

Adoption : 22 mars 2024
Publication: 14 mai 2024

Public
GrecoRC5(2024)5

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 DE CONFORMITÉ

LITUANIE



Adopté par le GRECO
à sa 96^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Le présent Rapport de conformité examine les mesures prises par les autorités lituaniennes pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle sur la Lituanie adopté par le GRECO à sa 86^e réunion plénière (26-29 octobre 2020) et rendu public le 25 avril 2022, avec l'autorisation de la Lituanie ([GrecoEval5Rep\(2020\)1](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités lituaniennes ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation. C'est sur la base de ces éléments, reçus le 2 octobre 2023, et d'informations complémentaires qu'a été établi le présent rapport.
4. Le GRECO avait chargé la Lettonie (s'agissant des hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Bosnie-Herzégovine (s'agissant des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés – M. Jēkabs STRAUME pour la Lettonie et M. Adnan DLAKIĆ pour la Bosnie-Herzégovine – ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.
5. Le Rapport de conformité examine la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité de l'État membre avec chacune d'entre elles. La mise en œuvre des recommandations en suspens (partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau rapport de situation que les autorités présenteront dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du Rapport de conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 17 recommandations à la Lituanie dans son rapport d'évaluation. Le respect de ces recommandations est examiné ci-après.

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

Recommandation i

7. *La GRECO avait recommandé (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*

¹ La procédure de conformité du cinquième cycle d'évaluation est régie par le Règlement intérieur du GRECO, tel que modifié. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

orientations similaires soient établis pour les fonctionnaires de confiance politique et le Président de la République.

8. S'agissant du premier volet de la recommandation, les autorités lituaniennes indiquent que le 15 décembre 2021, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a approuvé les recommandations méthodologiques adressées aux commissions d'éthique des conseils municipaux au sujet de l'évaluation de la conduite des maires et des conseillers municipaux. Ces recommandations visent à aider les commissions d'éthique et les autres organes chargés d'enquêter sur les cas de non-respect du Code de conduite par les responsables politiques. Le 23 août 2023, elles ont été révisées pour être mises en conformité avec les dispositions du Code de conduite des responsables politiques. Les recommandations traitent de questions de fond et de procédure et examinent brièvement les dispositions du Code de conduite. En 2023 également, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a publié sur son site Web des brochures d'information sur les obligations élémentaires des fonctionnaires nouvellement nommés, les restrictions applicables après la cessation de leurs fonctions et d'autres questions. Ces brochures ont été transmises aux responsables de la conformité par l'intermédiaire du Registre des intérêts privés. Les autorités précisent que les recommandations méthodologiques et les brochures d'information s'adressent aussi aux fonctionnaires nommés sur critères de confiance politique/personnelle.
9. Pour sensibiliser aux questions d'intégrité et prévenir la corruption, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a diffusé en décembre 2021, à l'occasion de la Journée internationale de lutte contre la corruption, des vidéos illustrant par des jeux d'acteurs les moyens de prévenir les conflits d'intérêts dans des situations courantes allant de l'acceptation de cadeaux aux risques liés aux liens de parenté et à l'emploi de proches en passant par les périodes de carence applicables aux agents après qu'ils ont quitté la fonction publique. En 2022, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a également lancé un site Web spécialement conçu pour permettre de préciser les intérêts publics et intérêts privés des fonctionnaires et donner accès à des avis anonymisés de la commission concernant l'application des dispositions de la loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés.
10. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent que le 12 décembre 2022, la Chancellerie du Président de la Lituanie a approuvé les Règles de conduite et d'éthique anticorruption de la Chancellerie du Président. Ces règles s'appliquent aux fonctionnaires nommés sur critères de confiance politique, aux fonctionnaires de carrière et aux agents contractuels. Les autorités soulignent par ailleurs que les amendements à la loi sur la prévention de la corruption entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2022 exigent des institutions indépendantes (p. ex. la Chancellerie du Seimas, la Chancellerie du Président, la Chancellerie du gouvernement, les ministères, la Banque de Lituanie, les administrations municipales ou toute autre institution municipale ou de l'État) qu'elles disposent d'un code de conduite ou d'une réglementation anticorruption adapté à leur activité, qui établisse les dispositions fondamentales à suivre par leurs employés en matière de transparence et de lutte contre la corruption et donnant des exemples de risques de corruption et de mesures à prendre si ces derniers venaient à se matérialiser.

11. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. L'adoption et la publication des recommandations méthodologiques pour l'évaluation du respect du Code de conduite des responsables politiques et l'application de ce dernier aux fonctionnaires nommés sur critères de confiance politique/personnelle sont encourageantes. Le GRECO prend également note des autres initiatives visant à sensibiliser les fonctionnaires aux risques de conflits d'intérêts et à la question des cadeaux et des restrictions applicables après la cessation des fonctions. Cela étant, les mesures prises ne semblent pas mettre en œuvre pleinement le premier volet de la recommandation. Les Recommandations méthodologiques mentionnées au paragraphe 8 ci-dessus s'adresseraient principalement aux communes (maires et conseillers municipaux). Il conviendrait d'établir un document d'orientation similaire pour les personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif (PHFE) ou d'adapter les recommandations méthodologiques à ces personnes et de les mettre systématiquement à leur disposition. Par conséquent, ce volet de la recommandation n'est que partiellement mis en œuvre.
12. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO salue l'adoption des Règles de conduite et d'éthique anticorruption de la Chancellerie du Président, qui s'appliquent à tous les fonctionnaires au sein de la Chancellerie. Bien que cette initiative aille dans le bon sens, il n'y a toujours aucun document d'orientation applicable au Président en matière d'éthique et d'intégrité. Par conséquent, le GRECO considère que cette recommandation a été mise en œuvre dans une certaine mesure seulement.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

14. *Le GRECO avait recommandé (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.*
15. S'agissant du premier volet de la recommandation, les autorités lituaniennes renvoient aux brochures d'information produites en 2023 sur les obligations élémentaires des agents publics nouvellement nommés, les restrictions applicables après la cessation des fonctions et d'autres questions d'intégrité (voir paragraphe 8 ci-dessus). La Commission supérieure d'éthique institutionnelle, en coopération avec le Département de la fonction publique, s'attache à faire en sorte que tous les fonctionnaires nouvellement nommés, et en particulier les agents publics nommés sur critères de confiance politique/personnelle, aient connaissance des dispositions fondamentales de déontologie et des sources auprès desquelles ils pourront obtenir des informations et des conseils supplémentaires. Les autorités mentionnent une nouvelle fois à cet égard le site Web lancé en 2022 pour sensibiliser les agents publics à la déclaration et à la gestion des conflits d'intérêts, aux restrictions post-mandat et à d'autres dispositions de la loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés. Ce site contient notamment des avis anonymisés de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle sur des dossiers spécifiques touchant à la mise en œuvre de cette loi. La commission recevant

de multiples demandes sur des sujets similaires, depuis 2022, elle met également à disposition sur ce site les réponses aux questions qui lui sont fréquemment posées.

