire l'objet de contrôles.

235. Les agents de police touchent, en début de carrière, un traitement mensuel de 700 EUR nets minimum. Le traitement mensuel du commissaire général est d'environ 3 802 EUR nets.

236. Dans le Service national des garde-frontières, au premier trimestre de 2021, les rémunérations mensuelles moyennes avant impôt s'établissaient comme suit :

- agent diplômé de l'École des garde-frontières : 1 237 EUR ;
- spécialiste en début de carrière : 1 696 EUR ;
- spécialiste : 2 145 EUR ;
- spécialiste en chef : 2 011 EUR ;
- responsable d'unité et commandant de poste de contrôle frontalier : 2 730 EUR;
- responsable d'une commission : 3 390 EUR ;
- commandant en second : 4 682 EUR ;
- commandant : 5 573 EUR.

Conflits d'intérêts

237. Comme expliqué dans le chapitre consacré aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, la question des conflits d'intérêts est régie par la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés. Ce texte s'applique à tous les agents et fonctionnaires de carrière de la police et du Service national des garde-frontières. Il couvre également les personnes employées sous contrat de travail, selon la nature de leurs fonctions, notamment lorsqu'elles participent à des procédures de passation de marchés publics. La loi définit les conflits d'intérêts comme toute situation qui oblige un agent de la fonction publique, dans l'exercice de ses fonctions ou l'exécution des instructions qui lui sont données, à prendre une décision, à participer à un processus décisionnel ou à obéir à un ordre qui touche à ses intérêts privés.

238. Dans les 30 jours calendaires suivant leur embauche ou leur nomination à un poste, les membres du personnel doivent remplir une déclaration d'intérêts privés *via* le registre informatique PINREG ; ils sont tenus d'y indiquer les liens qui les unissent à des personnes morales et physiques, les transactions qu'ils ont pu conclure, les activités qu'ils exercent à titre personnel et toutes autres données pouvant laisser entrevoir un conflit d'intérêts. La liste des agents tenus de déclarer leurs intérêts privés est approuvée par le directeur de l'institution concernée. Depuis janvier 2020, toutes les déclarations versées au registre PINREG sont rendues publiques.

239. Les agents chargés des questions d'immunité dans la police et le Service national des garde-frontières s'assurent que les membres du personnel ont soumis leur déclaration d'intérêts privés et, si besoin, communiquent à leur direction ou à leur état-major les données figurant dans les déclarations de leurs subordonnés. Sur la base de ces déclarations, des

13

<http://policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/darbo-uzmokestis>
<http://www.pasienis.lt/index.php?31224742226>

et

demandes formulées par les membres du personnel ou d'autres informations, les agents chargés des questions d'immunité adressent aux intéressés des recommandations quant aux mesures à prendre pour prévenir tout conflit entre des intérêts publics et privés sur le lieu de travail.

240. En cas de risque de conflit d'intérêts lors de l'élaboration, de l'examen ou de l'adoption d'une décision, l'agent concerné doit en informer verbalement les autres personnes associées à la décision, en aviser immédiatement, ou au plus tard le jour ouvrable suivant, son responsable hiérarchique ou une personne habilitée, et se retirer du processus décisionnel en suivant la procédure établie par un arrêté du Commissaire général de la police et du Commandant du Service national des garde-frontières. L'agent devra aussi modifier ou compléter sa déclaration d'intérêts privés dans un délai de trente jours calendaires.

241. Les déclarations d'intérêts privés contiennent également des données sur les conjoints ou partenaires des membres du personnel. Dans l'hypothèse où elles feraient apparaître un risque de conflit d'intérêts, la procédure décrite ci-dessus concernant les informations à fournir et le retrait de l'agent, devra être appliquée.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers

242. L'article 24 du Statut sur le Service des affaires intérieures dresse la liste des activités qui seraient incompatibles avec les fonctions des agents de la police et du Service national des garde-frontières. Il leur est interdit 1) d'être élus ou nommés au sein d'un organe, excepté sous l'autorité du directeur de l'institution concernée, 2) de réaliser des transactions au nom de l'institution qui les emploie avec une entreprise qui leur appartient, qui appartient à un proche ou à laquelle ils sont associés, 3) de représenter des entreprises lituaniennes ou étrangères, ainsi que des institutions ou organes étrangers, sauf s'ils sont officiellement en poste à l'étranger, 4) d'exercer toute activité donnant lieu à un conflit d'intérêts, 5) de cumuler plusieurs postes, 6) d'être affiliés à un parti ou une organisation politique ou de participer à leurs activités. Des restrictions similaires s'appliquent aux fonctionnaires, conformément à la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique (article 12).

243. Aux termes de l'article 23 du Statut sur le Service des affaires intérieures – qui s'applique aux agents de l'État - et de l'article 18 de la loi sur la fonction publique, les agents de l'État et les fonctionnaires peuvent exercer un autre emploi rémunéré, à condition que cela ne soulève pas de conflit d'intérêts, ne les incite pas à utiliser leur institution à des fins personnelles, ne jette pas le discrédit sur leur institution, n'entrave pas la bonne exécution de leurs fonctions, ne les conduit pas à travailler pour une entreprise ou une organisation sur laquelle ils exercent une autorité, un contrôle ou une surveillance ou pour laquelle ils prennent toute autre décision, et dès lors qu'aucune autre circonstance ne les empêche d'exercer un autre travail rémunéré.

244. Le personnel employé sous contrat de travail peut également exercer une activité accessoire, la durée totale de travail ne pouvant toutefois excéder 60 heures par semaine.

245. Les demandes d'autorisation d'exercice d'une activité accessoire sont examinées par une commission composée de trois à cinq membres nommés par le responsable de l'institution concernée. Si un ou plusieurs syndicats sont activement présents dans l'institution, la commission devra compter parmi ses membres l'un de leurs représentants. La commission adopte ses décisions à la majorité des voix des membres présents ; celui qui occupe la présidence a une voix prépondérante en cas d'égalité. La commission adresse au responsable de l'institution concernée une recommandation motivée appelant à autoriser ou non l'exercice de l'activité accessoire, ou visant à révoquer ou à maintenir une autorisation. À réception de cette recommandation, le responsable de l'institution rendra une décision motivée sur la demande en question, décision susceptible de recours devant le tribunal administratif. La commission ou le responsable de l'institution pourront solliciter l'avis de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle en cas de doute sur le risque de conflit d'intérêts au sens de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique.

