

Adoption : 22 septembre 2021
Publication : 24 mai 2022

Public
GrecoRC5(2021)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

MALTE



Adopté par le GRECO
lors de sa 88^e réunion plénière (Strasbourg, 20-22 septembre 2021)



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 évalue les mesures prises par les autorités maltaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du cinquième cycle sur Malte adopté lors de la 82^e réunion plénière du GRECO (22 mars 2019) et rendu public le 3 avril de la même année avec l'autorisation des autorités maltaises [[GrecoEval5Rep\(2018\)6](#)].

3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités maltaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation. Ledit rapport a été reçu le 22 décembre 2020 et, conjointement avec des informations complémentaires soumises par les autorités le 4 mars, le 31 mai et le 28 août 2021, a constitué la base du présent Rapport de Conformité.

4. Le GRECO avait chargé la Roumanie (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et le Portugal (en ce qui concerne les services répressifs) de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M^{me} Anca-Luminita STROE, au titre de la Roumanie, et M. Antonio DELICADO, au titre du Portugal. Ces rapporteurs 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 différentes recommandations individuelles figurant dans le Rapport d'Évaluation et procède à une estimation globale du degré de conformité de l'État membre en cause aux dites recommandations. La mise en œuvre des recommandations en suspens éventuelles (à savoir celles non suivies d'effet ou partiellement suivies d'effet) sera évaluée sur la base d'un nouveau Rapport de Situation qui sera soumis par les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 23 recommandations à Malte. La suite du présent rapport évalue la conformité de ce pays aux dites recommandations.

¹ La procédure de conformité du cinquième cycle d'évaluation est régie par les articles 31 et 32 révisés *bis* du Règlement intérieur du GRECO.

Recommandation i.

7. *Le GRECO recommande que des mesures soient prises pour résoudre la situation juridique des personnes de confiance et pour limiter au strict minimum le nombre de ces fonctionnaires nommés à titre discrétionnaire et (ii) que ceux/celles qui exerceraient de hautes fonctions au sein de l'exécutif soient tenu(e)s de respecter les normes d'intégrité les plus élevées, notamment en ce qui concerne les règles de conduite, les conflits d'intérêts, les obligations déclaratives et la surveillance par le Commissaire aux normes dans la vie publique.*

8. Les autorités maltaises informent le GRECO que des amendements à la Loi sur les normes de la vie publique et à la Loi sur l'administration publique relative à la nomination des personnes de confiance² ont été adoptés par le Parlement et sont entré en vigueur le 9 avril 2021. Ces amendements introduisent notamment une définition plus précise des « personnes de confiance » qui englobe tout salarié ou individu recruté en-dehors du secteur de la fonction publique pour intervenir en qualité de consultant et de membre du personnel du secrétariat d'un ministre ou d'un secrétaire parlementaire, ou affecté à un poste resté vacant à l'issue de plusieurs appels à candidatures publics, dès lors que le contrat de travail de l'intéressé est conclu conformément à l'article 6A de la Loi sur l'administration publique (LAP)³ pour une durée inférieure à un an. Ces amendements prévoient également que le nombre de personnes de confiance pouvant être recrutées, ainsi que les conditions de leur emploi, soit précisé dans un Manuel sur les personnes de confiance, publié par le Cabinet. Le Manuel du Cabinet reflète le contenu du Manuel des politiques et procédures de renouvellement du personnel⁴, qui fait partie du Code de gestion de la fonction publique (CGFP). Les autorités mentionnent dans ce contexte l'article 7.7 du Manuel des politiques et procédures de renouvellement du personnel, qui fixe le nombre d'employés pouvant être recrutés par le Secrétariat du Premier ministre, les secrétariats des ministres et les secrétariats des secrétaires parlementaires/autres organes désignés.

9. Les autorités informent en outre le GRECO que le CGFP a reçu un statut juridique en vertu de la directive 1⁵ de la loi sur l'administration publique et est public depuis juin 2020⁶. Applicable à tous les fonctionnaires, ce CGFP prévoit des procédures disciplinaires pour les agents qui ne se conformeraient pas à ses exigences. Le CGFP limiterait également les rôles et les situations permettant le recrutement de « personnes de confiance » à des postes situés

² La Loi XVI de 2021 intitulée "Loi sur les nominations (personnes de confiance)" est accessible via le lien suivant : <https://www.parlament.mt/media/111548/act-16-of-2021-persons-of-trust.pdf>.

³ La [Loi sur l'administration publique](#) actuelle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019 et remplace celle qui était en vigueur à l'époque de la visite de l'ECCG.

⁴ Disponible en anglais à l'adresse :

https://publicservice.gov.mt/en/Documents/Public%20Service%20Management%20Code/PSMC%20Manuals/Manual_on_Resourcing_Policies_and_Procedures.pdf

⁵ <https://publicservice.gov.mt/en/people/Documents/Directives/Directive-1-1.pdf>

⁶ https://publicservice.gov.mt/en/Documents/Public%20Service%20Management%20Code/PSMC%20Manuals/Manual_on_Resourcing_Policies_and_Procedures.pdf

dans l'entourage immédiat d'un ministre ou d'un secrétaire parlementaire ou bien restés vacants après un appel infructueux à candidature.

10. En ce qui concerne les normes d'intégrité, les autorités rappellent que les PHFE (y compris les ministres, les secrétaires parlementaires et les assistants parlementaires) sont soumises au Code d'éthique figurant dans l'annexe à la Loi sur les normes dans la vie publique, tandis que les personnes de confiance relèvent du Code d'éthique annexé à la Loi sur l'administration publique⁷. Elles mentionnent aussi les dispositions de la nouvelle LAP qui énonce les valeurs⁸ auxquelles les salariés de la fonction publique doivent obéir dans l'exercice de leurs devoirs. Selon les autorités également, le Commissaire aux normes dans la vie publique est habilité à enquêter — à l'initiative du Commissaire ou à la suite du dépôt d'une plainte — et à faire rapport sur toute violation d'un Code d'éthique en vigueur commise par un membre de la Chambre ou par une personne de confiance. De plus, les projets de modification de la législation mentionnés plus haut au paragraphe 8 envisagent de conférer au Commissaire le pouvoir de renvoyer une affaire au procureur général « s'il apparaît à première vue qu'une infraction pénale ou un acte entaché de corruption a été commis » (Article 22(6) de la Loi sur les normes dans la vie publique). Enfin, les autorités signalent que, depuis le 7 août 2020, le Commissaire aux normes dans la vie publique est habilité à demander un contrôle juridictionnel des décisions de non-engagement de poursuites visant des affaires qu'il a soumises au procureur général.

11. Selon les autorités, certains progrès auraient également été enregistrés en ce qui concerne les dispositifs mis en place pour lutter contre la pratique « des portes tournantes » (pantouflage). Plus spécialement, la nouvelle LAP interdit d'employer dans le secteur privé un salarié ayant détenu un poste impliquant l'exercice de tâches de régulation ou de contrôle pendant une période (variable selon les cas) pouvant atteindre deux ans à compter de la cessation de ses fonctions. Cette interdiction s'applique à toute entité privée avec qui l'intéressé aurait traité pendant les cinq ans ayant précédé la cessation de ses fonctions dans le secteur public. Le non-respect de cette interdiction est passible d'une sanction contractuelle civile équivalant à trois ans de salaire. La LAP a également introduit le concept de « poste à haut risque » répertorié dans sa sixième annexe. Celui-ci vise les titulaires d'un poste qui, en raison de la nature de leur rôle et de leurs responsabilités, peuvent se voir adresser des directives spécifiques par le Secrétaire permanent principal. En outre, les dispositions de l'AAP ont été complétées par la directive 14⁹, adoptée le 18 juin 2020 et mise à jour le 22 mars 2021, qui définit le cadre de gestion de la politique de pantouflage pour les employés publics. Enfin, le 2 novembre 2020, le secrétaire permanent principal a publié une circulaire interne à

⁷ Comme le précise l'article 3(1)(b) de la loi sur les normes de la vie publique, qui se lit comme suit : "3. (1) La présente loi s'applique : ... (b) aux personnes de confiance uniquement dans la mesure où il est du ressort du commissaire, agissant soit d'office, soit après avoir reçu une plainte, d'enquêter et de signaler à la Chambre des représentants si une personne de confiance a enfreint les dispositions du code d'éthique figurant dans la première annexe de la loi sur l'administration publique, auquel les personnes de confiance sont soumises en vertu de la présente loi et sans autre exigence."

⁸ L'article 4(1) de la LAP prévoit que « dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs attributions, les agents publics doivent défendre et promouvoir les valeurs suivantes : (a) intégrité, (b) respect, (c) loyauté, (d) confiance, (e) qualité, (f) obligation de rendre compte, (g) impartialité et (h) non-discrimination ». En vertu de l'article 4, paragraphe 2, le non-respect desdites valeurs donne lieu à une procédure disciplinaire.

⁹ Accessible à l'adresse : <https://publicservice.gov.mt/en/people/Documents/Directives/Directive14.pdf>

l'intention de tous les secrétaires permanents, précisant que les chefs exécutifs et les présidents exécutifs des entités publiques ne doivent pas entreprendre d'occupations parallèles en dehors du secteur public pendant leur mandat.

12. Le GRECO prend note des informations communiquées. Plusieurs mesures ont été prises pour mettre en œuvre cette recommandation. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO note que les amendements adoptés le 9 avril 2021 définissent plus précisément ce que représente « une personne de confiance », ce qui fournit une plus grande clarté concernant cette catégorie d'employés. Toutefois, selon le nouvel article 6A, paragraphe (1) de la LAP, les « personnes de confiance ne sont pas considérées comme des fonctionnaires ou des employés publics », ce qui peut suggérer que les « personnes de confiance » sont laissées en dehors du champ d'application des exigences d'intégrité, autres que le code d'éthique annexé à la LAP, et des obligations d'information applicables aux employés publics en général. De plus, ces amendements ne semblent pas répondre pleinement à la recommandation visant à limiter au strict minimum le nombre de nominations de personnes de confiance. Le Manuel des politiques et procédures de renouvellement du personnel ne précise pas si le nombre total de « personnes de confiance » pouvant être recrutées (quelque 700 personnes au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation) a été réduit. A ce propos, le GRECO partage le point de vue exprimé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son Avis¹⁰, à savoir que « cet élément clé de la réglementation ne peut pas être simplement laissé à un manuel du Gouvernement, mais il devrait être l'élément central du texte législatif ».

13. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO prend note des nouvelles fonctions du Commissaire aux normes dans la vie publique, qui consistent à signaler les éventuels cas de corruption et à demander un contrôle juridictionnel si des poursuites ne sont pas engagées. Des exemples spécifiques d'enquêtes ouvertes par le Commissaire aux normes de la vie publique sur d'éventuelles violations des règles d'intégrité ou d'éventuels cas de corruption sont régulièrement publiés sur le site web du commissaire¹¹. Jusqu'à présent, aucun cas n'a été transmis au commissaire de police ou au procureur général par le commissaire. Le GRECO prend également note des nouvelles dispositions traitant de la question du « pantouflage » (cf. paragraphe 11) en prévoyant notamment « une période d'attente » d'une durée raisonnable — pouvant atteindre deux ans — entre l'exercice d'un emploi dans le secteur public et dans le secteur privé, et les documents explicatifs adoptés en vue de faciliter leur mise en œuvre. Même si elle semble pertinente, l'efficacité de cette surveillance ne pourra être évaluée qu'une fois le système appliqué depuis un certain temps. Malgré le fait que d'importants progrès aient été réalisés pour la mise en œuvre de cette recommandation, toutes les préoccupations exprimées par le GRECO n'étant pas traitées, et l'exclusion expresse des "personnes de confiance" de la catégorie des fonctionnaires ou employés publics limitant la portée de ces normes à l'égard des "personnes de confiance", on

¹⁰ Pour plus de détails, voir l'Avis relatif à « Dix lois et projets de Loi mettant en œuvre des propositions législatives objets de l'Avis CDL-AD(2020)006 » tel qu'il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière (tenue en distanciel les 8 et 9 octobre 2020) et qui peut être consulté à l'adresse suivante : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)019-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)019-f)

¹¹ Les rapports sur les affaires du commissaire sont disponibles à l'adresse suivante : <https://standardscommissioner.com/case-reports/>.

ne saurait donc considérer cette recommandation comme étant complètement mise en œuvre.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO recommande que, sur la base d'évaluations appropriées des risques, une stratégie de l'intégrité soit élaborée et mise en œuvre à l'égard de toutes les catégories pertinentes de personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif.*

16. Selon les autorités maltaises, un comité interministériel a été établi en vue d'élaborer et de mettre en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et de renforcement de l'intégrité qui doit faire rapport au Cabinet. Le comité est présidé par le secrétaire permanent du ministère de la Justice et de la Gouvernance et est composé du secrétaire permanent de la Division des personnes et des normes, du secrétaire permanent du ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales / du ministère de la Recherche, de l'Innovation et de la Coordination de la stratégie post-Covid-19, du secrétaire permanent du ministère de l'Éducation, du secrétaire permanent du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité nationale et de l'Application des lois et du secrétaire permanent du ministère des Transports, des Infrastructures et des Projets d'investissement.

17. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il semblerait que, même si un organe interministériel a été mis en place pour définir une stratégie de renforcement de l'intégrité, le vrai travail d'élaboration — censé reposer sur une évaluation des risques — n'a pas encore commencé. Comme indiqué déjà dans le Rapport d'Évaluation, Malte a besoin d'une stratégie globale de lutte contre la corruption, qui servirait d'orientation politique clé pour améliorer la lutte contre ce fléau. Le GRECO invite instamment les autorités à procéder sans plus tarder à l'élaboration d'une stratégie de ce type fondée sur des évaluations appropriées des risques.

18. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO recommande que des mesures de sensibilisation plus robustes et plus systématiques (par exemple, formation de recyclage et ateliers, documents d'orientation, rappels écrits) soient prises à l'égard de toute personne occupant des hautes fonctions dans l'exécutif, au début de tout mandat et à intervalles réguliers tout au long du mandat ; et (ii) que des informations sur les obligations des agents publics en matière d'intégrité soient facilement accessibles, notamment en affichant ces informations sur les sites internet des autorités publiques.*

20. Selon les autorités maltaises, un Programme de sensibilisation à l'intégrité » (IEAL) a été introduit et rendu obligatoire par une directive n° 15¹², publiée le 20 avril 2021. Cette directive s'applique à tous les employés publics occupant des postes dans l'administration publique énumérés dans la sixième annexe de la loi sur l'administration publique, ainsi qu'aux candidats aux postes de direction, couvrant ainsi les PTEF. Ce programme de sensibilisation à l'intégrité vise à améliorer les normes d'intégrité des fonctionnaires par le biais d'un programme de développement renforçant leur sensibilisation aux normes éthiques ; à rendre les employés publics plus conscients de leurs responsabilités pour leurs actions et décisions dans des situations de dilemme éthique ; à renforcer un esprit de normes d'intégrité dans les activités quotidiennes et à marquer le secteur public comme un exemple de gestion positive des risques ; et à fournir une opportunité de développement et de croissance parmi les employés publics. Le programme comprend une évaluation de la maturité de l'intégrité qui doit être passée tous les deux ans. Enfin, les autorités signalent qu'une session d'information et de formation intitulée "Promouvoir la maturité en matière d'intégrité dans l'administration publique maltaise - Forum de l'OCDE" s'est tenue le 25 mars 2021, avec quelque 220 participants. Les autorités informent également le GRECO qu'il est prévu de créer une unité spéciale chargée de l'intégrité au sein de la Direction de l'action pour la gouvernance du Bureau du Premier ministre, afin d'aider les titulaires de fonctions publiques à résoudre les dilemmes éthiques liés à la prise de décision et de fournir un encadrement en matière d'éthique et d'intégrité par le biais du programme de soutien aux employés existant. Il est également prévu de mettre en œuvre d'autres mesures de sensibilisation, telles que des " dépliants " en ligne, des webinaires, la diffusion d'une compilation de dossiers d'information sur l'intégrité, et des formations en cours d'emploi à l'Institut du service public¹³, qui seront également accessibles au public.

21. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'adoption de l'IEAL et du lancement de sa mise en œuvre. Il semblerait que l'ensemble de la formation ne soit pas encore en place. D'autres mesures de sensibilisation à l'intégrité semblent être en cours d'élaboration et devraient se concrétiser dans le courant de l'année 2021. Il convient toutefois de rappeler que cette recommandation concerne toutes les personnes exerçant un pouvoir exécutif, alors que les nouvelles mesures introduites par les autorités se limitent uniquement aux personnes occupant des postes "à haut risque" et aux candidats à des postes d'encadrement supérieur, ce qui est insuffisant. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour sensibiliser tous les PTEF, quelle que soit leur position, à l'intégrité et à la prévention de la corruption. À l'heure actuelle, les informations fournies ne permettent pas de conclure que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.

22. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

¹² Le contenu de la Directive est disponible au lien suivant :

<https://publicservice.gov.mt/en/people/Documents/Directives/Directive-15.pdf>

¹³ Des informations complémentaires sur l'IEAL sont accessible au lien :

<https://publicservice.gov.mt/en/institute/prospectus/Pages/default.aspx>

Recommandation iv.

23. *Le GRECO recommande de dissocier les fonctions de conseil confidentiel et d'exécution par le Commissaire aux normes dans la vie publique, en confiant à d'autres personnes ou organismes la responsabilité de ces dernières.*

24. Selon les autorités maltaises, des travaux sont en cours pour mettre en œuvre cette recommandation tant à l'égard des parlementaires que des personnes de confiance. Les autorités envisagent de créer un organisme compétent pour prodiguer des conseils confidentiels aux PHFE par le biais d'une révision de la réglementation, de mesures administratives, ainsi que d'une modification de la Loi sur les normes dans la vie publique. Selon les autorités, les amendements pertinents feront l'objet d'une procédure de consultation publique et devraient être soumis au Parlement d'ici juin 2021.

25. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. La préparation des projets de modification visant à traiter la question sous-jacente à la présente recommandation n'en est qu'à ses débuts. Le GRECO rappelle que le principal organe chargé de faire respecter les règles de conduite et les normes d'intégrité se trouve dans une situation difficile, dans la mesure où il doit également prodiguer des conseils sur ces questions (voir le paragraphe 43 du Rapport d'Évaluation du Cinquième cycle sur Malte). Par conséquent, le GRECO encourage les autorités maltaises à redoubler d'efforts et à prendre les mesures législatives et pratiques requises pour retirer la fonction de conseil confidentiel sur les règles de conduite et les normes d'intégrité de la liste des tâches revenant au Commissaire aux normes dans la vie publique et pour la confier à d'autres personnes ou organismes.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

27. *Le GRECO recommande que la mise en œuvre de la Loi de 2008 sur la liberté de l'information soit sujette à une analyse indépendante et approfondie et que (ii) à la lumière de ces résultats, des mesures supplémentaires soient prises afin que les exceptions à la règle de la divulgation publique soient interprétées et appliquées de manière plus spécifique et étroite.*

28. Selon les autorités maltaises, une évaluation indépendante de la Loi sur la liberté de l'information par un consultant externe est en cours. À la suite d'un appel d'offres lancé par le Ministère de la justice, de l'égalité et de la gouvernance en novembre 2020, cette tâche a été confiée le 26 janvier 2021 au soumissionnaire retenu. Le consultant sélectionné devra : procéder à une étude comparative de la Loi sur la liberté d'information et de son Code pratique ; préparer un bilan de l'efficacité de cette Loi en matière de renforcement de la transparence et de la reddition de comptes ; et proposer de nouvelles modifications à la lumière des résultats. Les autorités indiquent que les délais spécifiés dans l'appel d'offres ont été prolongés et qu'un rapport final est attendu au quatrième trimestre de 2021.

29. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, à savoir qu'un consultant externe chargé d'effectuer l'analyse de la loi sur la liberté d'information a été

sélectionné et que le travail sur l'analyse elle-même semble être en cours. Cela dit, l'évaluation n'est pas encore terminée. Le GRECO attend avec impatience de recevoir les conclusions de l'analyse (partie i de la recommandation) et, en particulier, les propositions relatives à la manière dont les exceptions à la règle de la divulgation publique peuvent être appliquées de manière plus spécifique et plus étroite (partie ii), comme l'exige la recommandation. A l'heure actuelle, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation soit mise en œuvre plus que partiellement.

30. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

31. *Le GRECO recommande de prévoir la divulgation, en règle générale, des projets de Loi du gouvernement et autres projets de textes d'intérêt public en particulier, accompagnés d'un niveau approprié de consultations et dans ce contexte (i) que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées et (ii) que le résultat des consultations publiques soit publié en ligne de manière opportune et facilement accessible.*

32. Selon les autorités maltaises, le gouvernement procède régulièrement à des consultations publiques sur des projets de loi. Par ailleurs, lorsqu'un tel projet touche certains domaines — comme la législation relative aux petites et moyennes entreprises, la planification ou l'environnement —, ces consultations publiques constituent une obligation légale ; cependant, il n'en va pas ainsi pour tous les projets de Loi. De plus, selon les autorités, le Bureau du Secrétaire permanent principal a publié en février 2021 une circulaire concernant le processus de consultation publique centralisée en ligne, qui définit la marche à suivre en la matière pour l'entité responsable, les différentes étapes du processus de consultation, la publication des résultats et l'archivage. Les autorités font référence à une plateforme de consultation en ligne dédiée¹⁴, qui contient également les résultats de ces consultations. En outre, les autorités renvoient aux modifications apportées au Small Business Act adopté le 21 mai 2021¹⁵, en vertu desquelles un rapport d'analyse d'impact obligatoire, précédemment applicable à la législation subsidiaire, a été étendu à la législation primaire. Le formulaire d'analyse d'impact joint au Small Business Act a également été mis à jour et stipule que l'analyse doit être réalisée sur la base des cinq piliers suivants : justification, consultation, traitement des données à caractère personnel, impact et application. Avant de promulguer une loi, le ministère responsable de l'initiative législative doit présenter au Cabinet un « formulaire d'évaluation d'impact » indiquant notamment s'il a procédé à une consultation publique au stade de la préparation du projet de texte.

33. Par ailleurs, les autorités font valoir que mener des consultations publiques concernant tous les projets de loi pourrait ralentir considérablement le processus législatif. Elles mentionnent notamment dans ce contexte la nécessité de transposer la législation communautaire requise ou de mettre en œuvre d'autres obligations inhérentes à l'adhésion de Malte à divers instruments internationaux, ainsi que de pouvoir adopter rapidement des

¹⁴ Accessible aux liens suivants : www.konsultazzjoni.gov.mt ou https://meae.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx

¹⁵ Loi n° XXII de 2021, disponible au lien : <https://legislation.mt/eli/act/2021/22/eng>

lois régissant la structure organisationnelle de l'administration publique. De même, les autorités soutiennent que certains projets de loi, comme ceux visant la sécurité nationale, devraient pouvoir être dispensés de l'obligation de consultation.