16. En septembre 2023, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a mis en service une plateforme d'apprentissage et d'évaluation à distance intégrée au Registre des intérêts privés, principalement destinée aux conseillers en éthique. Elle devrait permettre aux responsables de la conformité de proposer des formations et des évaluations à tous les agents soumis à la loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés. D'après les autorités, ce nouvel outil d'apprentissage a été approuvé le 24 janvier 2024 et a été mis à disposition des personnes connectées au Registre des intérêts privés. Les autorités renvoient par ailleurs aux dispositions de la loi relative à la prévention de la corruption, qui impose aux entités du secteur public de former leurs agents à la création d'un environnement exempt de corruption² et de mettre en place des services ou de nommer des responsables chargés de créer un tel environnement³ et de contrôler le respect par les agents des règles de conduite anticorruption. Ces entités devraient également conseiller les agents sur les questions relatives à la lutte contre la corruption dans les domaines d'activité de leurs institutions respectives⁴.
17. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités expliquent qu'un département de déontologie a été créé au sein de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle en mars 2023. Ce service est notamment chargé de dispenser des conseils aux responsables des institutions du secteur public et à leurs adjoints sur la conciliation des intérêts publics et privés, le lobbying, ainsi que la formulation et la mise en œuvre des politiques d'éthique. Les autorités font valoir que depuis la création de ce service, plus de dix hauts fonctionnaires ont sollicité un avis confidentiel sur la mise en œuvre de plusieurs dispositions de la loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés et de la loi sur les activités de lobbying.
18. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été communiquées. S'agissant du premier volet de la recommandation, il prend acte des nouvelles mesures de formation et de sensibilisation prises par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle et y voit un complément utile aux garanties d'intégrité existantes. Le GRECO relève également l'intention des autorités de faire en sorte que tous les agents publics nouvellement recrutés, et notamment les agents publics nommés sur critères de confiance politique/personnelle, soient dûment informés des dispositions en matière d'intégrité applicables et de la conduite qu'ils devraient adopter. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir de nouvelles informations sur la mise en œuvre de ces initiatives récentes dans la pratique. Cela dit, il ne dispose d'aucune information sur les activités de sensibilisation aux questions d'intégrité proposées régulièrement aux PHFE en poste.
19. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO prend note de la création d'une nouvelle entité administrative au sein de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, à savoir le Service de déontologie, dont les principales missions consistent à recueillir des données auprès des institutions publiques sur la mise en

² Article 23(2)(5) de la loi sur la lutte contre la corruption.

³ Article 24(1) de la loi sur la lutte contre la corruption.

⁴ Article 13(3) de la loi sur la lutte contre la corruption.

œuvre de la législation relative à la lutte contre la corruption et à les analyser, à formuler des conseils stratégiques et à aider la commission à fournir des éléments d'orientation méthodologiques aux commissions d'éthique des organes municipaux, ainsi qu'à représenter la commission devant les institutions publiques et, le cas échéant, devant les organisations internationales. Le GRECO note que plusieurs agents publics ont sollicité l'avis du service de déontologie sur la législation relative à la lutte contre la corruption. Bien que ces évolutions soient positives dans l'ensemble, le règlement intérieur de ce dernier n'indique pas clairement que les avis qu'il formule sont confidentiels. Il apparaît également difficile pour un même organe d'assurer le respect de la déontologie tout en émettant des avis confidentiels. Par conséquent, le deuxième volet de la recommandation n'est pas respecté.

20. Le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

21. *Le GRECO avait recommandé aux autorités 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.*
22. Les autorités lituaniennes indiquent que le 9 novembre 2022, le Règlement intérieur du gouvernement lituanien a été modifié pour assurer la qualité et la durabilité de la législation et veiller à ce que des délais adéquats soient prévus pour les consultations publiques relatives aux initiatives législatives émanant du gouvernement. Le paragraphe 21.2.1 du Règlement impose désormais de justifier la nécessité d'examiner selon la procédure accélérée les projets de loi soumis pour adoption au Parlement lorsque ceux-ci ne figuraient pas dans le programme législatif proposé par le gouvernement pour la session parlementaire correspondante et de fournir des informations sur les effets négatifs potentiels d'un rejet de ces textes. Par ailleurs, conformément au Règlement, la Chancellerie du gouvernement n'examine pas un projet d'acte législatif si ce dernier n'a pas donné lieu à une consultation publique ou si celle-ci n'a pas duré suffisamment longtemps. Le Règlement définit également les situations dans lesquelles une consultation publique est requise et indique le but des processus de consultation et le type d'informations habituellement recueillies à cette occasion. Enfin, le Règlement dispose que les résultats des consultations doivent être présentés aux décideurs et annoncés sur la plateforme en ligne e.Citizen.
23. Les autorités soulignent que la promotion de la transparence et de la publicité dans le secteur public est une priorité inscrite dans les documents d'orientation à long terme comme le programme d'avancement national 2021-2030 et le programme de développement de la gestion publique 2021-2030. Cette priorité est confirmée dans le projet de stratégie « Lituanie 2050 » qui a été approuvée par le Parlement le 23 décembre 2023.
24. Le service « gouvernement transparent » du Cabinet du gouvernement est chargé de superviser l'application effective du dispositif de consultation publique dans les ministères et suit chaque année depuis 2017 le nombre et la qualité des consultations

publiques. Ce service a également élaboré huit outils méthodologiques portant sur la mise en œuvre concrète d'activités novatrices d'engagement citoyen (cocréation et démocratie délibérative). En outre, depuis 2021, le Cabinet du gouvernement a pris des mesures pour promouvoir les consultations publiques et l'engagement des citoyens par les moyens d'une vingtaine de formations, conférences et tables rondes avec des agents publics dans le cadre du projet « Initiatives pour un gouvernement transparent » (qui a pris fin le 21 décembre 2022) et d'autres initiatives en cours mises en œuvre par l'unité.

25. Enfin, le 16 novembre 2022, le ministère de la Justice a publié le projet de Recommandations méthodologiques relatives à la législation, qui soulignent l'importance du respect des délais dans le processus de consultation publique et visent à limiter le recours aux procédures d'urgence et d'extrême urgence dans les travaux législatifs. Les Recommandations précisent que les délais définis dans le Règlement sont des délais minimums et que les consultations publiques devraient durer plus de 12 jours pour les projets de loi complexes et de vaste portée faisant plus de 10 pages. Le ministère entend faire en sorte qu'une fois approuvées, ces recommandations s'appliquent non seulement aux procédures législatives du gouvernement, mais aussi aux institutions subordonnées. En outre, les autorités informent que les règles de coordination des projets d'actes normatifs des ministères, des institutions gouvernementales et d'autres entités de l'administration publique subordonnées au gouvernement sont en cours de préparation. Ces règles établiront, entre autres, des procédures législatives et de consultation publique uniformes et une obligation de consultation publique pour toutes les institutions gouvernementales concernées.
26. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il semblerait que des mesures concrètes soient prises pour prévoir des délais adéquats de consultation du public sur les projets de loi émanant du gouvernement, notamment en demandant que la nécessité d'adopter selon la procédure d'urgence des projets de loi ne figurant pas dans le programme législatif du gouvernement soit motivée, que les risques que pourrait présenter leur non-adoption soient dûment expliqués et que les projets de loi n'ayant pas fait l'objet de consultations publiques suffisantes ne soient pas examinés. Le suivi annuel des consultations publiques effectué par le service du gouvernement transparent du Cabinet du gouvernement et les diverses activités visant à promouvoir les consultations publiques sont également à saluer.
27. Le ministère de la Justice a publié d'autres recommandations qui permettront d'assurer des délais adéquats de consultation du public sur les projets de loi, et d'autres règles sur ces questions devraient être approuvées par le gouvernement, mais elles n'ont pas encore été finalisées. Le GRECO note que ces initiatives vont dans le bon sens mais qu'il devra réexaminer la situation une fois que les recommandations en question auront été approuvées et qu'il disposera d'exemples concrets de leur application. Pour l'heure, il considère donc que cette recommandation n'est que partiellement mise en œuvre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