246. Les membres du personnel qui ont démarré une activité accessoire après en avoir obtenu l'autorisation sont tenus de remplir, dans un délai de 30 jours, leur déclaration d'intérêts privés en renseignant leur autre employeur et le poste occupé. Les autorisations sont valables aussi longtemps que l'agent occupe le même poste.

247. Les statistiques font apparaître une baisse progressive du nombre d'agents qui exercent une activité accessoire :

- 2020 : 397 (4,08 %)
- 2019 : 483 (5 %)
- 2018 : 515 (6,2 %)
- 2017 : 467 (4,5 %)
- 2016 : 607 (7,3 %)
- 2015 : 1 010 (9,56 %).

Statistiques relatives au nombre d'agents du Service national des garde-frontières exerçant une activité accessoire :

- 2020 : 109
- 2019 : 137
- 2018 : 177
- 2017 : 210.

248. L'EEG salue l'existence de règles et d'une procédure claire relatives à l'autorisation d'exercer des activités accessoires. Elle juge également positif le fait que le responsable de l'institution bénéficie, pour l'examen de la demande, du concours d'une commission qui émet une recommandation collégiale – même s'il n'est pas lié par ladite recommandation. Les principales raisons invoquées pour refuser une autorisation sont l'éventualité d'un conflit d'intérêts, l'impact négatif que l'activité accessoire peut avoir sur l'exercice des fonctions de police ou de garde-frontières, et le risque que présente l'activité pour la réputation de l'agent ou de l'institution. Si appropriés soient-ils, tous ces motifs sont sujets à interprétation.

249. Lorsqu'elle s'est enquis de l'existence d'une liste d'activités interdites ou autorisées permettant de guider les commissions et responsables d'institution dans leur recommandation/décision, l'EEG a appris que les tribunaux avaient estimé que chaque

situation devait être examinée au cas par cas et qu'aucune liste ne pouvait donc être établie. Elle tient néanmoins à souligner qu'en l'absence de directives plus concrètes quant aux activités bien précises susceptibles de provoquer un conflit d'intérêts ou de constituer un risque pour la réputation de l'agent ou de l'institution, il se pourrait que des situations similaires donnent lieu à des décisions différentes selon les institutions et/ou au fil du temps. Ce risque est particulièrement important dans la police, puisque les décisions d'autoriser ou non l'exercice d'activités accessoires peuvent être prises par seize organes différents. En conséquence, le **GRECO recommande l'adoption de mesures visant à garantir la cohérence entre les différents organes de police pour ce qui est de la politique et des décisions en matière d'activités accessoires.**

Cadeaux

250. En vertu de l'article 13 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, les agents de l'État ne peuvent accepter ou offrir de cadeaux ou marques d'hospitalité si cela risque de donner lieu à un conflit d'intérêts au sens de la loi. Cette restriction ne s'applique pas aux cadeaux ou marques d'hospitalité protocolaires ou traditionnels d'une valeur inférieure à 150 EUR. Si la valeur du cadeau est supérieure à 150 EUR, il est considéré comme étant la propriété de l'État.

251. Au regard du descriptif de la Procédure de conciliation des intérêts publics et des intérêts privés au sein du Service national des garde-frontières, si un membre du personnel a accepté un cadeau ou une marque d'hospitalité pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts, il doit en avvertir oralement son supérieur dans les plus brefs délais, remplir un formulaire de notification qu'il lui faudra envoyer par courriel au service chargé des questions d'immunité au plus tard le jour ouvrable suivant, et mettre à jour sa déclaration d'intérêts privés. Les agents chargés des questions d'immunité adresseront à l'intéressé une recommandation écrite pour lui signifier qu'il ne sera plus autorisé, pendant une période d'un an, à participer à l'élaboration, à l'examen ou à l'adoption de décisions ou à exercer d'autres fonctions officielles qui auraient un lien avec la personne physique ou morale lui ayant offert le cadeau ou la marque d'hospitalité. La police dispose d'une directive interne similaire et prévoit actuellement d'approuver une nouvelle politique relative aux cadeaux.

252. Le code de déontologie du Service national des garde-frontières ne mentionne pas explicitement les cadeaux mais son article 6§9 appelle les membres du personnel à éviter tout comportement qui pourrait être interprété comme une sollicitation de corruption ou d'autres fonctions non officielles, et informer leur supérieur direct de toute ingérence illicite en ce sens. Le code de déontologie de la police ne fait pas mention des cadeaux.

253. L'EEG a déjà indiqué que les règles relatives aux cadeaux figurant dans la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés étaient assez générales et que les codes de déontologie de la police et du Service national des garde-frontières ne faisaient pas spécifiquement mention des cadeaux. Ainsi qu'il a été souligné pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, il peut être difficile, par exemple, d'établir quels cadeaux sont offerts au titre d'une relation personnelle et lesquels sont liés au statut du fonctionnaire, ou dans quelle situation le fait d'accepter un cadeau peut constituer un conflit d'intérêts. De plus, la loi précitée ne fait pas mention des invitations. Il est donc nécessaire de donner des orientations supplémentaires sur la question des cadeaux et autres avantages, afin d'aider les membres des services répressifs à différencier les cadeaux qui peuvent être acceptés et ceux

qui ne peuvent l'être. L'EEG estime également que des procédures plus formelles devraient être mises en place pour les situations où des cadeaux ont été offerts ou acceptés et que la police et le Service national des garde-frontières devraient prévoir des registres des cadeaux. Par conséquent, le **GRECO recommande la mise en place d'un ensemble de règles et d'orientations plus rigoureuses concernant les cadeaux et autres avantages dont peuvent bénéficier les personnels de la police et du Service national des garde-frontières, y compris l'obligation de déclarer les cadeaux et, le cas échéant, de les enregistrer.**

Utilisation abusive de ressources publiques

254. L'article 3 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés fait obligation aux personnes qui travaillent dans la fonction publique, y ont précédemment travaillé ou cherchent à y entrer, de ne pas utiliser, et d'empêcher autrui d'utiliser, des biens gérés par l'État ou les collectivités territoriales pour des raisons autres que celles liées à l'activité professionnelle.