34. Enfin, les autorités mentionnent le Plan stratégique 2019-2021 pour la transformation numérique de l'administration publique, qui comprend des projets de participation en ligne et introduit la démocratie électronique comme l'un de ses éléments clés. Dans le cadre de ce plan, le gouvernement envisage de mener une étude visant à déterminer comment la mise en œuvre d'une plate-forme de participation en ligne pourrait promouvoir l'accroissement de la transparence du processus d'élaboration des politiques, renforcer la confiance du public, etc. En outre, il est prévu de remanier le site Web de consultation publique pour y inclure de nouveaux modèles et formulaires faciles d'utilisation afin d'orienter les citoyens vers les consultations publiques des différents ministères, d'améliorer l'accès du public à l'information et de communiquer plus de détails sur le retour d'information des consultations publiques. Toutefois, pour l'instant, le déploiement du Plan stratégique pour la transformation numérique de l'administration publique a été reporté en raison de contraintes budgétaires.

35. Le GRECO prend note des informations communiquées. La raison sous-jacente de la présente recommandation est la nécessité pour Malte de renforcer la transparence du processus législatif, en tant que caractéristique essentielle de la politique de lutte contre la corruption. Dans ce contexte, le GRECO prend note des modifications apportées au Small Business Act (adopté en mai 2021), et se félicite de la nouvelle circulaire concernant les consultations publiques électroniques en ligne, ainsi que des rapports de ces consultations accessibles en ligne. Cependant, le GRECO note également que le Small Business Act est applicable aux objectifs de cette loi, qui est "d'améliorer l'environnement opérationnel des moyennes et petites entreprises" et de "fournir des solutions qui bénéficieront aux entreprises et faciliteront leur fonctionnement." D'autres domaines, dans lesquels légiférer peut présenter un intérêt public particulier, restent en dehors des dispositions du Small Business Act relatives aux consultations. En outre, ces modifications n'ont été mises en place que récemment (les 21 février et 21 mai 2021) et leur impact ne peut être évalué dans un délai aussi court. Le reste des commentaires des autorités fait largement référence au système tel qu'il était au moment de l'adoption du rapport d'évaluation, et souligne que les consultations publiques ne peuvent pas être appliquées dans toutes les situations, par exemple, dans les situations d'urgence particulière ou de sécurité nationale. Il n'est pas non plus clair si les exceptions pour effectuer des consultations publiques ont été limitées - et clairement réglementées. En outre, le GRECO ne peut ignorer l'adoption accélérée des amendements constitutionnels en juillet 2020, qui représente une illustration plus récente de la nécessité d'une plus grande transparence dans le processus législatif à Malte. A ce propos, le GRECO partage pleinement l'opinion exprimée par la Commission de Venise dans son Avis n° 993/2020¹⁶ concernant l'importance d'un processus législatif transparent, inclusif et délibératif à Malte et la nécessité impérieuse de faire participer les citoyens au processus législatif avec l'aide des médias, des organisations non gouvernementales, des universités, etc. Dans l'ensemble, même si certaines avancées juridiques et pratiques visant à faciliter la

¹⁶ Avis n° 993/2020 relatif à « Dix lois et projets de Loi mettant en œuvre des propositions législatives objets de l'Avis CDL-AD(2020)006 » tel qu'il peut être consulté à l'adresse suivante :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)019-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)019-f)

consultation publique, y compris en ligne, semble être en bonne voie, seul un léger progrès a été réalisé concernant cette recommandation.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

37. *Le GRECO recommande que des règles soient établies pour (i) régir les contacts entre les personnes ayant des hautes fonctions exécutives et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public et (ii) assurer la divulgation de ces contacts et des sujets traités.*

38. Selon les autorités maltaises, le gouvernement a examiné un certain nombre de propositions visant à réglementer les contacts des PHFE avec les tiers et les lobbyistes. Par ailleurs, le Commissaire aux normes dans la vie publique peut formuler des lignes directrices et des recommandations concernant la réglementation des activités de lobbying. Ainsi, le Commissaire a publié un document de consultation intitulé « Vers une réglementation du lobbying à Malte : document de travail »¹⁷, dans lequel il propose la préparation d'une loi distincte sur le lobbying. Toujours selon les autorités, la question de la réglementation des activités de lobbying fera partie des sujets discutés lors de la prochaine Convention constitutionnelle.

39. Le GRECO note que le commissaire aux normes de la vie publique a proposé que le lobbying soit réglementé par une législation spécifique. Il faut s'en féliciter. Cependant, à ce stade, il n'existe aucune règle ou législation pour réglementer les contacts entre les PTEF et les lobbyistes/tiers, pas même au niveau du projet de texte. Il s'ensuit que le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

41. *Le GRECO recommande qu'une stratégie soit développée et mise en œuvre pour renforcer la capacité, l'autorité et la responsabilité publique des institutions publiques chargées des fonctions de réglementation et de contrôle ayant un lien avec la gestion des ressources publiques.*

42. Selon les autorités maltaises, le gouvernement est résolu à accroître la capacité et l'autorité des institutions de l'État investies de fonctions de supervision et de contrôle¹⁸. Elles font valoir que le budget de ces institutions a été augmenté entre 2015 et 2020, dans une proportion étant progressivement passée de 17 à 44 %. En outre, les modifications apportées

¹⁷ Dont la traduction anglaise peut être consultée à l'adresse : <https://standardscommissioner.com/wp-content/uploads/consultation-paper-lobbying.pdf>

¹⁸ Le Bureau de l'auditeur général, l'Unité des audits et enquêtes internes (UAEI), le Bureau de l'Ombudsman (Commissaire chargé des enquêtes administratives), la Commission permanente anticorruption et le Bureau du Commissaire aux normes dans la vie publique.

le 7 août 2020 à la Loi sur la Commission permanente anticorruption ont élargi la définition de la notion de « pratique entachée de corruption », établi que le président de la Commission permanente anticorruption (CPA) doit être nommé à la majorité des deux tiers des députés et transféré les compétences de nomination et de révocation des membres de ladite CPA du Premier ministre au Cabinet des ministres. En outre, la CPA a aussi emménagé dans de nouveaux locaux. Les autorités affirment également que les amendements constitutionnels du 7 août 2020 ont renforcé le statut constitutionnel, les pouvoirs et l'inamovibilité de l'Ombudsman, qui doit désormais être nommé et révoqué à la majorité des deux tiers des députés. Par ailleurs, ces deux institutions ont été habilitées à transmettre les résultats de leurs enquêtes au procureur général en cas de soupçon de corruption. Ainsi, début mars 2021, la CPA a renvoyé au Bureau du procureur général une affaire relative à d'éventuelles violations des règles de passation de marchés publics. Enfin, les autorités signalent que la révision de la Stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption¹⁹ a été publiée fin mai 2021. Elle fixe quatre objectifs principaux : le renforcement des capacités, la communication, la maximisation de la coopération nationale et la maximisation de la coopération européenne et internationale. La stratégie contient également un plan d'action, avec 23 mesures concrètes et le calendrier de leur mise en œuvre.

43. Le GRECO prend note des informations communiquées. Certaines mesures législatives et pratiques ont été prises pour répondre aux préoccupations sous-jacentes à la recommandation. En particulier, les modifications de la législation relatives à la nomination des membres de la CPA et aux nouvelles prérogatives de cette dernière et de l'Ombudsman en matière de renvoi direct des cas suspects de corruption au procureur général s'analysent en une évolution encourageante. Pourtant, l'efficacité de ces réformes doit encore être testée en pratique. En ce qui concerne la révision et la publication de la Stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption, le GRECO encourage les autorités à veiller à sa mise en œuvre effective par tous les acteurs concernés. La plupart des informations n'étant pas communiquées par les autorités à ce stade de la mise en œuvre de cette recommandation en pratique, cette dernière ne peut être considérée que comme partiellement traitée.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO recommande que le système de gestion des conflits d'intérêts soit complété par des dispositions claires et d'orientations concernant (i) la nécessité pour les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif de divulguer de tels conflits survenant au cas par cas et (ii) des procédures claires, les responsabilités et les délais pour régler les situations de conflit d'intérêts, y compris en cas de signalement par des particuliers ou d'autres institutions.*

46. Selon les autorités maltaises, l'article 4 de la Loi sur l'administration publique, qui énonce les valeurs de la fonction publique, et le Code d'éthique des salariés du secteur public et des membres de conseils figurant à sa première annexe, sont pertinentes pour la gestion

¹⁹ Disponible au lien suivant : <https://parlament.mt/en/paper-laid/?id=34616>.

des conflits d'intérêts. Le Code de gestion des services publics²⁰ est devenu juridiquement contraignant, rendant obligatoire la divulgation ad hoc des conflits d'intérêts par les PTEF. Ainsi, l'article 6.2 du PSMC intitulé "Professional Standards : Éviter les conflits d'intérêts" précise que "Dans de nombreux cas, seul l'employé individuel est conscient du conflit réel ou potentiel. Par conséquent, il incombe à l'employé d'informer son Secrétaire permanent, par écrit, dans la semaine qui suit sa prise de fonction ou lors d'un changement de fonctions/circonstances.". Les autorités maltaises informent en outre le GRECO que, le 18 juin 2020, le Secrétaire permanent principal a adopté la Directive n° 14 établissant un « Cadre directeur pour la gestion de la politique relative à la pratique des portes tournantes chez les salariés du secteur public ». Ce texte s'applique aux salariés du secteur public occupant au sein de l'administration une charge comportant des fonctions de supervision ou de contrôle, tels qu'ils ont été identifiés par le Conseil de gouvernance de la politique en matière de portes tournantes. Un fonctionnaire occupant un tel poste peut solliciter dudit conseil une décision visant à déterminer si le fait de nouer une relation particulière constituerait une violation. Les autorités ajoutent que les membres des jurys de sélection qui interrogent les candidats à un emploi public doivent déclarer tout conflit d'intérêts éventuel. Les autorités mentionnent également le Règlement sur les marchés publics qui contient une définition du « conflit d'intérêts ». Enfin, les autorités informent le GRECO que des discussions sont en cours concernant la rédaction d'une politique de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public²¹.

47. Le GRECO prend note des informations communiquées. Ni l'article 4 de la Loi sur l'administration publique ni le Code d'éthique figurant dans la première annexe de cet instrument n'établissent l'obligation pour les PHFE de divulgation *ad hoc* des conflits d'intérêts. De plus, hormis la déclaration initiale des candidats aux postes de direction, aucune procédure et aucun délai n'ont été mis en place pour résoudre les situations de conflit d'intérêts. Le libellé de l'article 6.2 du PSMC mentionne bien "la responsabilité de l'employé d'informer son secrétaire permanent" d'un conflit d'intérêts, mais une politique sur la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public, qui reste à établir, pourrait être un pas dans la bonne direction. En l'absence de toute orientation en la matière, ainsi que d'une gestion cohérente des situations de conflit d'intérêts, les employés publics sont laissés à eux-mêmes pour déterminer s'il existe un conflit d'intérêts potentiel ou réel, et s'ils doivent le signaler. Cette situation est clairement insuffisante.

48. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

²⁰ Accessible au lien suivant :

<https://publicservice.gov.mt/en/Documents/Public%20Service%20Management%20Code/PSMC.pdf>

²¹ Le gouvernement maltais envisage d'élaborer la politique de résolution des conflits d'intérêts, actuellement en deuxième phase, d'ici octobre 2021. Les autorités indiquent qu'un comité directeur interministériel a été créé à cet effet, présidé par le secrétaire permanent du ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales et du ministère de la Recherche, de l'Innovation et de la Coordination de la stratégie post-Covid-19. Sa composition comprend également le secrétaire permanent du ministère de la Justice et de la Gouvernance, le secrétaire permanent de la Division des personnes et des normes, le secrétaire permanent du ministère des Transports, des Infrastructures et des Projets d'investissement, deux membres supplémentaires issus du secteur public élargi et un universitaire.