29. *Le GRECO avait recommandé (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.*
30. Les autorités lituaniennes précisent que la loi sur les activités de lobbying entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 contient toutes les dispositions légales nécessaires pour assurer le suivi de ces activités et leur transparence. Elles rappellent que le président, les parlementaires et le gouvernement, les chanceliers des ministères, les chefs des partis politiques représentés au Parlement, les maires, les conseillers municipaux ainsi que les directeurs des administrations publiques et leurs adjoints ont l'obligation de publier leurs agendas⁵. Les autorités ajoutent que depuis le 1^{er} décembre 2021, les agendas des chefs des institutions et de leurs adjoints, des vice-ministres et des chanceliers des ministères, indiquant les réunions et conférences, leur objet, leur horaire ainsi que les participants, sont publiés sur les sites Web et applications mobiles des autorités nationales et municipales. À titre d'exemple, les autorités ont fait référence aux programmes de gestion du ministère de l'agriculture et du ministère de la santé, tous deux accessibles sur leurs sites web respectifs.
31. En septembre 2023, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a approuvé une brochure d'information concernant la publication des agendas, qui formule les recommandations suivantes :
- les agendas publics devraient faire apparaître les réunions (y compris à distance) avec les parties prenantes, les groupes d'intérêts et les lobbyistes, plutôt que les réunions internes/réunions avec des collègues pour des questions relatives aux tâches à effectuer ;
 - ils devraient indiquer dans la mesure du possible les noms des personnes physiques et des personnes morales qui participent à la réunion ;
 - l'objet, la date, le lieu, l'heure et les conclusions de la réunion devraient également y être consignés.
32. Les autorités soulignent que les lobbyistes et les agents publics qu'ils rencontrent dans le cadre du travail législatif ont l'obligation de déclarer ces activités dans un délai de sept jours calendaires et que leurs déclarations sont rendues publiques⁶. La Commission supérieure d'éthique institutionnelle contrôle ainsi la transparence des activités de lobbying, examine les déclarations et prévient les violations des dispositions. D'après les autorités, près de 300 déclarations de ce type sont déposées par des lobbyistes et par les agents publics concernés chaque année, et sont recoupées dans le système de

⁵ Les autorités font toutefois observer que ni la loi ni les résolutions du gouvernement ne régissent le contenu de ces agendas.

⁶ Les déclarations relatives aux activités de lobbying doivent indiquer le nom du lobbyiste, de l'agent concerné et du bénéficiaire, ainsi que l'intitulé et une courte présentation de l'objet du projet de loi ou de la loi en question.

déclaration des activités de lobbying. Les autorités font remarquer que le nombre de déclarations et de lobbyistes enregistrés a considérablement augmenté entre 2020 et 2023, avec 122 lobbyistes enregistrés en 2020 et 355 en 2023. En 2020, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a reçu 273 déclarations d'activités de lobbying contre 635 en 2023. Les autorités rappellent que la Commission supérieure d'éthique institutionnelle fournit des éléments d'orientation méthodologiques aux personnes qui souhaitent savoir quelles activités relèvent ou non du lobbying au sens de la loi sur les activités de lobbying (plus de 100 demandes de ce type sont enregistrées chaque année). En 2021, la plupart de ces recommandations concernaient l'obligation faite aux parlementaires, aux membres du gouvernement et aux équipes nommées sur critères de confiance politique de déclarer les activités de lobbying.

33. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités jugent qu'il serait prématuré à ce stade d'évaluer la mise en œuvre de cette loi encore relativement récente. Faisant valoir que les effets concrets d'une législation ne sont observables qu'après une certaine durée, au terme de la période d'adaptation des personnes concernées, elles disent privilégier pour l'heure l'évaluation des mesures organisationnelles et pratiques destinées à mettre en œuvre la loi ; l'évaluation de la loi proprement dite interviendra uniquement si de nouvelles solutions législatives se révèlent nécessaires.
34. Le GRECO note en ce qui concerne le premier volet de la recommandation que des mesures concrètes ont été prises pour intégrer les informations requises aux rapports sur les activités de lobbying reçus par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle. La brochure d'information récemment publiée pourra servir à sensibiliser à ces questions. Le nombre croissant de lobbyistes enregistrés et de rapports sur les activités de lobbying est également encourageant. Cela dit, les exemples fournis par les autorités concernant les ordres du jour des ministères ne contiennent que des informations générales, sans indiquer les détails des réunions ou les participants, tels que les lobbyistes et autres tiers parties, qui visent à influencer sur la prise de décisions au sein du gouvernement. Par conséquent, il ignore si ces réunions bénéficient du niveau de transparence nécessaire. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO fait remarquer qu'un examen indépendant de la mise en œuvre de la loi sur les activités de lobbying pourrait également très bien évaluer les mesures concrètes prises pour appliquer celle-ci, et non uniquement ses dispositions. Il invite par conséquent les autorités à procéder à cette évaluation comme le demande la recommandation. Dans l'ensemble, il ne peut considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.
35. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

36. *Le GRECO avait recommandé 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.*