Utilisation abusive d'informations confidentielles, contacts avec des tiers

255. L'article 3 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dispose que les agents de l'État doivent s'abstenir de faire usage d'informations qui se rapportent à leurs fonctions officielles et ne sont pas publiques.

256. Aux termes de l'article 21 de la loi sur le secret d'État et le secret professionnel, les personnes qui traitent des informations confidentielles ne doivent ni divulguer ni perdre des informations secrètes, ni les communiquer à des personnes non autorisées ; elles sont tenues de préserver le caractère confidentiel des informations et d'aviser sans délai le responsable de la protection des informations confidentielles de toute perte ou divulgation éventuelle de ces informations, ou du non-respect des obligations de protection les entourant.

257. Au regard du code pénal, quiconque vole ou acquiert de manière illicite des secrets professionnels (article 296), ou divulgue des secrets professionnels (article 297) voit sa responsabilité pénale engagée.

258. S'agissant des contacts avec des tiers, les règles internes approuvées par un arrêté du Commissaire général de la police et du Commandant du Service national des garde-frontières imposent aux membres de leur personnel de notifier officiellement à leur supérieur hiérarchique toute réunion, conversation téléphonique, correspondance et autre communication avec des personnes manifestant un intérêt direct pour des informations détenues par ces deux institutions, ainsi que toute tentative d'influencer une décision et de mettre en danger l'institution ou la sécurité de son personnel.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

259. Le Statut sur le Service des affaires intérieures ne contient aucune restriction spécifique applicable aux membres de la police ou du Service national des garde-frontières qui partent travailler dans le secteur privé. Le chapitre 4 (articles 15 à 18) de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés impose un délai d'un an, après la cessation des fonctions, pendant lequel l'emploi, la conclusion de contrats avec une institution ou l'exercice de fonctions de représentation d'une personne physique ou morale font l'objet de restrictions.

260. Pendant sa visite sur place, l'EEG a été informée que les personnels de la police et du Service national des garde-frontières travaillaient souvent pour des sociétés privées de sécurité ou des agences de détectives après leur départ à la retraite. Bien qu'ils soient tenus de signaler les offres d'emploi qui leur sont proposées par la suite (article 14 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés), aucun contrôle préalable des risques éventuels de conflits d'intérêts avec les anciennes fonctions n'est prévu, et aucune des deux institutions ne vérifie si les règles de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique sont respectées dans les faits, étant donné qu'elles n'ont plus aucun pouvoir sur leurs anciens agents. Des mesures ne sont prises qu'en cas de signalement d'un manquement à ces règles.

261. L'EEG considère que les fonctionnaires à la retraite devraient faire l'objet d'un suivi de leurs emplois postérieurs à la cessation de fonctions publiques, par exemple dans le cadre d'« entretiens de départ », afin d'éviter les mouvements inappropriés vers le secteur privé susceptibles de créer des conflits d'intérêts (offres d'emploi à titre de récompense, utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues au profit des nouveaux employeurs, etc.). Cela n'est pas sans lien avec l'obligation de respecter la confidentialité des informations policières et les contacts avec des tiers (voir ci-dessus). Pour certaines fonctions policières en particulier, il serait souhaitable de mettre en place des règles plus strictes concernant les restrictions après la cessation des fonctions (par exemple, lorsque certaines personnes de l'unité de renseignement financier sont employées dans une institution financière pour y travailler en tant qu'agent responsable du respect des règles de déontologie). Outre les règles générales figurant dans la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, l'EEG estime nécessaire d'élaborer une politique spécialement consacrée à l'emploi après la cessation de fonctions publiques. **Le GRECO recommande de mettre en place des mécanismes spécifiques de prévention et de gestion des conflits d'intérêts pour les agents qui quittent la police et le Service national des garde-frontières pour aller travailler dans le secteur privé.**

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

Obligations déclaratives

262. Les agents et fonctionnaires employés dans la police et le Service national des garde-frontières sont tenus de déclarer leur patrimoine, leurs revenus et leurs intérêts en vertu de la loi sur la déclaration du patrimoine, de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés et des règlements y relatifs. Des précisions concernant ce dispositif et les éléments à déclarer figurent dans le chapitre consacré aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) ; elles valent pour les personnels des deux institutions.

263. Ainsi qu'il a été expliqué dans le chapitre relatif aux PHFE, de nouvelles obligations ont été imposées, depuis le 1^{er} janvier 2020, aux personnes qui déclarent leurs intérêts privés dans le cadre de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés. Les déclarations d'intérêts privés doivent ainsi être remplies *via* le registre informatique des intérêts privés (PINREG) mis en place par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, et toutes les déclarations sont rendues publiques.

264. Les données figurant dans les déclarations de revenus ne sont pas publiques.

265. Comme elle l'a souligné dans le chapitre consacré aux PHFE, l'EEG constate que la

nouvelle loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés accorde une grande importance à la notion de conflit d'intérêts potentiel, qui appelle à déclarer certaines informations dont la communication était auparavant systématiquement exigée – il s'agit désormais d'une possibilité laissée à l'appréciation du déclarant lui-même. Par conséquent, il est essentiel que les personnes concernées aient bien compris cette notion et les cas possibles de conflits d'intérêts. Cela montre une nouvelle fois à quel point il est important de disposer de règles de conduite suffisamment détaillées et de mener des activités de sensibilisation et de conseil. L'EEG renvoie à cet égard à la recommandation figurant au paragraphe 204.

Mécanismes de contrôle

266. Le contrôle du respect des règles relatives aux déclarations d'intérêts privé incombe à la fois à la Commission supérieure d'éthique institutionnelle et au responsable de l'institution concernée. Pour ce qui est de la police et du Service national des garde-frontières, la soumission des déclarations et l'exactitude des données y figurant font l'objet d'une première vérification de la part des agents chargés des questions d'immunité.