Recommandation x.

49. *Le GRECO recommande que les dispositions actuelles sur les incompatibilités et les activités parallèles applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soient plus cohérentes et solides pour toutes ces catégories d'agents publics, que les limitations des activités parallèles autorisées soient plus claires et plus strictes, et (ii) que des procédures, des responsabilités et des délais spécifiques soient établis pour régulariser de telles situations, en cas de divulgations ad hoc et/ou en cas de plaintes de particuliers ou d'autres institutions.*

50. Les autorités maltaises signalent que, le 2 novembre 2020, le Secrétaire permanent principal a adressé à tous les secrétaires permanents une circulaire interdisant aux directeurs et aux présidents exécutifs d'un organisme public d'exercer des activités parallèles en dehors du secteur public pendant leur mandat. Les autorités signalent en outre que la question de savoir si les membres de la Chambre des représentants doivent être autorisés à exercer d'autres activités professionnelles devrait être examinée par la prochaine Convention constitutionnelle. Cette question est actuellement examinée par la Commission parlementaire des normes de la vie publique.

51. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, la circulaire récente du Secrétaire permanent principal interdisant les activités parallèles aux directeurs et présidents exécutifs démontre l'intention des autorités de traiter la question des activités secondaires. Pourtant, ladite circulaire ne couvre qu'une petite partie des PHFE. Or l'adoption d'un nouvel acte normatif énonçant les incompatibilités applicables à une catégorie limitée de PHFE s'écarte de l'objectif de renforcement de la cohérence des dispositions existantes en matière d'incompatibilités et d'activités parallèles. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, aucun progrès tangible n'a été signalé par les autorités, même si une discussion sur ce point semble être prévue dans le cadre de la Convention constitutionnelle. Dans l'ensemble, peu de mesures ont été prises et cette recommandation ne saurait être considérée comme respectée, même partiellement.

52. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations xi et xii.

53. *Le GRECO recommande que le régime actuel de déclaration de patrimoine et d'intérêts soit renforcé en (i) étendant aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, y compris les personnes de confiance qui sont associées à la prise de décision d'un ministre, l'obligation de déposer une déclaration détaillée auprès du Commissaire aux normes dans la vie publique, et en envisageant l'inclusion des informations sur le conjoint (étant entendu que celles-ci ne seraient pas forcément publiques), et (ii) en veillant à ce que toutes les déclarations soient faites systématiquement et puissent être facilement et publiquement accessibles en ligne. (recommandation xi)*

54. *Le GRECO recommande de veiller : (i) à ce que les déclarations de patrimoine et d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif fassent l'objet de*

contrôles en amont efficaces par le Commissaire aux normes dans la vie publique et que l'institution dispose donc de moyens juridiques, humains et autres adéquats et soit tenue de rendre compte publiquement et régulièrement de ses travaux ; (ii) à ce que des infractions claires et des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être appliquées pour garantir la précision et l'exactitude des informations déclarées, ainsi que la soumission d'une déclaration, y compris la possibilité de renvoyer une affaire à un service d'enquête pénale. (recommandation xii)

55. Selon les autorités maltaises, les membres de la Chambre des représentants, y compris les ministres, les secrétaires parlementaires et les assistants parlementaires, de même que les « personnes de confiance », relèvent de la supervision du Commissaire aux normes dans la vie publique. Le 1er mars 2021, la Commission parlementaire sur les normes dans la vie publique a examiné les recommandations émises par le Commissaire aux normes dans la vie publique à propos des Codes d'éthique révisés à l'intention des membres de la Chambre des représentants, des ministres et des secrétaires parlementaires²², qui couvrent les questions abordées par les présentes recommandations y compris les sanctions pertinentes. Des débats au sujet des recommandations du Commissaire sont en cours également au niveau des comités de la Chambre des représentants. En ce qui concerne les titulaires de fonctions exécutives supérieures au sein de l'administration publique, les autorités rappellent que ceux-ci sont soumis à la loi sur l'administration publique (PAA). À cet égard, le gouvernement a l'intention de proposer des amendements à la LAP, en établissant une septième annexe qui spécifiera les titulaires de fonctions exécutives supérieures et une commission qui examinera leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts. La future procédure exigera de toutes les personnes nommées entrant dans cette catégorie qu'elles fournissent une telle déclaration. Si le Conseil, après l'examen d'une déclaration, conclut au caractère inexact ou incomplet de celle-ci, il devra en référer au Secrétaire permanent principal. À supposer que les conclusions fassent état de soupçons d'infractions pénales, elles devront être transmises au chef de la police en vue d'une enquête plus approfondie. Il est également prévu que le Conseil gère un registre en ligne des déclarations. Le Conseil doit rendre compte de ses activités au Premier ministre et peut éventuellement formuler des recommandations pertinentes.

56. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation xi, aucune information n'a été fournie à propos de l'allongement de la liste des personnes tenues de soumettre une déclaration ou de l'obligation de mentionner les avoirs et les intérêts du conjoint dans ladite déclaration. En ce qui concerne le deuxième volet de cette recommandation, aucune mesure rendant les déclarations systématiquement accessibles en ligne n'a été signalée.

57. En ce qui concerne la recommandation xii, aucune information n'a été communiquée à propos des fonctions de contrôle et de supervision du Commissaire aux normes dans la vie publique concernant les vérifications des déclarations de patrimoine et d'intérêts des PHFE relevant de sa compétence. Il convient de noter que les autorités envisagent certaines modifications de la législation relative à la vérification des déclarations des détenteurs de charges publiques supérieures, mais que ces initiatives n'ont pas encore été formellement

²² Ce document, daté du 29 juillet 2020, peut être consulté à l'adresse suivante : <https://cdn.newsbook.com.mt/wp-content/uploads/2020/07/29215726/report-revised-codes-of-ethics.pdf>

lancées. De plus, les propositions du Commissaire concernant les Codes d'éthique révisés ne s'appliquent pas à toutes les PHFE et ne se sont pas encore concrétisées. Globalement, l'information communiquée est insuffisante pour permettre au GRECO de conclure que les recommandations xi et xii ont été mises en œuvre, même partiellement.

58. Le GRECO conclut que les recommandations xi et xii n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation xiii.

59. *Le GRECO recommande que le système d'enquêtes et de poursuites pénales à l'égard des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif soit réformé dans le sens indiqué par la Commission de Venise dans son évaluation de décembre 2018, donnant un rôle central actif aux procureurs et sans conserver la compétence parallèle de la Commission permanente contre la corruption et (ii) qu'il soit clairement indiqué aux organes d'enquête criminelle que l'ouverture d'une enquête préliminaire ou d'une enquête peut être fondée sur un soupçon raisonnable et ne signifie pas que les preuves recueillies doivent leur être directement communiquées.*

60. Les autorités maltaises mentionnent la Loi sur l'avocat de l'État du 19 juillet 2019 qui a conduit à la séparation des fonctions de conseil et de poursuites précédemment exercées par le procureur général. Après la création du Bureau de l'avocat de l'État en décembre 2019, la fonction de conseil a été transférée à ce nouvel organe, tandis que la fonction de poursuites a été conservée par le procureur général. La loi permet également au dit procureur général de poursuivre des infractions pénales devant les juridictions inférieures, une compétence jusque-là détenue par la police. De plus, depuis les modifications apportées à l'Ordonnance relative au procureur général en 2019, le Bureau de l'intéressé assume, par le biais d'une approche par étapes, la responsabilité des poursuites pour les infractions passibles de plus de deux ans d'emprisonnement, tandis que la police a conservé la charge de mener les enquêtes durant la phase transitoire. Selon les autorités, la mise en œuvre de ces dispositions a commencé début 2020 et devrait s'étaler sur trois ans afin de permettre un transfert sans heurts des responsabilités d'un organe à l'autre. Dans ce contexte, 20 nouveaux avocats ont été recrutés par le Bureau du procureur général pour gérer la mise en place de quatre unités en tout en vue d'absorber la charge de travail accrue. L'une de ces unités est exclusivement chargée des poursuites. Il est également précisé que le même Bureau est déjà chargé des poursuites des infractions de corruption. Les derniers amendements au Code pénal, promulgués le 4 juin 2021²³, introduisent le rôle procédural et les pouvoirs du procureur général dans les procédures pénales. Les autorités mentionnent aussi les nouvelles garanties mises en place à la suite du transfert d'un procureur du Bureau du procureur général à l'équipe de défense de l'un des principaux suspects dans l'assassinat de Daphne Caruana Galizia²⁴. Conformément à une recommandation de la commission d'enquête, ces garanties interdisent notamment aux procureurs d'entamer des négociations sur les conditions de leur engagement

²³ Le texte de la loi xxviii de 2021 modifiant le Code pénal est accessible via le lien suivant : <https://parlament.mt/en/13th-leg/acts/act-xxviii-of-2021/>.

²⁴ Voir notamment l'article de presse suivant :

<https://timesofmalta.com/articles/view/state-prosecutor-joins-yorgen-fenech-defence-team.790394>

en qualité d'avocats par un client privé et sur les préparatifs nécessaires pour agir au nom d'un client privé, avant de remettre leur démission.

61. En outre, selon les autorités, depuis le 1^{er} octobre 2020²⁵, l'avocat général se charge de poursuivre les infractions pénales graves, dont les homicides, les actes de terrorisme, le blanchiment de capitaux, la corruption active ou passive, la fraude, le détournement de fonds (avec un préjudice d'au moins 50 000 €), fraude aux droits de douane (avec un préjudice d'au moins 500 000 €) etc. Selon les autorités toujours, depuis ce même 1^{er} octobre 2020²⁶, les décisions du procureur général — et notamment celles de ne pas engager de poursuites — peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Selon les autorités, lorsqu'ils signalent une pratique de corruption, le Commissaire aux normes dans la vie publique et l'auditeur général jouissent du statut de partie lésée à une procédure pénale, ce qui leur confère également le droit de demander un contrôle juridictionnel des décisions du procureur général.

62. De plus, selon les autorités, la Commission permanente anticorruption (CPA) a conservé son rôle en matière d'enquête sur les plaintes de corruption et, depuis les modifications apportées à la Loi du 7 août 2020 créant cet organe, est autorisée à transmettre ses rapports d'enquête au procureur général « si, de l'avis de la Commission, la conduite faisant l'objet de l'enquête est entachée de corruption ou bien liée ou propice à des pratiques de corruption ». En outre, la CPA peut aussi réclamer le contrôle juridictionnel des refus du procureur général d'engager des poursuites.

63. En ce qui concerne les motifs de conduite d'une enquête ou d'investigations, les autorités soulignent que, selon les principes généraux du droit maltais, l'exercice des pouvoirs d'investigation doit se fonder sur un soupçon raisonnable de commission d'une infraction. Il faut donc disposer d'informations ou de preuves laissant raisonnablement supposer que l'infraction a pu être perpétrée. Les autorités mentionnent la déclaration du chef de la police selon qui ses services lanceraient une enquête — sans attendre une demande formelle en ce sens — chaque fois que des allégations font naître un soupçon raisonnable d'infraction de corruption.

64. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO relève avec satisfaction l'adoption de mesures importantes en vue de réformer le système de justice pénale, notamment en faisant passer progressivement la fonction de poursuites de la police au Bureau du procureur général, en dissociant les fonctions de poursuites et de conseil de ce dernier grâce à la création d'un organe consultatif distinct et en introduisant un contrôle juridictionnel des décisions du procureur général de ne pas poursuivre²⁷. Toutefois, en vertu des derniers amendements au Code pénal (voir paragraphe 60), la police continue d'exercer des fonctions considérables de poursuite dans les procédures pénales, parallèlement au bureau du procureur général. Le

²⁵ En vertu du « Règlement sur la poursuite des infractions (dispositions transitoires) ».

²⁶ À la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2020, de la Loi n° XLI du 7 août 2020 modifiant la Constitution, le Code pénal et le Code d'organisation et de procédure civile.

²⁷ La Commission de Venise s'est félicitée de l'adoption de ces mesures dans son Avis n° 993/2020 du 8 septembre 2020 relatif à « Dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives objets de l'avis CDL-AD(2020)006 ».

GRECO note que cet état de fait, pour le moment, est en contradiction avec l'une des deux recommandations de la Commission de Venise, reflétée dans la présente recommandation, selon laquelle le bureau d'un procureur indépendant serait responsable de toutes les poursuites publiques (institution, suspension ou clôture des procédures pénales). La possibilité récemment instaurée de demander un contrôle juridictionnel des décisions de non-poursuite pourrait largement contribuer à mettre fin à l'impunité des auteurs d'infractions de corruption. Toutefois, l'effet de cette option judiciaire prometteuse se trouve réduit dans la mesure où plusieurs institutions ne peuvent y recourir que dans les cas où elles auraient elles-mêmes soumis le signalement de corruption²⁸. Le GRECO note également que, la nouvelle procédure de nomination du procureur général, même si elle marque une nette amélioration par rapport au système précédent, permet encore au pouvoir exécutif d'exercer une influence considérable sur le procureur général²⁹. De tels dispositifs continuent de comporter un risque pour l'autonomie nécessaire du ministère public³⁰, qui est pourtant indispensable à la poursuite efficace des éventuelles affaires de corruption impliquant des PHFE. Par ailleurs, contrairement à ce qu'énonce cette recommandation, la CPA a conservé sa compétence en matière d'enquêtes sur d'éventuelles affaires de corruption et, même si cet organisme et l'Ombudsman sont désormais habilités à signaler d'éventuelles affaires de corruption au procureur général, ils n'ont pas l'obligation de le faire. En outre, la fonction d'enquête dévolue aux magistrats n'a pas été absorbée par le Bureau du procureur général.

65. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO relève — sur la base des éclaircissements apportés par les autorités — qu'en droit maltais l'exercice du pouvoir de poursuites doit se fonder sur un soupçon raisonnable de commission éventuelle d'une infraction et suppose par conséquent l'existence d'informations ou d'éléments de preuve allant dans ce sens. Il s'agit d'une première étape décisive en vue de garantir que les affaires de corruption font l'objet d'une enquête en bonne et due forme. Les autorités ont fourni quelques exemples d'enquêtes ouvertes après réception d'informations faisant naître un « soupçon raisonnable » d'infraction de corruption.

²⁸ Comme n'a pas manqué de le relever la Commission de Venise dans son Avis n° 993/2020 (paragraphe 96), le Commissaire aux normes dans la vie publique, l'Ombudsman et l'auditeur général devraient être en mesure d'intenter un recours contre toutes les décisions de non-poursuite prises par le procureur général et non pas uniquement contre celles visant des affaires qu'ils ont eux-mêmes signalées à l'intéressé [« Un recours contre la non-poursuite par le procureur général ou la police devrait être possible non seulement en présence d'une décision explicite de non-poursuite ou d'un refus de poursuivre, mais aussi en l'absence de poursuites engagées dans un délai raisonnable (à déterminer par le tribunal)] -

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)019-f#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)019-f#)

²⁹ Il est fait mention du Rapport de suivi de la Résolution 2293(2019) de l'APCE tel qu'il a été présenté à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de cette assemblée le 30 novembre 2020. Le paragraphe 18 de ce rapport décrit la procédure de nomination du procureur général, qui semble conférer un rôle prédominant au Premier ministre chargé d'adresser au Président une recommandation que celui-ci est constitutionnellement tenu de suivre. Par ailleurs, le Premier ministre est seulement tenu de « prendre dûment en considération » l'avis formulé par une commission des nominations créée par le ministre de la Justice (lui-même subordonné au Premier ministre).

³⁰ Le GRECO rappelle les deux recommandations suivantes formulées par la Commission de Venise à ce propos : 1. Il faudrait créer à Malte une fonction de directeur indépendant des poursuites pénales (DPP), de procureur général ou de procureur public ; 2. Le Bureau du DPP devrait être responsable des poursuites pénales, y compris dans des affaires de corruption, à tous les stades de la procédure (engagement, suspension ou cessation).

66. En conclusion, Malte introduit des modifications intéressantes à sa législation en vue de réformer et simplifier le système de justice pénale. Tout en notant certains progrès dans les enquêtes relatives à des affaires de corruption très médiatisées à Malte, le GRECO ne peut ignorer les informations concernant les défis persistants auxquels est confronté le système de justice pénale, défis soulignés notamment dans un récent rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) intitulé « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs : veiller à ce que toute la lumière soit faite »³¹. Le GRECO note les premiers résultats de l'enquête publique indépendante sur l'assassinat de M^{me} Caruana Galizia lancée en décembre 2019, qui suggèrent que "l'assassinat était intrinsèquement, sinon exclusivement, lié au travail d'investigation de M^{me} Caruana Galizia, qui comprenait des allégations d'irrégularités administratives ou d'abus dans de grands projets de développement impliquant des éléments de la grande entreprise." Il est également rapporté que les preuves ont révélé une "culture étendue de l'impunité" non seulement parmi les hauts fonctionnaires de l'administration publique, y compris les personnes de confiance, mais aussi dans un cercle restreint de politiciens, d'hommes d'affaires et de criminels. L'une des recommandations de l'enquête est que "chaque autorité réglementaire impliquée et la police doivent poursuivre leur enquête afin d'identifier toutes les personnes qui ont été impliquées d'une manière ou d'une autre dans l'assassinat de la journaliste et s'assurer qu'elles répondent toutes de leurs actes devant la justice"³². Les exemples de nouvelles enquêtes lancées par le Bureau du procureur général dans des affaires de corruption constituent un signe encourageant. Compte tenu des nombreuses enquêtes sur des affaires de corruption très médiatisées en cours depuis quelques années à Malte, l'urgence d'apporter les changements systémiques nécessaires est à son comble. Par conséquent, le GRECO appelle les autorités maltaises à prendre des mesures supplémentaires pour répondre sans plus tarder à cette recommandation dans son intégralité.

67. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

68. *Le GRECO recommande d'adopter un cadre légal permettant aux organes d'enquête pénale de solliciter et recourir à des techniques spéciales d'enquête (telles que les écoutes et autres mesures similaires) dans les dossiers d'infractions de corruption, en conférant à l'autorité judiciaire l'autorisation de leur utilisation et que les informations ainsi obtenues soient recevables devant les tribunaux, en accord avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et (ii) qu'il soit clairement établi pour toute autorité impliquée dans les enquêtes de corruption que les éléments de preuve obtenus régulièrement par ces moyens sont des éléments de preuve recevables en justice.*

³¹ Le dernier rapport de suivi de la Résolution 2293 (2019) de l'APCE peut être consulté à l'adresse suivante : <https://assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/DocsAndDecs/2020/AS-JUR-2020-42-FR.pdf>

³² Le rapport officiel de l'enquête en langue maltaise est accessible via le lien suivant : <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Documents/pr211432a.pdf>.

Pour une sélection d'articles de presse en anglais, veuillez consulter les liens suivants :

<https://www.independent.com.mt/articles/2021-07-29/local-news/Public-Inquiry-holds-state-responsible-for-Caruana-Galizia-s-death-6736235558>

<https://rsf.org/en/news/landmark-public-inquiry-report-finds-maltese-state-must-shoulder-responsibility-assassination-daphne>

69. Les autorités maltaises décrivent les procédures existantes, les organismes autorisés et les modalités d'application des techniques d'enquête spéciales, telles qu'elles étaient déjà en place au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Elles soutiennent notamment que le Service de sécurité est une entité bien organisée et reste l'un des organes chargés de prévenir et de détecter les infractions graves en vertu de l'article 3(3)(b) de la Loi sur le service de sécurité ; elles font également valoir que ledit service est aussi habilité à divulguer des informations aux fins de procédures pénales en vertu des articles 4(2)(a) et 16(2)(a) de la même loi.

70. Le GRECO note qu'aucune mesure — pas même une analyse juridique des options envisageables — n'a été prise par les autorités en ce qui concerne la recommandation. Il rappelle que l'influence de l'exécutif sur les autorités répressives (voir le paragraphe 108 du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle), en particulier celles qui décident de recourir à des techniques d'enquête spéciales — notamment pour d'éventuelles infractions de corruption — a été considérée comme l'un des principaux facteurs expliquant l'incapacité du système de justice pénale maltais à enquêter efficacement sur les allégations d'implication éventuelle de PHFE dans des infractions de corruption. Le GRECO souligne une fois de plus l'importance de l'utilisation efficace des techniques d'enquête spéciales lors des poursuites pour corruption en raison de la complexité de l'obtention de preuves dans les affaires de ce type.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv.

72. *Le GRECO recommande que toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soient soumises, en règle générale, à la supervision du Commissaire aux normes dans la vie publique, qui devrait être doté des moyens et des possibilités appropriés pour enquêter et proposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, et (ii) que la compétence du Commissaire s'étende aux situations en cours même lorsque celles-ci résultent d'actions qui précèdent la promulgation de la loi sur les normes dans la vie publique.*

73. Selon les autorités maltaises, depuis la nomination du premier Commissaire aux normes dans la vie publique en octobre 2018, cette institution joue un rôle central dans l'application desdites normes. On considère que le Commissaire n'est pas gêné par son incompétence en matière d'imposition de sanctions et qu'il est devenu une institution dotée d'une « grande autorité morale ». Les autorités estiment qu'une violation constatée par le Commissaire, même si elle n'est pas accompagnée d'une amende ou d'une autre sanction, apporte quand même une juste satisfaction à la société et au plaignant et renforce le poids du Code d'éthique. Les autorités soulignent également la gravité de l'atteinte à la réputation inhérente à la constatation par le Commissaire d'une violation des règles d'éthique et d'intégrité. En outre, elles suggèrent que le pouvoir du Commissaire de renvoyer les affaires de corruption présumée aux fins d'un complément d'enquête et de poursuites supplémentaires, ainsi que de contester les décisions de ne pas engager de telles poursuites (à partir du 1^{er} octobre 2020), renforce le rôle de l'intéressé dans les procédures engagées en vertu de la Loi sur les normes dans la vie publique.

74. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation visant à couvrir « les situations en cours même lorsque celles-ci résultent d'actions qui précèdent la promulgation de la Loi sur les normes dans la vie publique », les autorités soulignent qu'une telle possibilité est déjà prévue par la législation en vigueur et plus particulièrement par l'article 14(1) de la Loi sur les normes dans la vie publique³³.

75. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, il convient de noter que le Commissaire est compétent pour vérifier le respect par certaines PHFE — à savoir les ministres, les secrétaires parlementaires et, en vertu de mécanismes spécifiques, les « personnes de confiance » — des règles d'intégrité, mais pas au-delà. Toutefois, les amendements juridiques apportés à la LAP le 9 avril 2021 attestent que « les personnes de confiance ne sont pas considérées comme des fonctionnaires ou des employés publics ». Cette disposition limite encore plus la transparence et la responsabilité des « personnes de confiance », les plaçant de fait hors de la supervision du Commissaire en matière de respect des règles d'intégrité. De plus, les informations communiquées par les autorités sont insuffisantes pour déterminer si le Bureau du Commissaire dispose des possibilités et des moyens appropriés pour mener des enquêtes et imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Enfin, le GRECO note que, hormis l'atteinte à la réputation inhérente à une constatation par le Commissaire d'une violation des règles d'éthique et d'intégrité, l'intéressé ne dispose toujours pas du pouvoir de proposer une sanction. Il est fait référence à plusieurs affaires³⁴ où le Commissaire avait constaté des violations significatives par de hauts fonctionnaires (abus de pouvoir, acceptation de cadeaux onéreux, publication sur Facebook de numéros de carte d'identité, etc.), mais qui ont été clôturées soit après la démission des fonctionnaires en question, après la publication du rapport du Commissaire par la Commission parlementaire des normes de la vie publique, soit à la suite d'excuses présentées par les personnes reconnues coupables. La situation est restée inchangée depuis l'adoption du Rapport d'évaluation.

76. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO note que la Loi sur les normes dans la vie publique limite explicitement la compétence du Commissaire aux actes survenus après son entrée en vigueur. Contrairement à ce qu'avancent les autorités sur le sujet, le GRECO ne peut pas interpréter l'article 14(1) de ladite loi pour permettre au Commissaire d'enquêter sur des situations en cours lorsque celles-ci résultent de cas survenus avant l'entrée en vigueur de cet instrument. Le texte de l'article 14(1) est formulé de manière exhaustive, et ne permet pas de telles exceptions. Ainsi, le deuxième volet de la recommandation n'a pas été respecté.

77. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

³³ Cet article dispose notamment que « [r]ien dans la présente loi ne sera interprété comme conférant au Commissaire le pouvoir d'enquêter sur toute allégation de perpétration d'un acte survenue avant la date de l'entrée en vigueur de la Loi ».

³⁴ Les rapports concernant les cas examinés par le Commissaire et leurs résultats sont accessibles via le lien suivant : <https://standardscommissioner.com/case-reports/>.

Recommandation xvi.

78. *Le GRECO recommande que la police maltaise mette en place une politique lui permettant de communiquer, à intervalles réguliers et par des canaux désignés, des informations sur ses travaux, y compris sur les mesures prises en ce qui concerne les cas concrets qui présentent un intérêt particulier pour le public ou les victimes de la criminalité et les personnes qui leur seraient étroitement liées.*

79. Les autorités maltaises mentionnent la Stratégie de transformation de la police maltaise, qui est censée inclure le renforcement de la confiance et du respect du public, la légitimité et la réactivité parmi ses objectifs. En novembre 2019, les forces de police maltaises ont publié sur leur Intranet leurs procédures opérationnelles normalisées (PON) pour les communications avec la presse et le grand public via différents types de médias. Ces PON ont un effet contraignant pour tous les membres de la police et disposent qu'« en cas d'accident ou de crime grave, le responsable des médias se rendra sur place pour recueillir des informations auprès des enquêteurs. Les informations approuvées par les enquêteurs ne seront distribuées aux journalistes sur place que dans le cadre de la conférence de presse consacrée à l'affaire ». Les PON interdisent à tout membre des forces de police de divulguer directement à la presse ou à un organe assimilé, sans autorisation préalable, des renseignements visant une enquête ou des informations internes. Dans la plupart des cas, le responsable médias fait office de porte-parole de la police. Dans les affaires graves, y compris celles qui présentent un intérêt national, des conférences de presse sont organisées par le chef de la police. Après la nomination du nouveau chef en juin 2020, un certain nombre de conférences de presse sur des crimes majeurs ont d'ailleurs été organisées avec la participation de l'intéressé, d'autres hauts responsables de la police ou du porte-parole de cette organisation. Par exemple, le 24 février 2021, une conférence de presse a été organisée par le chef de la police concernant l'arrestation de suspects dans l'affaire du meurtre de la journaliste anticorruption Daphne Caruana Galizia³⁵. En outre, la diffusion des informations sur les réseaux sociaux (par exemple, la page Facebook de la police maltaise a été formalisée.

80. En outre, les autorités informent le GRECO que l'Agence d'aide aux victimes (VSA) est devenue opérationnelle, puisqu'elle a été officiellement inaugurée en avril 2021. La VSA est constituée d'une équipe multidisciplinaire composée de membres de l'unité de soutien aux victimes de la police, du département de probation et de libération conditionnelle, de l'unité chargée des discours haineux et des crimes, de professionnels du droit et d'agents publics. Les tâches de l'Agence consistent notamment à fournir un soutien et une assistance aux victimes, y compris des informations et un suivi concernant leurs affaires ; à aider à la préparation d'une déclaration personnelle de la victime, reflétant le point de vue de la victime sur la façon dont le crime l'a affectée, et à fournir des conseils sur ce qu'il faut attendre au tribunal. L'Agence peut également accompagner les victimes au tribunal et fournir des informations sur la sortie

³⁵ <https://timesofmalta.com/articles/view/watch-police-commissioner-adressing-conference-ahead-of-major.853897>
https://www.maltatoday.com.mt/news/national/107935/live_police_give_briefing_on_murder_arraignments_angelo_gafa#.YEYBr7DdtaQ

de prison des auteurs de délits. La VSA recueille des statistiques sur une base mensuelle, qui peuvent être ventilées selon le nombre de bénéficiaires de ses services de soutien, les groupes d'âge, la nationalité, le type de services, le type d'infraction pénale, les renvois de et vers la VSA, y compris les rapports des médias sociaux concernant les crimes haineux et autres crimes signalés soit par les victimes elles-mêmes, soit par des témoins. Avant la fusion avec la VSA, l'unité d'aide aux victimes de la police a aidé les victimes dans 371 cas en 2017, 545 en 2018, 465 en 2019, 464 en 2020 et 183 de janvier à mars 2021. Après la fusion, les victimes de 286 affaires ont été assistées par l'ASV d'avril à juin 2021. L'ASV entretient des contacts avec d'autres entités pour fournir des services spécialisés, tels que l'assistance juridique gratuite pour les personnes qui n'ont pas les moyens de couvrir ces coûts. En outre, il est rapporté que la VSA a augmenté la promotion de ses services à la télévision et dans les journaux locaux dans le but de sensibiliser et de renforcer la défense des droits des victimes, encourageant ainsi d'autres victimes à demander de l'aide.

81. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'adoption de procédures opérationnelles standards pour les communications avec les médias, la désignation du responsable médias comme porte-parole de la police et la tenue de conférences de presse sur les affaires importantes autant de mesures bienvenues de nature à accroître la transparence de la police et de ses activités aux yeux du public. Le GRECO relève également que l'un des objectifs de la Stratégie de transformation de la police maltaise est de renforcer la confiance du public dans la police, notamment en consultant les organismes d'intérêt public, en organisant des points de presse périodiques, en mettant en place un système de dénonciation anonyme, en créant une unité d'audit interne et en intensifiant les procédures de dépistage de la consommation de stupéfiants et d'alcool par les fonctionnaires de police. Enfin, la mise en route de l'Agence d'aide aux victimes, qui propose différents types d'assistance, est un pas concret vers l'amélioration de l'assistance offerte aux victimes de la criminalité, ce qui doit être salué. Cependant, cette mesure n'est que très récente, et il n'est toujours pas clair dans quelle mesure elle couvre la communication avec les victimes et les personnes étroitement liées, et qui sont considérées comme des "personnes étroitement liées". L'efficacité de la communication avec les victimes de crimes et les personnes étroitement liées doit être évaluée à la lumière d'exemples concrets issus du fonctionnement de l'Agence dans la pratique.

82. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

83. *Le GRECO recommande que l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption à l'intention des forces de police maltaises, fondée sur des évaluations appropriées des risques, afin de promouvoir une culture de l'intégrité et de rétablir la confiance du public dans la police grâce à la mise en place d'un ensemble solide de règles, à une conformité effective aux règles établies, à des systèmes de progression de carrière fondés sur le mérite, à la neutralité politique, à une indépendance opérationnelle suffisante, à une sensibilisation accrue ainsi qu'à un équilibre des sexes à tous les échelons.*

84. Selon les autorités maltaises, plusieurs politiques ont été élaborées et sont actuellement appliquées par les forces de police, y compris la Politique de mutation horizontale et la Politique de lutte contre la fraude et la corruption publiées toutes les deux le 15 novembre 2020. La seconde définit la corruption et la fraude dans le contexte du maintien de l'ordre, fournit un cadre à l'identification et la prévention de la corruption et définit les actions envisageables lorsqu'un policier soupçonne la commission d'un acte de corruption et/ou d'une fraude par un collègue. La violation des normes posées par la politique en question par un policier entraîne une responsabilité disciplinaire en cas de faute grave. La Politique de lutte contre la fraude et la corruption comprend également des règles et des conseils sur les gratifications, les cadeaux et les marques d'hospitalité. Elle envisage la tenue d'un registre pour consigner toutes les offres de cadeaux et autres services, qu'elles aient été acceptées ou refusées. Selon les informations complémentaires fournies par les autorités, à la mi-mars 2021, quelque 138 entrées ont été enregistrées dans le registre depuis sa mise en place à la mi-novembre 2020. Par ailleurs, la Politique de lutte contre la fraude et la corruption prévoit la création d'un poste de responsable de l'intégrité devant notamment être contacté en cas de doute sur le caractère licite d'un cadeau ou d'une marque d'hospitalité et auquel les rapports internes sur les violations présumées des règles d'intégrité et de corruption (qui peuvent éventuellement être soumis de manière anonyme) doivent parvenir. Les affaires dans lesquelles une enquête interne semble révéler des infractions de corruption doivent être notifiées au chef de la police. Les autorités mentionnent également la formation dispensée par les forces de police, telle qu'elle est décrite plus bas dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xix.

85. En outre, les autorités indiquent qu'un bureau d'audit interne (IAO) a été mis en place au sein des forces de police et que l'auditeur interne a pris ses fonctions le 3 mai 2021. Selon le plan d'action pour la mise en place de l'IAO, son entrée en pleine activité est prévue pour février 2022. L'IAO fait partie du Département de l'audit interne et des enquêtes du Corps de police, a pour tâche principale l'activité d'audit de routine, fonctionne de manière autonome et rend compte directement au Commissaire de police. Dans le cadre de ses activités d'audit, si l'IAO est confronté à des fraudes et/ou à d'autres activités illicites, de nature criminelle, ou s'il a des soupçons fondés à cet égard, le cas sera transmis au Bureau des normes professionnelles pour une enquête interne. Actuellement, les fonctionnaires sont recrutés par l'IAO, les locaux sont en cours d'installation, et le concept, les rôles, les responsabilités et le modus operandi de l'IAO sont discutés avec le Commissaire de police et d'autres hauts fonctionnaires. Plusieurs objectifs spécifiques sont poursuivis simultanément par l'IAO par le biais de flux de travail spécifiques en vue de devenir pleinement opérationnel, y compris la mise en place du comité d'audit interne (IAC, formé en juin 2021 pour superviser les opérations de l'IAO) ; la formulation de mécanismes de responsabilité et de transparence au sein de la force de police (Charte d'audit interne déjà approuvée par l'IAO et avalisée par l'IAC ; Manuel d'audit interne en préparation) ; l'établissement de contacts avec l'exécutif des forces de police de Malte (présentations sur le fonctionnement de l'IAO données au cours du mois de juin 2021 aux cadres supérieurs du conseil de gouvernance des forces de police et de l'équipe de direction) ; et la réalisation d'une évaluation préliminaire des risques liés aux opérations au sein des forces de police. L'IAO a également commencé à recueillir diverses informations concernant le fonctionnement des différentes structures des forces de police, en vue de concevoir une base de données détaillée des risques perçus et d'établir le plan

d'audit annuel sur cette base. Les informations recueillies par les médias et d'autres activités de collecte de renseignements seront également prises en compte lors de la détermination des risques. L'auditeur interne envisage de tenir des réunions individuelles avec les chefs des sections de la police, y compris les commissaires adjoints et les fonctionnaires civils qui gèrent les départements de la force de police. Il est prévu, dans un premier temps, de réaliser des audits préliminaires sur les éléments de risque les mieux notés et, sur la base des résultats de ces audits, d'établir un plan d'audit annuel. L'IAO sera ensuite déployé opérationnellement. Selon les autorités, l'objectif ultime de l'IAO est de devenir un organe multidisciplinaire, équipé de manière adéquate pour mener des audits de performance, de conformité et financiers, des enquêtes, et fournir des conseils et un soutien à la direction des forces de police.