37. Les autorités lituaniennes renvoient aux Orientations élaborées en 2020 par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle sur les restrictions relatives à l'acceptation de cadeaux et de services, qui visent notamment à aider les agents publics à distinguer les divers cas de figure auxquels ils peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions officielles ou en qualité de particuliers, lorsqu'ils reçoivent des cadeaux ou des services. Outre les cadeaux, les Orientations concerneraient également l'hébergement et la restauration ainsi que les invitations à des événements. Les autorités rappellent que la Loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés n'autorise pas l'acceptation de cadeaux, tandis que la Loi sur les activités de lobbying interdit aux agents publics en contact avec les lobbyistes d'accepter de leur part des cadeaux ou d'autres avantages. Selon les autorités, certaines évaluations réalisées par la Commission ont révélé que les parties prenantes expriment des positions différentes sur l'évaluation de la portée et (ou) sur l'évaluation de la conformité des cadeaux reçus avec la loi. Ces évaluations suggèrent également que les dispositions de la Loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés concernant les cadeaux doivent être clarifiées ; en particulier, il a été noté que la Loi ne définit pas l'hospitalité ou les traditions. Pour donner suite à ces évaluations, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a préparé des amendements à la législation qui seront discutés avec les parties prenantes concernées dans le courant du mois de mars et soumis au Parlement à la fin du mois d'avril.
38. Les autorités indiquent par ailleurs qu'en octobre 2023, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a lancé un appel d'offres pour moderniser le registre des intérêts privés et veiller à ce que les cadeaux offerts à des agents publics puissent être enregistrés et comptabilisés par leurs institutions respectives. L'un des objectifs de cette modernisation, dont le processus devrait être achevé d'ici fin 2024, est de mettre en place un format unifié pour l'enregistrement des cadeaux par les institutions publiques, permettant l'extraction et la publication des données correspondantes.
39. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il semblerait que les restrictions et l'acceptation de cadeaux et de services restent principalement régies par les Orientations de 2020 de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, qui s'appliquaient déjà au moment de l'adoption du rapport d'évaluation. Cela dit, les autorités sont conscientes de la nécessité d'y apporter quelques modifications supplémentaires et des initiatives prometteuses sont en cours pour clarifier les dispositions législatives applicables aux cadeaux. Le GRECO encourage les autorités à traiter la question de la transparence des cadeaux selon une approche globale, conformément à la présente recommandation, lorsqu'ils procéderont aux modifications de la législation envisagées, et à fournir aux PHFE des éléments d'orientation suffisamment détaillés en la matière. Pour l'heure, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
40. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi

41. *Le GRECO avait recommandé 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.

42. Les autorités lituaniennes rappellent que la Commission supérieure d'éthique institutionnelle vérifie les déclarations des hauts fonctionnaires en vertu de l'Ordonnance n° T-24 du président de la Commission du 13 septembre 2023 chargeant le service de déontologie (nouvellement créé) de mener les vérifications conformément au plan de vérification annexé à cette ordonnance. Avant l'entrée en vigueur de ce texte, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle relevait les déclarations incomplètes ou erronées dans le cadre de l'examen des signalements relatifs à la conduite des agents publics et adressait un avertissement aux agents publics concernés afin qu'ils vérifient ou complètent leurs déclarations. Elle a ainsi rappelé leurs obligations à plus de 80 agents publics pour un total d'une centaine d'avertissements de ce type par an.
43. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il observe qu'une nouvelle ordonnance du président de la Commission prévoit désormais une vérification périodique des déclarations d'intérêts privés de la plupart des agents publics occupant de hautes fonctions de l'exécutif, laquelle sera menée en 2024. Cette évolution est à saluer. Cela dit, le GRECO n'a reçu aucune information sur le nombre de déclarations de PHFE déjà vérifiées, ou sur la question de savoir si les PHFE sont soumises à de tels contrôles tous les ans (le plan de vérification ne concernait que l'année 2024). Par ailleurs, aucune information n'a été fournie quant à l'allocation d'éventuelles ressources supplémentaires à la Commission supérieure d'éthique institutionnelle afin qu'elle puisse remplir cette nouvelle mission avec efficacité. En attendant que soient communiqués de nouveaux éléments concernant son application dans la pratique, cette recommandation ne peut être considérée comme étant mise en œuvre plus que partiellement.
44. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

45. *Le GRECO avait recommandé 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.*
46. Les autorités lituaniennes reconnaissent que la législation n'indique pas clairement quelle instance assume la compétence principale des enquêtes sur les éventuelles violations de la Loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés par les PHFE. Elles expliquent cependant que dans la pratique, ces enquêtes sont généralement menées par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle. Pour remédier à ce problème, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a proposé en 2023 des amendements à la loi sur la Commission supérieure d'éthique institutionnelle pour

clarifier les droits et obligations des responsables de la conformité et la compétence des directeurs des institutions concernées en cas de non-respect de la loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés. Les projets d'amendements précisent également que les enquêtes en la matière seront confiées à la Commission supérieure d'éthique institutionnelle. Ils devraient être soumis au Parlement durant la session de printemps de 2024.

47. Les autorités font remarquer que dans l'exercice de ses fonctions, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle est un organe indépendant, qui intervient conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et que toute ingérence dans ses activités de la part de membres de la classe politique, de responsables publics, de partis politiques, de fonctionnaires, d'associations ou d'autres personnes physiques ou morales est interdite. Les autorités informent par ailleurs le GRECO que la Commission supérieure d'éthique institutionnelle est compétente pour recevoir et examiner les recours de personnes ayant fait l'objet d'enquêtes et de décisions d'une institution ou d'un organe publics⁷.
48. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été communiquées. Il est encourageant de constater que les autorités lituaniennes reconnaissent la nécessité de délimiter clairement les compétences en matière d'enquête sur de possibles violations des dispositions en matière d'intégrité par les PHFE et que des amendements à la loi sont préparés à cet effet. Le GRECO invite les autorités à se saisir de cette occasion pour inscrire dans la loi que les enquêtes sur les éventuelles fautes commises par des PHFE devront être menées par une autorité indépendante et non par des agents publics ayant un lien de subordination avec elles (voir paragraphe 158 du rapport d'évaluation). Il conviendrait également d'établir des procédures claires pour la réalisation de ces enquêtes. Le processus n'en étant qu'à ses prémices, le GRECO ne peut pour l'heure considérer cette recommandation comme étant mise en œuvre, même partiellement.
49. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii

50. *Le GRECO avait recommandé 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.*
51. Les autorités lituaniennes réaffirment que la responsabilité des hauts fonctionnaires en cas de violation des dispositions en matière d'intégrité est souvent politique et que les enquêtes sur ces questions ont un fort retentissement médiatique. En 2022-2023, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle a rendu des décisions à propos de trois hauts fonctionnaires, dont l'une a entraîné la démission du vice-ministre des Finances. Par ailleurs, en 2023, avant les enquêtes menées par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, la ministre de l'Éducation et le conseiller nommé sur critères

⁷ En vertu de l'article 241 de la Loi sur la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, ces recours peuvent être adressés à la Commission dans le mois suivant la date du prononcé de la décision. Après examen du recours, la Commission supérieure d'éthique institutionnelle peut y donner suite et annuler totalement ou en partie la décision contestée, ordonner à l'institution qui en est à l'origine de se conformer aux instructions de la Commission ou rejeter le recours au motif qu'il est infondé.

de de confiance politique du Cabinet de la présidence ont démissionné en raison de fautes qu'ils auraient commises plusieurs années auparavant alors qu'ils siégeaient au sein d'un conseil municipal. La loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés prévoit que tout manquement aux dispositions relatives aux conflits d'intérêts relevé par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle constitue une violation flagrante de la loi, passible de sanctions pécuniaires en application du Code des infractions administratives.