Surveillance et contrôle

Contrôle interne

267. Le contrôle interne applicable aux membres du personnel de la police et du Service national des garde-frontières incombe en premier lieu au supérieur hiérarchique de l'agent concerné. Les procédures en la matière sont précisées dans les instructions internes du Commissaire général de la police et du Commandant du Service national des garde-frontières. Le contrôle interne est lié au processus de gestion des risques, qui prévoit l'établissement de plans annuels de mise en œuvre de mesures de cet ordre afin de réduire ou d'éliminer les principaux facteurs de risque. Depuis 2019, contrairement aux années précédentes où les organes de police eux-mêmes déterminaient les domaines à risque et les mesures de contrôle interne étaient laissées à leur discrétion, les mesures de contrôle interne dans les secteurs d'activité présentant des risques modérés à très élevés sont planifiées et autorisées dans le rapport de service. De par le système hiérarchique, le fonctionnement du dispositif de contrôle interne et la recherche de solutions qui puissent corriger les failles incombent, en dernier ressort, au Commissaire général de la police et au Commandant du Service national des garde-frontières.

268. Le rôle principal de la Commission des questions d'immunité attachée aux Services de police est la prévention et l'investigation des manquements à la discipline et des infractions pénales du personnel, la protection des policiers contre les conséquences négatives, la formation interne à la lutte contre la corruption et le soutien méthodologique.

269. La Commission des questions d'immunité instituée au sein des Services de police se compose du chef de la Commission, d'une division de prévention et d'analyse de la corruption, d'une division d'enquêtes sur des faits de corruption, d'une division de contrôle et des unités de district de Vilnius, Kaunas, Panevėžys, Klaipėda et Šiauliai. La Commission des questions d'immunité dispose d'un effectif de 92 personnes. Leurs agents, en particulier ceux qui mènent des activités de renseignement criminel, sont soumis à des conditions de recrutement qui vont au-delà de celles auxquelles doivent satisfaire les autres agents de police. Ils sont de surcroît amenés à améliorer sans cesse leurs compétences en matière de lutte contre la corruption.

270. L'EEG a appris que, depuis le 1^{er} octobre 2021, la Commission et les unités chargées des questions d'immunité avaient été centralisées et placées directement sous l'autorité du Commissaire général, l'objectif étant d'éviter que les directeurs des autorités locales de police puissent exercer une quelconque influence sur leurs enquêtes et décisions. Elle salue cette initiative qui lui paraît pouvoir renforcer l'indépendance de ces unités vis-à-vis des services opérationnels de la police et garantir une plus grande cohérence entre leurs décisions.

271. Le Service national des garde-frontières est doté d'une Commission des questions d'immunité composée de 23 personnes qui joue un rôle similaire à celui des unités chargées des questions d'immunité dans la police et a pour mission de prévenir la corruption et autres irrégularités et d'enquêter sur les faits de cette nature. Tout comme leurs homologues de la police, les agents de la Commission sont soumis à des conditions de recrutement supplémentaires et suivent chaque année une formation sur la prévention de la corruption et les enquêtes relatives aux infractions pénales en la matière. La Commission est indépendante du reste du Service et rend compte à son commandant.

Contrôle externe

272. Le travail de la police et du Service national des garde-frontières fait l'objet d'un contrôle externe exercé par :

- les procureurs du Parquet général et les parquets des comtés qui surveillent les activités de renseignement criminel ;
- les juridictions régionales chargées de sanctionner des enquêtes criminelles ;
- le ministère de l'Intérieur, auquel sont adressés divers rapports sur l'activité des institutions, l'utilisation des fonds, etc. Sa division de la prévention de la corruption et des enquêtes internes reçoit plus particulièrement les rapports des Commissions des questions d'immunité de la police et du Service national des garde-frontières ;
- le Parlement, qui dispose d'une commission spéciale chargée d'assurer le contrôle parlementaire du renseignement criminel. Chaque année, elle organise une visite dans les locaux de la police et du Service national des garde-frontières ;
- la Cour des comptes, à laquelle il a notamment été demandé, en 2019, de se pencher sur l'utilisation des fonds alloués au renseignement criminel ;
- les médiateurs du Seimas qui traitent des plaintes concernant le non-respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales par des agents chargés des enquêtes préliminaires.

Système de dépôt de plaintes

273. Les plaintes des citoyens mettant en cause des membres de la police peuvent être déposées gratuitement par courriel, par téléphone, sur place ou *via* [internet](#). Des informations sur le système de dépôt de plaintes peuvent également être obtenues sur [internet](#) et dans les médias.

274. Les citoyens qui estiment que leurs droits ou intérêts n'ont pas été respectés par un membre de la police peuvent également saisir les médiateurs du Seimas.

275. Les plaintes relatives à une faute ou à des actes de corruption de la part d'agents du Service national des garde-frontières peuvent être déposées sous quelque forme que ce soit et par tout moyen – courrier, postal ou électronique, numéro d'appel téléphonique dédié, message anonyme ou sur place –, auprès des agents chargés des questions d'immunité, de

manière anonyme ou en laissant ses coordonnées. Le dépôt de plainte est gratuit. Les plaintes sont enregistrées et transmises au Commandant du Service national des garde-frontières ou à son adjoint, qui fait procéder par une personne de son choix à la vérification des informations. Si la plainte porte sur un manquement à la déontologie de la part d'un agent, elle sera examinée par la Division juridique compétente du Service et une inspection officielle diligentée. Si le plaignant a laissé ses coordonnées, il sera informé de l'issue de la plainte et des sanctions éventuellement infligées au contrevenant. Les décisions peuvent être contestées devant la commission du contentieux administratif ou le tribunal administratif.

276. Le site internet du Service national des garde-frontières donne des informations sur la rétribution à laquelle peut donner lieu le signalement de délits. Ces informations sont relayées dans les médias pour encourager les citoyens à dénoncer les faits de corruption et les délits économiques.