86. En ce qui concerne la promotion d'un meilleur « équilibre des sexes » au sein de la police, un groupe de travail « Égalité et diversité » a été établi en 2017 pour traiter de la question. La stratégie adoptée récemment par la police maltaise inclut également cet équilibre parmi ses objectifs. Cet effort inclut la révision des politiques existantes en matière de ressources humaines afin d'assurer l'égalité des chances de recrutement pour les hommes et les femmes. Selon les autorités, les avis internes de vacance de poste insistent sur le fait que les postes proposés sont ouverts aux candidats des deux sexes. En conséquence, les unités de police³⁶ qui étaient uniquement composées d'éléments masculins au cours des 10 dernières années se sont mises à recruter un certain nombre de femmes. Les autorités mentionnent également la législation maltaise visant à promouvoir l'égalité des sexes³⁷.

87. Le GRECO prend note avec satisfaction de l'adoption de la politique de mouvement horizontal et de la politique de lutte contre la fraude et la corruption, ainsi que de la mise en place de l'IAO, qui devrait être pleinement opérationnel d'ici février 2022. Ces mesures vont dans la bonne direction. La politique de lutte contre la fraude et la corruption contient des règles et des conseils utiles sur les cadeaux et l'hospitalité. Elle précise désormais que les "cadeaux de courtoisie mineurs", qui peuvent être acceptés à titre exceptionnel et ne nécessitent pas de comptabilisation dans le registre des cadeaux et des gratifications, sont des cadeaux dont la valeur économique est inférieure à 100 euros³⁸. Il convient de saluer ces évolutions. Toutefois, la question de savoir si ces règles détaillées doivent être traitées dans un document de politique générale ou dans le code d'éthique (voir ci-dessous) doit être examinée par les autorités maltaises. Le GRECO estime que les différentes politiques doivent être bien adaptées les unes aux autres, ainsi qu'au Code d'éthique, afin d'éviter que les principes de conduite éthique et d'intégrité ne soient dispersés dans différents documents.

³⁶ Notamment, les articles relatifs aux infractions majeures et au trafic et l'article K9.

³⁷ En particulier, ils se réfèrent à la Loi sur l'égalité des hommes et des femmes (chapitre 456 des Lois de Malte), à la Loi sur l'expression du genre et de l'identité sexuelle (chapitre 540), à la Loi sur l'affirmation de l'orientation, l'identité et l'expression sexuelles (chapitre 567) et à la Loi sur les violences sexistes et la violence domestique (chapitre 581). Ce cadre juridique devrait être renforcé par trois projets de loi déjà parvenus à un stade avancé de discussion au Parlement. Il s'agit du projet de Loi sur l'égalité (projet de loi 96), du projet de Loi sur la Commission des droits de l'homme et de l'égalité (projet de loi 97) et du projet de Loi visant à modifier la Constitution et divers textes législatifs afin de garantir l'égalité de fait entre les hommes et les femmes en politique (projet de loi 119).

³⁸ Séparément ou conjointement, en additionnant les différents cadeaux ou courtoisies accordés / reçus au cours d'une année.

Surtout, les stratégies n'ont été adoptées que récemment, et même si les autorités ont fourni quelques premiers exemples, il est trop tôt pour évaluer leur mise en œuvre cohérente dans la pratique. Le GRECO a eu connaissance, dans les médias maltais et internationaux, d'affaires de corruption impliquant les forces de police³⁹, ce qui souligne l'opportunité de l'adoption du document de politique de lutte contre la fraude et la corruption. Le GRECO note également que cette recommandation couvre un large éventail d'autres questions, notamment une stratégie fondée sur l'évaluation des risques, des systèmes de carrière fondés sur le mérite, une indépendance opérationnelle et une neutralité politique suffisantes, ainsi qu'une sensibilisation accrue et un équilibre entre les sexes au sein de la police. Si ce dernier point a été traité dans une certaine mesure, certains de ces aspects ont été pris en compte ailleurs, par exemple dans le code d'éthique (voir ci-dessous). Le GRECO appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour résoudre les problèmes restants et assurer la mise en œuvre effective de la politique de lutte contre la corruption dans la pratique.

88. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

89. *Le GRECO recommande que les normes de conduite applicables aux agents des services répressifs, y compris en ce qui concerne les cadeaux, les conflits d'intérêts, les relations avec des tiers et d'autres sujets d'actualité soient consolidées et mises à jour, et (ii) que ces normes soient complétées par des orientations appropriées et des possibilités de demander des conseils confidentiels en cas de dilemmes éthiques.*

90. Selon les autorités maltaises, le nouveau Code d'éthique de la police⁴⁰ a été publié le 26 novembre 2020 et mis à jour le 10 mai 2021. Ce document prévoit explicitement que chaque policier se doit de demeurer impartial et d'agir de manière cohérente, sans céder aux pressions qui pourraient s'exercer sur lui. Un policier ne peut pas prendre une part active à la vie politique et ne peut pas faire preuve de discrimination dans l'exercice de ses fonctions. Les violations du Code d'éthique sont traitées de manière proportionnelle à leur gravité. Les fautes graves peuvent entraîner des mesures formelles conformes aux procédures disciplinaires établies. Les autorités mentionnent aussi les politiques récentes mentionnées ci-dessus, ainsi que la Politique relative aux intérêts commerciaux et activités accessoires. Suite aux modifications apportées au Code de déontologie de la police le 10 mai 2021, les dispositions relatives à l'agent d'intégrité ont été insérées dans le texte du Code de déontologie, stipulant que l'agent d'intégrité sera chargé de veiller à ce que l'intégrité soit cultivée, institutionnalisée et mise en œuvre à tous les niveaux au sein de la police. Entre autres tâches, l'agent d'intégrité fournira des conseils, y compris confidentiels, à tous les employés de la force de police en ce qui concerne la politique de lutte contre la fraude et la corruption et le code d'éthique. Le commissaire de police adjoint chargé des services généraux et de la gouvernance a été nommé responsable de l'intégrité.

³⁹ Voir notamment les articles suivants : https://timesofmalta.com/articles/view/traffic-police-racket-money-laundering-probe-opened-into-officers.793220.amp?__twitter_impression=true et <https://www.reuters.com/article/us-malta-fraud-idUSKBN2060ZD>

⁴⁰ La version anglaise du Code d'éthique peut être consultée à l'adresse suivante : <https://pulizija.gov.mt/en/police-force/PublishingImages/CODE%20OF%20ETHICS%20DIGITAL.PDF>

91. En outre, le Code de déontologie de la police a été complété par des dispositions spécifiques concernant les sanctions en cas de manquements d'une gravité variable. En particulier, l'article 6.4.1 précise qu'une procédure disciplinaire devant le commissaire peut aboutir aux sanctions suivantes :

- une amende n'excédant pas sept jours de salaire ;
- une suspension des jours de repos hebdomadaire, n'excédant pas sept jours ;
- un blâme sévère ;
- le blâme ;
- l'avertissement.

92. L'article 6.4.2 du Code d'éthique, nouvellement introduit, précise qu'en cas d'infraction grave, les sanctions suivantes peuvent être imposées

- la révocation ;
- l'obligation de démissionner, soit immédiatement, soit à une date qui peut être précisée dans la décision comme alternative au licenciement ;
- la réduction du grade ou de l'ancienneté ;
- le report d'une augmentation d'échelon ou la réduction du taux de rémunération du contrevenant.

93. Ces sanctions ne peuvent être recommandées que par la Commission de la fonction publique, conformément à l'article 110 de la Constitution (qui régit le pouvoir de nomination et de révocation aux fonctions publiques et le contrôle disciplinaire des personnes nommées à ces postes). Toutefois, la Commission de la fonction publique peut également choisir d'imposer une sanction énumérée à l'article 6.4.1.

94. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. L'adoption d'un nouveau Code d'éthique venant remplacer celui adopté 18 ans auparavant est un événement dont il convient de se féliciter. Le nouveau Code abrite notamment des dispositions relatives à l'intégrité⁴¹, aux activités secondaires⁴², aux conflits d'intérêts⁴³ et à l'interdiction pour un policier de tirer avantage à des fins personnelles des pouvoirs qui lui sont conférés⁴⁴. Toutefois, le GRECO est de l'avis que ces dispositions gagneraient à être davantage consolidées en ce qui concerne leur pertinence par rapport à d'autres règles de conduite contenues dans plusieurs documents, ainsi qu'à être clarifiées et assorties de

⁴¹ Selon l'article 2.1.4 du Code, intitulé « Intégrité », « [I]es policiers sont tenus d'agir constamment de manière appropriée, indépendamment de toute pression qui pourrait être exercée sur eux ».

⁴² Selon l'article 3.3.7 du Code, « [I]es policiers ne peuvent pas détenir d'intérêts commerciaux ou participer à une activité professionnelle accessoire, sauf dans les cas prévus par la Politique relative aux intérêts commerciaux et activités accessoires ».

⁴³ Selon l'article 3.3.8 du Code, « [I]es policiers ne doivent pas engendrer de conflit d'intérêts réel ou apparent en relation avec leur travail et leurs responsabilités, ni nuire à leur capacité d'exercer les fonctions de police leur étant dévolues de manière efficace et impartiale, du fait de leur appartenance à des groupes ou à des sociétés ou bien de leur association à des groupes ou des individus ».

⁴⁴ Selon l'article 4.2.2 du Code, « [I]es policiers ne doivent pas abuser de leurs pouvoirs à des fins personnelles ou autres et doivent toujours agir en conformité avec la Politique de lutte contre la fraude et la corruption en vigueur au sein de la police ».

commentaires explicatifs. En outre, le Code ne contient aucune norme ou consigne relative aux cadeaux et les hospitalités, qui sont en revanche incluses dans la politique anti-fraude et anticorruption récemment adoptée. Le GRECO note que, conformément à l'avant-propos du Code d'éthique rédigé par l'actuel chef de la police, il est prévu que ce document fasse l'objet d'une révision tous les cinq ans. Globalement, on peut considérer que les mesures prises répondent aux exigences de la recommandation. Le GRECO encourage les autorités à assurer une mise en œuvre rigoureuse du nouveau code d'éthique par les forces de police et à poursuivre la consolidation des dispositions pertinentes sur la base de l'expérience pratique.

95. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xix.