52. Le GRECO note que les autorités n'ont fait état d'aucune nouvelle mesure en lien avec cette recommandation. Il n'a donc pas été donné suite aux préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation⁸ au sujet de l'absence de sanctions tangibles pour les violations constatées par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, impliquant le Président, les parlementaires et les ministres. Le GRECO invite les autorités à reconsidérer la situation et à mettre en place des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation des dispositions en matière d'intégrité par les PHFE.
53. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation ix

54. *Le GRECO avait recommandé (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.*
55. Les autorités lituaniennes font valoir qu'à la suite d'une décision du 11 avril 2023, un audit interne du cadre juridique et une évaluation de la pratique en matière de dons aux services de police relevant du ministère de l'Intérieur (ci-après « la police ») ont été réalisés et ont abouti à des recommandations sur la mise en place d'une procédure uniforme d'acceptation, de comptabilisation et d'utilisation des parrainages qui comporte les dispositions suivantes : objet des parrainages acceptés ; procédure d'acceptation du parrainage et de prise de décision quant à son utilisation ; dispositions internes en matière d'obligation de rendre des comptes et de responsabilité ; évaluation de la faisabilité du recours au parrainage ; mesures de contrôle et services compétents ; publication d'informations sur les parrainages reçus et utilisés durant l'année calendaire et mise en place d'une obligation de réaliser une évaluation des risques pour chaque procédure d'acceptation d'un parrainage, qui porte sur les conflits d'intérêts potentiels

⁸ D'après le paragraphe 160 du rapport d'évaluation, « 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 qui les concerne est la publication de la décision de la CSEI faisant état d'un manquement à la loi. Pour les fonctionnaires nommés sur critères 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 ».

et autres risques liés à l'acceptation du parrainage (risque pour la réputation, l'image, etc.). À la suite de cet audit, le 9 mai 2023, le Commissaire général de la police a publié l'ordonnance n° 5-V-396⁹ et le plan d'action correspondant sur la mise en œuvre des mesures prévues dans les recommandations. En fin, la réglementation¹⁰ relative à l'acceptation des parrainages a été adoptée par le Commissaire général le 3 novembre 2023.

56. Par ailleurs, le Service national des garde-frontières a effectué une analyse de la législation relative aux dons privés et des pratiques en la matière, dont il est ressorti qu'aucun cas de conflits d'intérêts privés éventuels ou d'augmentation du risque de corruption n'avait été recensé. Par conséquent, il a été décidé de ne pas refuser les dons privés qui, pour le Service national des garde-frontières, sont régis par l'ordonnance n° 4-206¹¹ du directeur du Service national des garde-frontières publiée le 17 juin 2021. À la suite de l'analyse précitée, le 2 août 2022, les dispositions relatives à l'acceptation et à la comptabilisation des dons ont été complétées par l'ordonnance n° 4-249 du directeur du Service national des garde-frontières visant à assurer la transparence de la procédure d'acceptation des dons ou du soutien. Celle-ci comporte maintenant une nouvelle disposition qui définit la procédure spécifique de publication d'informations sur les biens matériels offerts au Service national des garde-frontières par des personnes physiques et des institutions et organisations non étatiques. Enfin, les autorités indiquent que les informations relatives aux parrainages reçus par la police¹² et par le Service national des garde-frontières¹³ sont disponibles en ligne.
57. Le GRECO prend note des différentes mesures prises par la police et le Service national des garde-frontières pour donner suite à la présente recommandation. Il salue l'analyse de la législation et des pratiques menée par ces deux institutions sur les risques de conflits d'intérêts. Bien que cette analyse n'ait pas conduit à l'abandon de la pratique consistant à recevoir des dons, des initiatives considérables ont été prises pour minimiser les risques de corruption, y compris en adoptant des règlements spécifiques en la matière. Il apparaît en outre que la police et le Service national des garde-frontières publient des informations sur ces dons. Le GRECO encourage les autorités à demeurer vigilantes et conscientes des éventuels futurs risques qui pourraient se présenter et à assurer la mise en œuvre rigoureuse des nouvelles dispositions pour que ces risques soient identifiés et pleinement pris en compte dans les décisions relatives à l'acceptation des dons.
58. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

⁹ Ordonnance « sur l'approbation du plan d'action relatif à la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport d'audit interne sur l'évaluation du cadre juridique et des pratiques concernant les aides reçues par la police ».

¹⁰ Le règlement intitulé "Description de la procédure de réception et d'utilisation du parrainage au sein du département de la police relevant du ministère de l'intérieur de la République de Lituanie et de ses institutions policières subordonnées" a été approuvé par l'arrêté n° 5-V-867 du commissaire général de la police lituanienne.

¹¹ Ordonnance « sur les conclusions de la commission concernant l'estimation des objets de valeur reçus par le Service national des garde-frontières relevant du ministère de l'Intérieur de la République de Lituanie à titre de soutien ou de rémunération symbolique, ainsi que des cadeaux reçus en application du protocole international ou selon d'autres modalités, approuvant le modèle de règlement interne et d'acte d'estimation des biens ».

¹² <https://policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/ataskaitos>

¹³ <https://vsat.lrv.lt/lt/administracine-informacija/parama-ir-dovanos>

Recommandation x

59. *Le GRECO avait recommandé 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.*
60. Les autorités lituaniennes indiquent que le 28 décembre 2022, le directeur du Service national des garde-frontières a approuvé¹⁴ le Code de conduite révisé applicable aux agents du Service national des garde-frontières. Outre les règles élémentaires de conduite, ce code fournit aux agents des exemples et des orientations sur la conduite qui est attendue d'eux sur le plan de l'éthique et de l'intégrité dans certaines situations. Par ailleurs, le 16 mai 2023, le Commissaire général de la police lituanienne a approuvé¹⁵ le Code d'éthique et de déontologie anticorruption des agents de la police lituanienne. Celui-ci est complété par une annexe intitulée « Lignes directrices sur la résilience à la corruption et l'équilibre des intérêts et exemples de situations »¹⁶.
61. Le GRECO note avec satisfaction les mesures concrètes qui ont été prises par la police lituanienne et le Service national des garde-frontières pour faire évoluer les codes d'éthique et de déontologie applicables à leurs agents. Ces codes s'accompagnent de lignes directrices qui illustrent les situations concrètes que les agents sont susceptibles de rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions et visent les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres offres de services, les activités accessoires, le lobbying et les restrictions imposées lorsque les intéressés ont quitté leurs fonctions. Outre des exemples et conseils sur la conduite attendue dans de telles situations, les lignes directrices indiquent également la législation et la réglementation applicables. Le GRECO note par ailleurs que ces deux codes sont contraignants et que l'auteur d'une infraction à leurs dispositions voit sa responsabilité engagée. Le GRECO encourage la police et le Service national des garde-frontières à assurer une mise en œuvre cohérente et rigoureuse de ces codes dans la pratique.
62. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi

63. *Le GRECO avait recommandé 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.*
64. Les autorités lituaniennes indiquent que dans le cadre de la centralisation des institutions de la police, qui devrait être finalisée d'ici le 1^{er} juillet 2024, il est envisagé de créer une commission centrale d'éthique au sein de la police et des commissions

¹⁴ Ordonnance n° 4-429 du directeur du Service national des garde-frontières.

¹⁵ Ordonnance n° 5-V-411 du Commissaire général de la police.