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Obligations de signalement

277. L'article 101 de la loi relative à la prévention de la corruption impose à l'ensemble des fonctionnaires et personnels assimilés de signaler au Service des enquêtes spéciales, au Parquet ou à une autre autorité chargée de mener des enquêtes préliminaires toute infraction pénale liée à des faits de corruption dont ils auraient connaissance. L'article 9 de la nouvelle loi relative à la prévention de la corruption contient une obligation similaire. Les codes de déontologie de la police et du Service national des garde-frontières font obligation aux membres de leur personnel de signaler à leur supérieur hiérarchique tout comportement répréhensible ou manquement éthique de leurs collègues.

278. Le défaut de signalement peut entraîner l'engagement de la responsabilité disciplinaire, administrative ou pénale, selon la nature des faits. Ces signalements ne sont pas mentionnés dans les statistiques, mais il a été indiqué à l'EEG qu'ils étaient très rares.

Protection des lanceurs d'alerte

279. La [loi relative à la protection des lanceurs d'alerte](#), adoptée le 28 novembre 2017 et modifiée pour la dernière fois le 20 décembre 2018, s'applique à toutes les institutions des secteurs public et privé. Elle prévoit plusieurs possibilités pour le signalement d'infractions présumées : utiliser un mécanisme interne, saisir le Parquet - organe de signalement externe compétent -, ou rendre les informations publiques. Les signalements doivent répondre à l'intérêt général et reposer sur l'un des motifs suivants : 1) danger pour la sécurité et la santé publiques, ou pour la vie ou la santé d'un individu, 2) danger pour l'environnement, 3) entrave aux enquêtes menées par des membres des forces de l'ordre ou des tribunaux, ou influence illicite sur lesdites enquêtes, 4) financement d'activités illégales, 5) utilisation illicite ou non transparente de fonds ou de biens publics, 6) acquisition illégale de biens, 7) dissimulation des conséquences d'une infraction ou l'entrave à la détermination de l'ampleur de ces conséquences, ou 8) autres infractions.

280. Toute personne ou entité qui reçoit des informations au sujet d'une infraction présumée doit veiller à garantir l'anonymat du lanceur d'alerte. Il est interdit de prendre à l'encontre de ce dernier des mesures telles qu'un licenciement ou une mutation, de lui faire subir des actes de harcèlement ou de discrimination, de limiter ses possibilités de carrière, etc. La même règle

vaut pour les membres de sa famille. L'octroi du statut de lanceur d'alerte, la coordination des mesures destinées à le protéger et la mise en place de l'assistance dont il peut avoir besoin sont du ressort du service chargé des enquêtes internes au sein du Parquet général.

281. La législation faisait obligation à toutes les institutions publiques, y compris la police et le Service national des garde-frontières (ainsi que les collectivités territoriales et les entreprises du secteur privé de plus de 50 salariés), de mettre en place des mécanismes internes de signalement avant la fin de 2018¹⁴. Le mécanisme interne du Service national des garde-frontières est géré par la Commission des questions d'immunité et les informations reçues par tout moyen sont enregistrées dans un registre dédié du système de gestion des documents du Service. Le chef de la Commission évalue si les exigences prévues par la loi sont respectées, prend une décision sur la poursuite de l'enquête et transmet l'information au Bureau du Procureur général pour qu'il décide de l'octroi du statut de lanceur d'alerte. La police dispose d'une procédure similaire et les mécanismes internes sont gérés par le chef de la division de contrôle de la Commission des questions d'immunité et son adjoint.

282. L'EEG a été informée que la police n'avait reçu que trois signalements *via* son mécanisme interne en 2019 et 2020. Les faits rapportés présentaient des éléments susceptibles de constituer une faute ou un manquement à l'éthique ou à la discipline de la part de membres du personnel. Les informations reçues par ce canal sont automatiquement transférées à l'agent qui gère le dispositif ; c'est à lui qu'il appartient ensuite de consigner les informations dans un registre spécifique du système de gestion des documents de la police, d'évaluer leur conformité au regard des obligations fixées par la loi, et de voir s'il y a lieu de mener des investigations. Ces mêmes informations sont également communiquées au Parquet général, qui décide d'accorder ou non à l'informateur le statut de lanceur d'alerte.

283. Le Service national des garde-frontières a indiqué que, s'il n'avait reçu à ce jour aucun signalement au titre de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, plusieurs faits avaient été rapportés sur la messagerie anonyme du Service, qui existe depuis plus de dix ans (7 signalements en 2017, 10 en 2018, 9 en 2019 et aucun en 2020 suite à une attaque informatique de la messagerie). Ces signalements sont communiqués à l'adjoint du Commandant, qui prend la décision de mener ou non des investigations.

284. L'EEG salue la vaste portée et l'exhaustivité de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Cependant, ce texte n'a pris effet que depuis peu et, ainsi que plusieurs de ses interlocuteurs l'ont fait remarquer, il doit encore être consolidé dans les services chargés de l'application de la loi, comme en témoigne le très faible nombre de signalements reçus par les mécanismes internes mis en place. Dans ce contexte, l'EEG estime crucial que le personnel de la police et du Service national des garde-frontières soit largement informé de l'existence de ces mécanismes de signalement, qu'il en maîtrise l'utilisation, leur fasse confiance et soit encouragé à les utiliser, ce qui aurait aussi l'avantage de prévenir les irrégularités et de contribuer à maintenir une culture de travail saine et une organisation efficace et rentable. Cela contribuerait également à briser la « culture du silence » encore présente selon certains interlocuteurs de l'EEG rencontrés sur place, en promouvant une culture d'ouverture et de transparence et en envoyant comme message que la lutte contre la corruption et les autres

¹⁴ Le mécanisme interne de la police est consultable sur le site <https://policija.lrv.lt/lt/korupcijos-prevencija/praneseju-apsauga>, et celui du Service national des garde-frontières peut être consulté à l'adresse suivante : <http://pasienis.lt/lit/img/7>.

irrégularités est prise au sérieux. Les informations fournies par les lanceurs d’alerte devraient également être évaluées dans le cadre de l’analyse de risque réalisée chaque année par la police et le Service national des garde-frontières. Par conséquent, le **GRECO recommande que des activités de formation et de sensibilisation sur le lancement d’alerte et la protection des lanceurs d’alerte soient organisées à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement de la police et du Service national des garde-frontières.**

Procédure répressive et sanctions

Procédures disciplinaires et autres procédures administratives

285. Les mesures disciplinaires dont peut faire l’objet le personnel de la police et du Service national des garde-frontières est régie par le Statut du Service des affaires intérieures (articles 38 à 42) et par le descriptif de la Procédure à suivre pour les inspections de service et l’imposition ou l’annulation de sanctions internes à l’encontre d’agents relevant du Service des affaires intérieures, tel qu’approuvé par l’[arrêté du Ministre de l’Intérieur n° 1V-142](#) du 12 février 2019.

286. Les agents qui ont enfreint les dispositions du Statut du Service des affaires intérieures sont passibles de poursuites disciplinaires, administratives, civiles ou pénales, selon la nature de l’infraction. Les irrégularités ou actes qui portent préjudice à la qualité de fonctionnaire exposent leurs auteurs à des mesures disciplinaires, indépendamment des sanctions pénales ou civiles (article 38). Les manquements au code de déontologie de la police ne constituent pas en soi des infractions disciplinaires. Ils peuvent toutefois donner lieu à des mesures disciplinaires ou pénales s’ils font ressortir une pratique répréhensible ou une violation des obligations professionnelles. Le non-respect du code de déontologie du Service national des garde-frontières entraîne quant à lui systématiquement des mesures disciplinaires.

287. Dès réception d’une plainte d’un citoyen, d’un rapport de service, d’une décision du procureur d’engager des poursuites disciplinaires, d’informations fournies par les médias ou d’autres renseignements faisant état d’un éventuel comportement répréhensible ou d’une conduite jetant le discrédit sur la qualité de fonctionnaire, l’employeur de l’agent concerné, ou la personne autorisée à cet effet, est tenu d’ouvrir une enquête disciplinaire qui sera menée par les unités ou commissions chargées des questions d’immunité au sein de la police et le service juridique Service national des garde-frontières. L’enquête devra être en principe menée à bien dans un délai de 30 jours, qui peut être prorogé de 30 jours supplémentaires. L’agent visé par les investigations a le droit d’être assisté d’un avocat, d’avoir accès à toutes les données non confidentielles relatives à l’irrégularité présumée, de présenter par écrit des explications, demandes, éléments de preuve ou autres informations, de participer à la recherche de données factuelles sur place, de contester l’impartialité des enquêteurs et d’intenter un recours mettant en cause leurs actes ou omissions. L’enquête donnera lieu à l’établissement d’un rapport proposant de prononcer ou non des mesures disciplinaires à l’encontre de l’intéressé.

288. Le responsable de l’institution concernée, ou la personne autorisée à cet effet, pourra, à la lumière de ce rapport, décider d’imposer l’une des sanctions disciplinaires suivantes : 1) avertissement, 2) blâme, 3) blâme strict, 4) mutation à un poste de niveau inférieur, 5) licenciement. Cette décision peut faire l’objet d’un recours, dans un délai d’un mois, devant la Commission des litiges du personnel de la police ou du Service national des garde-frontières,

ou devant le tribunal administratif.

289. Si le rapport d'enquête conclut au non-respect des dispositions de la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés dans la fonction publique, l'information est transmise à la Commission supérieure d'éthique institutionnelle afin qu'elle puisse mener sa propre enquête et se prononcer. Les atteintes à la loi susmentionnée et/ou les irrégularités relatives aux déclarations de patrimoine et/ou de revenu font l'objet d'une procédure administrative et de sanctions, conformément au code des infractions administratives. Des recours peuvent être intentés devant la Commission des litiges du personnel ou le tribunal administratif. Si l'enquête fait apparaître des éléments constitutifs d'une infraction pénale, le dossier sera adressé au Parquet ; si elle révèle une infraction administrative, il sera transféré à l'unité de police dans le ressort de laquelle l'infraction présumée a été commise.

290. L'EEG a cru comprendre qu'à l'issue d'une enquête disciplinaire concluant à un manquement aux dispositions du code de déontologie du Service national des garde-frontières, des informations relatives à l'infraction et à la sanction infligée préservant l'anonymat de l'intéressé étaient communiquées dans le Service à des fins éducatives. Il s'agit là d'une bonne pratique qui, de l'avis de l'EEG, devrait également être suivie dans la police.

Procédures pénales et immunités

291. Les personnels de la police et du Service national des garde-frontières ne jouissent d'aucune immunité ni autre privilège procédural. Ils sont soumis aux procédures pénales ordinaires.

Statistiques

Police

292. Activité des commissions d'éthique

- 2020 : les commissions d'éthique des autorités de police ont eu à connaître de 62 dossiers mettant en cause des agents, dont 18 concernaient des femmes ;
- 2019 : examen de 28 dossiers (dont 8 concernaient des femmes) ; non-respect des règles déontologiques établi dans 18 cas ;
- 2018 : examen de 64 dossiers (dont 17 concernaient des femmes) ; 51 agents reconnus coupables d'infractions ;
- 2017 : examen de 32 dossiers (dont 10 concernaient des femmes) ; 22 agents reconnus coupables d'infractions ;
- 2016 : examen de 26 dossiers (dont 7 concernaient des femmes) ; 21 agents reconnus coupables d'infractions ;
- 2015 : examen de 30 dossiers (dont 6 concernaient des femmes) ; 17 agents reconnus coupables d'infractions.

293. Signalements, déclarations et plaintes reçus par les unités chargées des questions d'immunité et enquêtes ; mesures prises :

	Signalements reçus	Enquêtes préliminaires	Décisions de ne pas ouvrir d'enquête préliminaire ¹⁵	Procédures administratives	Décisions de ne pas ouvrir de procédure administrative
2020	2 421	42	247	55	-
2019	2 180	42	290	16	-
2018	1 630	32	261	8	-
2017	951	25	291	8	-
2016	832	43	281	6	-

294. Nombre d'enquêtes disciplinaires menées par les unités chargées des questions d'immunité et des enquêtes :

- 2020 : 288
- 2019 : 364
- 2018 : 462
- 2017 : 728
- 2016 : 613.