¹⁶ Le Code d'éthique et ses lignes directrices sont publiés sur le site Web officiel de la police : <https://policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/centrine-policijos-istaigu-darbuotoju-etikos-komisija>

d'éthique dans cinq de ses districts. Le groupe de travail¹⁷ chargé de la mise en œuvre et de la coordination des changements liés au passage à une entité juridique unique dans le système policier lituanien prévoit de compléter et de modifier au besoin les textes de loi pertinents. À cet égard, les autorités indiquent qu'un projet de loi sur la centralisation des structures de la police a été soumis au Parlement. La réorganisation et la fusion des commissariats principaux de police des comtés et leur subordination au Département de police relevant du ministère de l'Intérieur devraient également contribuer à la mise en œuvre de cette recommandation.

65. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Le projet de création d'une commission centrale d'éthique et de commissions d'éthique au sein des principaux districts de police pourrait répondre aux préoccupations qui ont donné lieu à cette recommandation, mais le processus correspondant n'a pas encore débuté. D'importantes mesures sont en cours de préparation en vue de la centralisation des institutions policières, ce qui devrait contribuer à la cohérence des décisions des commissions d'éthique au sein de la police. Le GRECO encourage les autorités à procéder aux réformes nécessaires pour assurer la cohérence des politiques et décisions des commissions d'éthique de la police.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii

67. *Le GRECO avait recommandé 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.*
68. Les autorités lituaniennes expliquent que plusieurs rubriques du site Web de la police contiennent les coordonnées des personnes à contacter pour toute demande concernant la prévention de la corruption (à adresser à la division d'analyse et de prévention de la corruption de la Commission des immunités de la police) ou la protection des lanceurs d'alerte¹⁸. Par ailleurs, les onglets « Conciliation des intérêts publics et privés » et « Conflits d'intérêts. Avis de la Commission des immunités de la police » sur le site intranet de la police fournissent les coordonnées de la division de contrôle de la police, et l'onglet « Informations utiles » indique l'adresse de courrier électronique à laquelle envoyer les informations ayant trait à la protection des policiers contre une éventuelle influence illégale. Enfin, le Service national des garde-frontières a mis en place sur son site Web¹⁹ un canal de signalement intitulé « Consultations sur l'éthique et la résilience à la corruption », indiquant la personne à contacter au sein de la Commission de l'immunité des services pour toute consultation. En outre, les autorités indiquent qu'un système de voies de signalement internes a été mis en place par le Conseil de l'immunité, et que la consultation des fonctionnaires du Conseil peut être demandée par courrier électronique, courrier postal, téléphone, en ligne ou en personne, et peut se faire de manière anonyme. Les agents du Conseil de l'immunité dispensent également des formations en personne dans les services de police et à l'école

¹⁷ Établi par l'ordonnance n° 5-V-638 du Commissaire général de la police lituanienne du 15 juin 2022.

¹⁸ <https://policija.lrv.lt/lt/praneseju-apsauga-2> (lituanien)

¹⁹ <https://vsat.lrv.lt/lt/korupcijos-prevencija/korupcijos-prevencija-1> (lituanien)

de police lituanienne sur la manière de signaler les violations commises par des fonctionnaires de police. Enfin, les autorités informent de la création d'une unité²⁰ de contrôle chargée de travailler exclusivement avec les canaux de dénonciation.

69. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Les informations sur les personnes à contacter pour soumettre des demandes sur diverses questions étaient déjà accessibles aux agents de ces deux institutions au moment de l'adoption du rapport d'évaluation, mais cette mesure avait été jugée insuffisante pour leur permettre de recevoir des conseils confidentiels. Le GRECO note avec satisfaction les possibilités accrues de signaler des actes répréhensibles et la possibilité de demander une consultation avec le Conseil de l'immunité de la police, y compris de manière anonyme. Bien que ces mesures permettent de demander des conseils, leur objectif principal semble être de faciliter le signalement des violations. D'après les mesures décrites, il n'est pas évident que le conseil d'immunité puisse être sollicité pour obtenir des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité, en dehors de l'intention de signaler un acte répréhensible. Il n'existe toujours pas de mécanisme centralisé permettant aux membres de la police et du Service national des garde-frontières d'obtenir des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité. Si l'un des rôles de la Commission d'immunité est de fournir de tels conseils, il conviendrait de l'expliquer plus clairement à la police et au personnel du Service national des garde-frontières. Cette question n'étant pas entièrement traitée, le GRECO encourage les autorités lituanienes à prendre les mesures nécessaires sans plus tarder. À l'heure actuelle, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre que dans une certaine mesure.

70. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

71. *Le GRECO avait recommandé 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.*

72. Les autorités lituanienes indiquent que le 17 février 2023, le Commissaire général de la police lituanienne a publié l'ordonnance n° 5-V-157 « sur le contrôle de la résilience à la corruption des policiers » qui fixe la périodicité des contrôles. Ces derniers sont effectués par la Commission des immunités de la police, chargée de définir les tâches à exécuter dans le cadre du contrôle de la résilience des policiers à la corruption. L'ordonnance prévoit que tous les policiers qui n'ont pas été soumis à une inspection pour d'autres motifs (p. ex. promotion, habilitation de sécurité, etc.)²¹ au cours des trois années précédentes seront contrôlés. D'après les autorités, depuis le 13 juillet 2023, 1329 policiers avaient fait l'objet d'un contrôle de résilience à la corruption. Par ailleurs, le 15 mai 2023, le directeur du Service national des garde-frontières a publié

²⁰ Conformément à l'ordonnance n° 5-V-537 du Commissaire général du 13 juillet 2021 "sur l'approbation du règlement du Conseil d'immunité du département de la police relevant du ministère de l'intérieur de la République de Lituanie" et aux dispositions du Conseil d'immunité.

²¹ Conformément à la procédure de contrôle établie par l'ordonnance n° 5-V-1255 du Commissaire général de la police lituanienne du 29 décembre 2022 « approuvant la procédure de contrôle des agents ».

l'ordonnance n° 4-219²² établissant une procédure selon laquelle tous les agents devraient être soumis à une évaluation de leur résilience à la corruption au moins une fois tous les trois ans. Selon les autorités, depuis le 15 mai 2023, quelque 993 employés du Service national des garde-frontières ont été inspectés quant à leur résistance à la corruption.

73. Le GRECO prend note de l'adoption de nouvelles dispositions et procédures qui soumettent les policiers et les agents du Service national des garde-frontières à des contrôles réguliers. Les ordonnances adoptées par chacune des institutions définissent les termes employés et les procédures à suivre pour la réalisation des contrôles de « résilience à la corruption ». Cette mesure va dans le bon sens. Cela dit, il semblerait que ces procédures ne prévoient pas de contrôles d'intégrité des personnes qui occupent des postes particulièrement exposés aux risques de corruption du fait par exemple d'une concentration ou d'un excès de pouvoir, ou de l'exercice de missions de police liées à des activités économiques, etc. (cf. paragraphe 215 du rapport d'évaluation). Bien que la mise en place de contrôles d'intégrité réguliers de l'ensemble des agents de la police et du Service national des garde-frontières (au moins tous les trois ans) soit une évolution à saluer, elle ne répond pas entièrement aux préoccupations exprimées dans cette recommandation.
74. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

75. *Le GRECO avait recommandé 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.*
76. Les autorités lituaniennes mentionnent la réorganisation en cours de la police, déjà évoquée au paragraphe 63 ci-dessus, et indiquent qu'au terme de ce processus (qui devrait être finalisé le 1^{er} juillet 2024), les politiques et décisions relatives à l'autorisation des activités accessoires seront plus uniformes.
77. Le GRECO prend note de la réforme en cours de la police et attend avec intérêt de recevoir des informations actualisées montrant qu'une politique cohérente est appliquée aux décisions autorisant les policiers à exercer des activités accessoires.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv

79. *Le GRECO avait recommandé 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.*

²² Intitulé complet : Ordonnance n° 4-219 « sur le contrôle de la résilience à la corruption des agents du Service national des garde-frontières relevant du ministère de l'Intérieur de la République de Lituanie ».