295. Nombre d'entretiens à visée préventive réalisés par les unités chargées des questions d'immunité et des enquêtes internes :

- 2020 : 70 entretiens ont eu lieu avec des membres du personnel, à l'issue desquels 37 agents ont fait l'objet d'un avertissement ;
- 2019 : 96 entretiens ayant donné lieu à un avertissement prononcé à l'encontre de 49 agents ;
- 2018 : 77 entretiens ayant donné lieu à un avertissement prononcé à l'encontre de 43 agents ;
- 2017 : 96 entretiens ayant donné lieu à un avertissement prononcé à l'encontre de 65 agents ;
- 2016 : 111 entretiens ayant donné lieu à un avertissement prononcé à l'encontre de 66 policiers ;
- 2015 : 71 entretiens ayant donné lieu à un avertissement prononcé à l'encontre de 48 policiers.

296. Enquêtes préliminaires et résultats, licenciements pour motifs d'inadéquation et enquêtes répétées sur l'aptitude à traiter des informations confidentielles

¹⁵ Durant la période comprise entre 2016 et 2020, 35 décisions des unités chargées des questions d'immunité refusant d'ouvrir une enquête préliminaire ont été annulées par le ministère public.

Année	Policiers licenciés pour motifs d'inadéquation	Enquêtes préliminaires engagées par les unités chargées des questions d'immunité et des enquêtes internes	Décisions de justice prononçant une condamnation dans un dossier pénal	Décisions de justice prononçant un acquittement dans un dossier pénal	Enquêtes répétées sur l'aptitude à traiter des informations confidentielles
2020	19	84	30	2	2
2019	31	82	29	4	3
2018	30	110	41	2	7
2017	43	83	15	0	6
2016	65	82	26	2	11
2015	69	118	7	1	17

297. Nombre de mises en accusation par des unités chargées des questions d'immunité

- 2020 : 29 policiers et 4 membres du personnel – 12 condamnations judiciaires de policiers
- 2019 : 37 policiers et 9 membres du personnel – 5 condamnations judiciaires
- 2018 : 25 policiers et 2 membres du personnel – 9 condamnations judiciaires
- 2017 : 35 policiers et 2 membres du personnel – 1 condamnation judiciaire
- 2016 : 62 policiers et 2 membres du personnel – 13 condamnations judiciaires

298. Examen des déclarations d'intérêts publics et privés dans la police

- 2020 : les agents responsables du respect des règles de déontologie déployés au sein des unités chargées des questions d'immunité ont vérifié 2 450 déclarations d'intérêts privés et constaté 42 irrégularités
- 2019 : 1 702 déclarations vérifiées et 58 irrégularités constatées
- 2018 : 2 587 déclarations vérifiées et 53 irrégularités constatées
- 2017 : 806 déclarations vérifiées et 20 irrégularités constatées
- 2016 : 1 725 déclarations vérifiées et 92 irrégularités constatées.

Service national des garde-frontières

299. Plaintes reçues et suites données

- 2020 : 78 plaintes ont été reçues, dont 19 concernaient des allégations de contrebande, 46 des soupçons de fautes professionnelles et cinq des actes présumés délictueux. Une enquête disciplinaire a été ouverte dans un cas et les informations ont été transmises à d'autres services répressifs dans six autres. Aucune irrégularité n'a été détectée dans les autres dossiers.
- 2019 : 102 plaintes ont été reçues, dont 22 concernaient des allégations de contrebande, 42 des soupçons de fautes professionnelles et neuf des faits présumés de corruption. Une enquête disciplinaire a été ouverte dans deux cas ; les informations ont été transmises aux unités chargées du renseignement criminel dans cinq cas et à d'autres services répressifs dans sept autres. Aucune irrégularité n'a été constatée dans les autres dossiers.
- 2018 : 106 plaintes ont été reçues, dont 30 concernaient des allégations de contrebande, 45 des soupçons de fautes professionnelles, huit des

comportements susceptibles d'être contraires à l'éthique et quatre des faits présumés de corruption. Une enquête disciplinaire a été ouverte dans 11 cas ; les informations ont été transmises aux unités chargées du renseignement criminel dans 24 cas et à d'autres services répressifs dans 19 autres. Aucune irrégularité n'a été constatée dans les autres dossiers.

- 2017 : 109 plaintes ont été reçues, dont 14 concernaient des allégations de contrebande, 50 des soupçons de fautes professionnelles, six des comportements susceptibles d'être contraires à l'éthique et deux des faits présumés de corruption. Une enquête disciplinaire a été ouverte dans trois cas, une enquête préliminaire dans deux cas et une procédure administrative dans un cas ; les informations ont été transmises aux unités chargées du renseignement criminel dans neuf cas et à d'autres services répressifs dans six autres. Aucune irrégularité n'a été constatée dans les autres dossiers.
- 2016 : 125 plaintes ont été reçues, dont 25 concernaient des allégations de contrebande, 48 des soupçons de fautes professionnelles, 23 des comportements susceptibles d'être contraires à l'éthique et six des faits présumés de corruption. Une enquête disciplinaire a été ouverte dans six cas et une enquête préliminaire dans un cas ; les informations ont été transmises aux unités chargées du renseignement criminel dans six cas et à d'autres services répressifs dans six autres. Aucune irrégularité n'a été constatée dans les autres dossiers.

300. Enquêtes disciplinaires :

- 2020 : 114, dont 24 diligentées par la Commission des questions d'immunité¹⁶
- 2019 : 158, dont 24 diligentées par la Commission des questions d'immunité
- 2018 : 145, dont 14 diligentées par la Commission des questions d'immunité
- 2017 : 190, dont 25 diligentées par la Commission des questions d'immunité
- 2016 : 226, dont 25 diligentées par la Commission des questions d'immunité.

301. Enquêtes préliminaires diligentées par le Service national des garde-frontières pour des infractions pénales liées à des faits de corruption¹⁷

- 2020 : sept enquêtes ont été ouvertes contre dix agents du Service
- 2019 : six enquêtes ont été ouvertes contre dix agents du Service
- 2018 : une enquête a été ouverte contre un agent du Service
- 2017 : quatre enquêtes ont été ouvertes contre cinq agents du Service
- 2016 : sept enquêtes ont été ouvertes contre dix agents du Service.

302. Examen des déclarations d'intérêts publics et privés dans le Service national des garde-frontières

- 2020 : les agents responsables du respect des règles de déontologie déployés au sein de la Commission des questions d'immunité ont vérifié 1 064 déclarations d'intérêts privés. À l'issue d'enquêtes disciplinaires, des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre de huit agents dont il avait été établi qu'ils avaient commis diverses fautes disciplinaires et infractions à la loi sur

¹⁶ La Commission des questions d'immunité du Service national des garde-frontières se borne à diligenter les enquêtes disciplinaires, qui sont ensuite menées par le service juridique de l'institution.

¹⁷ Durant la période comprise entre 2016 et 2020, aucune décision refusant l'ouverture d'une enquête préliminaire n'a été annulée par le ministère public.

l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés.

- 2019 : les agents responsables du respect des règles de déontologie ont vérifié 1 247 déclarations d'intérêts privés. À l'issue d'enquêtes disciplinaires, des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre de trois agents.
- 2018 : les agents responsables du respect des règles de déontologie ont vérifié 1 093 déclarations d'intérêts privés. À l'issue d'enquêtes disciplinaires, des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre de trois agents.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

À l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. **i) que le code de conduite des responsables politiques soit complété par des orientations pratiques aux fins de sa mise en œuvre à l'occasion de conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (par exemple, la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, les contacts avec les lobbyistes et autres tierces parties, les restrictions qui suivent la cessation des fonctions, etc.) et ii) que des documents et orientations similaires soient établis pour les fonctionnaires de confiance politique et le Président de la République (paragraphe 71) ;**
- ii. **i) l'organisation de réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers et ii) la mise à disposition de conseils confidentiels sur les questions d'éthique pour les membres du Gouvernement/les ministres et les services de la présidence (paragraphe 77) ;**
- iii. **que des mesures complémentaires soient prises pour veiller à ce que des délais suffisants soient prévus pour les consultations publiques relatives à des projets de loi gouvernementaux et faire en sorte qu'ils soient respectés dans la pratique.(paragraphe 86);**
- iv. **i) de rendre publiques davantage d'informations concernant les réunions (formelles et informelles) des ministres et fonctionnaires de confiance politique avec des tiers, y compris des lobbyistes, et de faire en sorte que ces informations contiennent suffisamment de précisions sur l'identité des personnes avec lesquelles la rencontre a eu lieu et l'objet précis des discussions, et ii) de réaliser une évaluation indépendante de l'application de la loi relative aux activités de lobbying et de modifier le texte, le cas échéant, au vu des résultats de cette évaluation (paragraphe 95) ;**
- v. **la mise en place d'un ensemble de règles plus rigoureux et de directives pratiques concernant les cadeaux et autres avantages dont peuvent bénéficier les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris les déclarer et en informer le public (paragraphe 120) ;**
- vi. **que les déclarations d'intérêts privés des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient régulièrement soumises à un contrôle approfondi et que la Commission supérieure d'éthique institutionnelle dispose de ressources suffisantes à cet effet.(paragraphe 143) ;**
- vii. **de durcir les sanctions en cas d'infraction à la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, afin d'assurer qu'elles soient effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 159) ;**

- viii. **de durcir les sanctions en cas d'infraction à la loi sur l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, afin d'assurer qu'elles soient effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 161) ;**

À l'égard des services répressifs (police et Service national des garde-frontières)

- ix. **i) de procéder à un examen approfondi du cadre juridique et de la pratique en matière de dons privés et de parrainages en faveur de la police et du Service national des garde-frontières et, à la lumière de ses constatations, d'édicter des règles tendant à faire disparaître ces pratiques ou, au minimum, à limiter les risques de corruption et de conflits d'intérêts dans ce domaine, et ii) de communiquer publiquement, de manière régulière (notamment sur internet), les dons et parrainages effectués en indiquant la nature et la valeur de chacun d'eux ainsi que l'identité du donateur (paragraphe 176);**
- x. **de i) modifier les codes de déontologie de la police lituanienne et du Service national des garde-frontières pour ce qui concerne les questions d'intégrité et de conflits d'intérêts (cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, par exemple) et ii) d'assortir les codes d'une annexe complémentaire contenant des conseils et exemples (paragraphe 204) ;**
- xi. **la mise en place d'un système de coordination pour assurer une plus grande cohérence entre les politiques et décisions des diverses commissions éthiques de la police lituanienne (paragraphe 205) ;**
- xii. **de mettre en place un mécanisme centralisé permettant de donner des conseils confidentiels aux agents de la police et du Service national des garde-frontières sur les questions d'éthique et d'intégrité (paragraphe 208) ;**
- xiii. **de réaliser des contrôles de l'intégrité des agents de la police et du Service national des garde-frontières à intervalles réguliers, en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis (paragraphe 215) ;**
- xiv. **l'adoption de mesures visant à garantir la cohérence entre les différents organes de police pour ce qui est de la politique et des décisions en matière d'activités accessoires (paragraphe 249) ;**
- xv. **la mise en place d'un ensemble de règles et d'orientations plus rigoureuses concernant les cadeaux et autres avantages dont peuvent bénéficier les personnels de la police et du Service national des garde-frontières, y compris l'obligation de déclarer les cadeaux et, le cas échéant, de les enregistrer (paragraphe 253) ;**
- xvi. **de mettre en place des mécanismes spécifiques de prévention et de gestion des conflits d'intérêts pour les agents qui quittent la police et le Service national des garde-frontières pour aller travailler dans le secteur privé (paragraphe 261) ;**
- xvii. **que des activités de formation et de sensibilisation sur le lancement d'alerte et la protection des lanceurs d'alerte soient organisées à tous les niveaux de la**

hiérarchie et des chaînes de commandement de la police et du Service national des garde-frontières (paragraphe 284) ;

304. 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 2023. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de conformité spécifique.

305. Le GRECO invite les autorités de la Lituanie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction auprès du public.

À propos du 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 : <https://www.coe.int/fr>.