80. Les autorités lituaniennes indiquent que le 20 février 2023, le Commissaire général de la police lituanienne a approuvé (par l'ordonnance n° 5-V-161) la politique de la police lituanienne relative aux cadeaux, consultable sur le site Web officiel²³ de la police. Par ailleurs, un registre des cadeaux et un registre des rémunérations illégales ont été créés dans le système de gestion des services de police. La politique relative aux cadeaux établit la procédure à suivre pour la remise, l'estimation, l'enregistrement, la conservation et l'exposition des cadeaux reçus en vertu du protocole international, de traditions ou dans le cadre d'une représentation, ainsi que la conduite attendue des policiers de ce point de vue. Elle s'applique à l'ensemble des policiers ainsi qu'aux stagiaires et autres contractuels au sein de la police. Les « cadeaux » incluent les biens et les droits de propriété qui peuvent être évalués financièrement, ainsi que la prise en charge des dépenses de restauration, d'hébergement, de transport, etc. La politique relative aux cadeaux dispose que les policiers ne peuvent recevoir ou remettre de cadeaux, directement ou indirectement, dans l'exercice de leurs fonctions (article 6), à l'exception des cadeaux d'une valeur inférieure à 150 EUR ou offerts conformément au protocole international ou à une tradition ou dans le cadre d'une représentation. La politique relative aux cadeaux prévoit également que tous les cadeaux autorisés reçus par des policiers doivent faire l'objet d'une estimation et être consignés dans le registre des cadeaux. De même, les informations anonymisées relatives aux cadeaux reçus doivent être rendues publiques et actualisées tous les six mois. En règle générale, les cadeaux ou services non autorisés doivent être refusés ; s'il apparaît que de tels cadeaux ont été acceptés (à condition qu'il ne s'agisse pas de pots-de-vin), ils doivent être déclarés dans un délai d'un jour ouvré et être transférés à la police ou rendus. Enfin, l'annexe à la politique relative aux cadeaux fixe les critères d'évaluation de l'acceptabilité des cadeaux. Le 17 juin 2021, le Service national des garde-frontières a approuvé²⁴ la politique relative aux cadeaux et le registre des cadeaux du Service national des garde-frontières.
81. Les autorités indiquent par ailleurs que les amendements à la loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés portant sur la question des cadeaux, qui devraient être présentés au Parlement lors de la session de printemps de 2024 (voir paragraphe 36 ci-dessus), s'appliqueront également aux services répressifs.
82. Le GRECO note avec satisfaction les nouvelles dispositions détaillées sur les cadeaux au sein de la police, qui établissent le principe de non-acceptation des cadeaux offerts dans l'exercice des fonctions officielles, prévoient un certain nombre d'exceptions, définissent la procédure d'estimation des cadeaux et mettent en place un registre des cadeaux accessible au public. Des dispositions similaires semblent avoir été adoptées par le Service national des garde-frontières. Ces mesures sont à saluer et le GRECO encourage les services répressifs à assurer la mise en œuvre effective de ces dispositions dans la pratique.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

²³ <https://policija.lrv.lt/lt/korupcijos-prevencija/kita-informacija> (en lituanien).

²⁴ Par l'ordonnance 4-206 « approuvant les procédures de cession, d'estimation, d'enregistrement, de conservation et d'exposition des cadeaux reçus par les agents du Service national des garde-frontières placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur de la République de Lituanie en vertu du protocole international ou d'une tradition, et des cadeaux entrant dans le cadre d'une représentation ».

Recommandation xvi

84. *Le GRECO avait recommandé 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.*
85. Les autorités lituaniennes indiquent que la brochure d'information sur les restrictions applicables aux fonctionnaires lorsqu'ils ont quitté leurs fonctions, mise à jour par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle en 2023 (voir paragraphe 36), s'adresse également aux policiers. Cette brochure contient les dispositions pertinentes de la loi sur l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés et présente les éléments d'orientation et recommandations publiés par la Commission supérieure d'éthique institutionnelle sur les restrictions applicables aux personnes qui quittent leur emploi dans le secteur public. Ces informations sont également communiquées aux responsables de la conformité par l'intermédiaire du Registre des intérêts privés. La Commission des immunités de la police a préparé une note à l'intention des agents qui quittent leurs fonctions, consultable sur le site intranet de la police²⁵. Enfin, les autorités font remarquer que la Commission supérieure d'éthique institutionnelle transmet aux autorités compétentes, et notamment aux services répressifs, des informations sur toute violation antérieure des dispositions anticorruption et des dispositions en matière d'intégrité par les candidats à un emploi dans la fonction publique, et en particulier tout non-respect éventuel des restrictions imposées par le passé après cessation des fonctions.
86. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Les différents supports d'information sur les restrictions imposées après cessation des fonctions, élaborés et mis à jour depuis l'adoption du rapport d'évaluation, reposent sur une législation et une réglementation qui étaient déjà en vigueur à ce moment-là. Il semblerait qu'aucune nouvelle mesure n'ait été prise pour instaurer des mécanismes de prévention applicables aux agents qui quittent la police et le Service national des garde-frontières pour exercer dans le secteur privé. Le GRECO rappelle que ces situations pourraient être source d'éventuels conflits d'intérêts et de problèmes de protection de la confidentialité de l'information (paragraphe 261 du rapport d'évaluation). À ce jour, aucune mesure n'a été prise pour tenir compte de ces risques.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii

88. *Le GRECO avait recommandé 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.*
89. Les autorités lituaniennes indiquent que plusieurs activités de formation ont eu lieu au cours de la période de référence, axées sur le signalement des actes de corruption par

²⁵ <https://intranetas.policija.lt/darbui/imunitetas/atmintine-pasibaigus-valstybes-tarnybai>

les lanceurs d’alerte et la protection des lanceurs d’alerte. Ainsi, le ministère public a conduit en 2022 des sessions de formation pour les policiers (13 décembre en présence de 96 fonctionnaires supérieurs) et le Service national des garde-frontières (6-8 septembre) à tous les niveaux de la hiérarchie, dans le cadre du programme de formation intitulé « Protection des lanceurs d’alerte en Lituanie : aspects pratiques de l’application de la loi ». Par ailleurs, une formation à distance des policiers sur la prévention de la corruption, le signalement des infractions et d’autres thèmes connexes a été assurée dans le cadre du programme de renforcement des compétences « Prévention de la corruption et éthique institutionnelle » préparé par la Commission des immunités de la police. Les autorités indiquent qu’au total, 7 754 employés de la police ont assisté à des sessions de formation en 2022 et 528 en 2023. Les autorités soulignent que cette formation, relancée en 2024 pour les nouveaux employés de la police, est destinée à l’ensemble du personnel de la police et que la majorité des cadres l’ont suivie avec succès. La sous-rubrique « protection des lanceurs d’alerte » sur le site intranet de la police contient les coordonnées des personnes à contacter pour toute demande à ce sujet et une circulaire sur la communication d’informations relatives aux infractions commises au sein des institutions de la police a été rédigée à l’intention des policiers.

90. Le Service national des garde-frontières a lui aussi pris des mesures pour sensibiliser à la dénonciation d’actes illicites et protéger les agents qui signalent la corruption de bonne foi. En particulier, des informations sur la protection des lanceurs d’alerte et la dénonciation d’actes illicites ont été intégrées aux programmes révisés de formation de ses agents. Les membres de la Commission des immunités du Service national des garde-frontières assurent chaque année la formation continue des agents, qui porte notamment sur la protection des lanceurs d’alerte et le signalement d’éventuelles infractions. Ces formations ont été suivies par 880 agents en 2022 et 740 en 2023. Les 6 et 8 septembre 2022, respectivement 49 et 47 agents du Service national des garde-frontières ont assisté à la formation spécialisée organisée à distance par le Parquet général de la République de Lituanie (cf. paragraphe précédent). En ce qui concerne le signalement d’actes répréhensibles, les autorités indiquent que huit rapports de ce type ont été reçus par les canaux du Service national des garde-frontières en 2023, dont un a été suivi d’une enquête formelle, tandis que les sept autres n’ont pas été confirmés. Dans la police, huit rapports ont été reçus en 2022 et 18 autres en 2023. Toutefois, les autorités indiquent que ces rapports n’étaient pas conformes aux dispositions de la loi sur la protection des lanceurs d’alerte et qu’ils ont été transmis pour examen conformément à la procédure générale d’examen des déclarations (demandes, plaintes).
91. Depuis 2021, des formations à distance qui portent notamment sur la question de la protection des lanceurs d’alerte sont organisées²⁶ quatre fois par an sur la plateforme Moodle pour les agents du Service national des garde-frontières. 148 agents ont participé à cette formation en 2021, 382 en 2022 et 373 en 2023. Ces sessions de formation s’adressent également aux fonctionnaires de carrière et aux autres agents du Service national des garde-frontières depuis 2023. Au premier semestre 2023, 118 membres du personnel y ont assisté. Par ailleurs, les membres de la Commission des

²⁶ Conformément à l’Ordonnance du directeur du Service national des garde-frontières n° K-929 du 7 mai 2021.

immunités du Service national des garde-frontières donnent tous les ans des cours sur la prévention de la corruption aux étudiants de l'École du Service national des garde-frontières, qui traitent également de la dénonciation d'actes illicites. Ainsi, quelque 199 étudiants ont participé à cette formation en 2022 et 108 autres en 2023).

92. Le GRECO prend note des initiatives prises par les services répressifs pour intégrer la dénonciation d'actes illicites et la protection des lanceurs d'alerte dans les programmes et initiatives de formation destinés à leurs employés, y compris par leur participation à des sessions (menées par le Parquet) spécifiquement consacrées à ce sujet. Le GRECO reconnaît que des mesures considérables ont été prises au sein de la police et du Service national des garde-frontières pour sensibiliser les agents à la législation en vigueur sur la dénonciation de la corruption et la protection des lanceurs d'alerte et encourage les autorités à poursuivre ces activités de manière systématique. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO considère que les exigences de la présente recommandation ont été respectées.
93. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

94. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Lituanie a mis en œuvre de façon satisfaisante quatre des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du cinquième cycle.** Parmi les treize recommandations en suspens, sept ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre.
95. Plus précisément, les recommandations ix, x, xv et xvii ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i à iv, vi, xii et xiii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, vii, viii, xi, xiv et xvi n'ont pas été mises en œuvre.
96. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, des documents d'orientation et d'information sur la mise en œuvre du Code de conduite des responsables politiques ont été élaborés et des initiatives supplémentaires ont été prises pour informer les agents publics sur les conflits d'intérêts, les cadeaux et les restrictions imposées après cessation des fonctions. La Commission supérieure d'éthique institutionnelle a poursuivi le travail de sensibilisation aux questions d'éthique et d'intégrité des agents publics nouvellement recrutés et en particulier des agents publics nommés sur des critères de confiance politique/personnelle. La création récente d'un service de déontologie au sein de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, notamment chargé de la vérification des déclarations des hauts fonctionnaires, peut avoir un effet positif sur la surveillance générale de la mise en œuvre des codes de conduite/d'éthique au sein de l'exécutif. Des règles d'éthique et de bonne conduite ont été adoptées pour la Chancellerie du Président. Cela dit, des mesures supplémentaires s'imposent pour répondre à la nécessité de fournir des éléments d'orientation et des informations sur les questions d'intégrité aux PHFE déjà en poste et de mettre en place des règles de conduite/d'éthique applicables au Président. Par ailleurs, des règles et éléments d'orientation plus solides sur les cadeaux et autres avantages offerts aux PHFE doivent encore être établis. Il reste également à

préciser les compétences en matière d'enquête sur les éventuelles violations des règles de déontologie et d'intégrité par les PHFE, afin que ces enquêtes soient menées par une autorité indépendante, ainsi qu'à définir des sanctions concrètes pour toute violation constatée. Enfin, des conseils confidentiels sur les questions d'éthique doivent être dispensés au niveau gouvernemental/ministériel et au sein du Cabinet de la présidence.

97. S'agissant des services répressifs, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines. La réglementation et la pratique relatives à l'acceptation de dons par la police et le Service national des garde-frontières ont été analysées et des dispositions plus détaillées sur l'évaluation, l'acceptation/le refus et la comptabilisation des dons reçus ont été élaborées. Les codes d'éthique des deux institutions ont été mis à jour et des documents d'orientation présentant des exemples concrets d'application de ces codes ont été approuvés. Par ailleurs, des politiques et dispositions détaillées sur le refus/l'acceptation des cadeaux, leur estimation et leur enregistrement ont été adoptées pour la police et le Service national des garde-frontières et une formation et une sensibilisation à la protection des lanceurs d'alerte ont été systématiquement dispensées aux employés des deux services répressifs. Cela dit, il reste encore à traiter plusieurs recommandations importantes, comme celle de veiller à la cohérence des politiques et décisions des différentes commissions d'éthique de la police, ainsi que des autorisations relatives aux activités accessoires. Les services répressifs devraient également mettre en place un mécanisme centralisé permettant de fournir des conseils confidentiels à leurs employés et établir des dispositions, des éléments d'orientation et des mesures claires pour prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient survenir au départ d'un fonctionnaire vers le secteur privé.
98. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être réalisés dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation de la Lituanie à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 30 septembre 2025.
99. Le GRECO invite les autorités lituaniennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport et à le rendre public.