96. *Le GRECO recommande de renforcer les programmes de formation et les mesures de sensibilisation à l'intégrité et à l'éthique professionnelle (couvrant les conflits d'intérêts et autres questions liées à la prévention de la corruption) à l'intention des organes répressifs, en tenant compte de leur spécificité, de la diversité de leurs tâches et de leur vulnérabilité.*

97. Les autorités maltaises mentionnent que la police accorde la priorité aux thèmes de l'éthique policière et des droits de l'homme dans le cadre de ses formations initiale et continue. Ainsi, la formation dispensée aux nouvelles recrues consacre 12 heures au thème des droits fondamentaux et 12 heures supplémentaires à l'éthique. Le programme d'éthique de la police aurait été modelé sur le programme commun d'éthique et d'intégrité de l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL). Par ailleurs, une vingtaine d'agents suivraient deux fois par mois une formation continue consacrant trois heures aux politiques nouvellement établies et au code d'éthique (voir plus haut le paragraphe 83) et incluant une session de remise à niveau sur les droits fondamentaux. Les autorités précisent que depuis novembre 2020, six sessions de formation ont été dispensées au total, à l'attention de 102 participants. De plus, elles mentionnent également un projet de communication en ligne intitulé « Le saviez-vous ? », utilisant les réseaux sociaux comme l'une des plateformes de diffusion, avec pour but d'informer les membres des forces de police sur les politiques internes et qui sert également de plateforme d'échange pour clarifier les questions soulevées par les policiers eux-mêmes en leur communiquant une réponse officielle émanant de la direction.

98. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite de ce qu'une formation continue dispensée à intervalles réguliers et venant s'ajouter à la formation initiale prévoit désormais des sessions consacrées à l'éthique et l'intégrité. De toute évidence, une formation portant sur les dispositions du nouveau Code d'éthique et les politiques récemment adoptées contribuera à sensibiliser davantage les policiers aux normes éthiques auxquelles ils doivent se conformer, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à la prévention de la corruption. Le GRECO encourage les autorités maltaises à poursuivre leurs efforts en matière de formation dans ce domaine.

99. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xx.

100. *Le GRECO recommande que des critères objectifs, équitables et transparents, fondés sur le mérite et des concours ouverts appropriés, soient clairement prévus et utilisés efficacement pour tous les recrutements et promotions dans la police maltaise, tant aux échelons inférieurs que supérieurs et (ii) que les décisions concernant la mobilité et les transferts soient prises en codécision avec un autre organe.*

101. Selon les autorités maltaises, la Politique de mutation horizontale récemment adoptée par la police instaure un système d'évolution horizontale basée sur le mérite. En vertu de cette politique, tous les postes vacants en interne doivent être pourvus à la suite d'appels à candidatures suivis d'un processus de sélection équitable et transparent. Les membres des forces de police venant d'achever le cours de formation de base doivent travailler dans un premier temps dans une unité de district, conformément à leurs spécialisations respectives. Pendant leur période probatoire de deux ans, ces nouveaux agents doivent suivre un programme de parrainage obligatoire. Après trois ans de service, ils peuvent être mutés horizontalement (c'est-à-dire avec le même grade) dans des services spécialisés où ils achèveront leur période de parrainage. La Politique de mutation horizontale prévoit notamment que les appels à candidatures doivent être diffusés auprès de tous les membres des forces de police et n'établir aucune discrimination ; pourvu qu'il remplisse les conditions préalables relatives à l'ancienneté et à la spécialisation, chaque candidat sera admis à participer à un processus de sélection comprenant un entretien, une évaluation de ses performances, de son niveau de compétence et de son expérience professionnelle, un test d'aptitude physique (le cas échéant) et une épreuve de tir (le cas échéant).

102. En ce qui concerne les modalités de la mobilité et des transferts, les autorités mentionnent la mise en place d'un jury de sélection ad hoc composé du commissaire adjoint aux ressources humaines (ou d'un agent délégué) et de deux agents représentant l'unité où le poste est vacant. La Politique de mutation horizontale exige que le processus soit équitable, impartial et non discriminatoire. Depuis son adoption, 28 appels à candidatures ont donné lieu à l'établissement d'un jury de sélection. En outre, les autorités soulignent que les promotions au sein des forces de police, puisqu'elles font partie de la fonction publique, sont régies par le règlement sur les nominations de la Commission du service public ainsi que par le manuel sur les ressources et les procédures (dernière mise à jour le 30 juin 2021). Ce dernier prévoit la diffusion électronique des avis de vacance, le traitement des candidatures par le biais d'un portail de recrutement dédié et la documentation des résultats des différents tests et examens passés dans le cadre du processus. Selon les autorités, les candidats qui souhaitent contester les résultats des procédures de promotion par concours peuvent le faire auprès de la Commission du service public.

103. Enfin, les autorités font valoir que, grâce aux modifications pertinentes de la Loi sur la police et de la Constitution⁴⁵, la procédure de nomination du chef de la police a été profondément révisée en vue de l'aligner sur les recommandations formulées dans l'Avis

⁴⁵ Ces modifications résultent de la Loi n° XIX, dont la version anglaise peut être consultée à l'adresse : <https://parlament.mt/13th-leg/acts/act-xix-of-2020/>

n° 940/2018 de la Commission de Venise⁴⁶. En vertu de ces modifications, pour pourvoir le poste vacant de chef de la police, la Commission du service public doit lancer un appel public à candidatures, en précisant les qualifications, l'expérience et les conditions d'éligibilité requises. Une fois les candidatures reçues, la Commission du service public doit établir une liste restreinte — indiquant le nom des deux candidats les plus aptes — et la transmettre au Cabinet. Ce dernier invite alors le candidat le plus approprié à une audition devant la Commission parlementaire de nominations à des postes dans le secteur public. Si la cette dernière se prononce en faveur de la nomination du candidat sélectionné, le Premier ministre confirme la nomination après consultation de la Commission de la fonction publique. Le chef de la police, ainsi que son adjoint, en poste actuellement, ont été nommés conformément à cette nouvelle procédure⁴⁷.

104. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite de la révision de la procédure de sélection et de nomination du chef de la police et de son adjoint. Le GRECO relève en outre que la Politique de mutation horizontale prévoit une procédure de pourvoi des postes vacants dans la police fondée sur un processus équitable, impartial et non discriminatoire, précise les critères à appliquer (voir plus haut le paragraphe 96) et implique la codécision d'un organe (jury de sélection *ad hoc*) en accord avec le deuxième volet de la présente recommandation. Tout en se félicitant de cette nouvelle procédure, le GRECO constate qu'elle semble se limiter au recrutement initial et aux mutations horizontales. Il semblerait qu'aucune nouvelle mesure n'ait été mise en place pour garantir le respect effectif d'exigences analogues dans le cadre de toutes les promotions effectuées au sein de la police, notamment en ce qui concerne les grades inférieurs et supérieurs. La Commission sur les règles de nomination du Service Public et le Manuel sur les ressources et procédures, auxquels se réfèrent les autorités, étaient déjà en vigueur au moment de l'adoption du rapport d'évaluation. En outre, le Règlement sur les nominations ne contient que des dispositions sur le refus de promotions, mais pas sur les promotions en tant que telles. Ainsi, le premier volet de cette recommandation n'a pas été entièrement traité, car Malte doit encore faire preuve d'une application cohérente des procédures en matière de promotions dans l'ensemble des forces de police, comme l'exige la présente recommandation.

105. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

106. *Le GRECO recommande que l'exercice d'activités parallèles soit réglementé par des critères stricts et plus explicites et que des mesures complémentaires soient prises pour promouvoir ces règles et garantir leur respect effectif.*

⁴⁶ Avis n° 940/2018 adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière tenue les 14 et 15 septembre 2018

⁴⁷https://www.maltatoday.com.mt/news/national/103140/malta_has_a_new_police_commissioner_angelo_gaf_formally_appointed#.YB1vT9jdtaQ

107. Selon les autorités maltaises, la police a publié le 15 novembre 2020 un document d'orientation et une procédure relative aux intérêts commerciaux et activités accessoires⁴⁸ établissant un Conseil d'évaluation nommé par le chef de la police avec pour mission de déterminer si tel ou tel intérêt commercial ou emploi hors de la police peut être autorisé. Cette politique fournit une définition de la notion d'intérêt commercial, ainsi que de la procédure à suivre pour solliciter l'autorisation de poursuivre l'intérêt en cause. Elle comprend également des orientations concernant les entreprises susceptibles d'être autorisées et fournit une liste non exhaustive des professions qui peuvent être autorisées⁴⁹. En outre, l'article 6.2 du document de Politique énumère les intérêts et activités professionnels qui seraient susceptibles d'être considérés comme incompatibles⁵⁰ avec l'appartenance aux forces de police. Selon les autorités, ce document de politique est basé sur des directives similaires sur la gestion des intérêts commerciaux et des occupations supplémentaires pour les forces de police en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Les autorités soulignent que l'engagement d'un policier dans des activités commerciales et des professions parallèles, même celles expressément mentionnées dans le document de politique, reste soumis à un contrôle. Les autorités ajoutent que le détenteur d'un intérêt commercial peut être soumis à un examen à n'importe quel moment et que toute violation de la politique entraînerait des mesures disciplinaires. Par ailleurs, les autorités mentionnent l'Ordre permanent 40/2020, publié le 16 novembre 2020, et applicable à partir du 1er février 2021. Cet instrument interrompt toutes les activités parallèles des policiers précédemment

⁴⁸ Comme indiqué précédemment, le nouveau Code d'éthique interdit « de poursuivre un intérêt commercial ou d'exercer une activité complémentaire à moins de se conformer à la Politique de la police relative aux intérêts commerciaux et activités accessoires (POL-BIO) » (3.3.7).

⁴⁹ Les exemples d'intérêts et d'activités professionnels qui peuvent être compatibles avec le travail de la police comprennent le travail dans un magasin de détail, le travail dans un garage, le travail pour une entreprise de construction ou un entrepreneur en électricité, le travail pour une entreprise de restauration, le travail dans un centre de jardinage, le travail en tant qu'agent immobilier, la location d'un logement, à condition que la location ne soit pas faite à un subordonné ou à un supérieur, la rédaction de livres ou d'articles qui ne sont pas liés aux activités de la police pour une publication pour laquelle un paiement sera reçu, sans faire référence à l'auteur en tant que membre des forces de police, la direction d'une société, à moins que la société ne soit impliquée dans des activités professionnelles incompatibles.

⁵⁰ Ces activités sont les suivantes : la détention d'une licence ou d'un permis accordé en vertu de la loi relative aux magasins de vins et spiritueux, y compris au sein des partis politiques, des clubs de football et de musique, ou des points de vente de paris ; le travail dans des locaux autorisés où il y aurait un conflit d'intérêts avec les fonctions de police ; l'activité d'une profession juridique qui présenterait un conflit d'intérêts dans l'administration de la justice (par ex. pratique juridique, conseil juridique, notaire) ; une activité qui implique une enquête à des fins autres que policières (par exemple, enquêteur privé) ; une activité qui reflète les responsabilités de la police ou qui est une extension des fonctions de la police (par exemple, la protection rapprochée, l'accompagnement lors d'une réunion de police, etc. protection rapprochée, steward lors d'un événement sportif, portier de club, sécurité privée, surveillance, prévention du crime, sécurité personnelle, agent d'exécution) ; une activité liée au prêt d'argent ou au recouvrement de dettes pour autrui, ou une activité impliquant une "vente forcée" à des collègues ou à des membres du public en exerçant une pression induite sur eux pour qu'ils achètent ou louent, y compris en recrutant d'autres personnes pour vendre en son nom ; une activité utilisant des compétences ou des connaissances spécialisées obtenues par le biais des forces de police ; l'apparition dans une production cinématographique en tant qu'agent de police ou membre du système juridique ou judiciaire, ou encore en tant que personne exerçant une activité criminelle ; la rédaction et la publication de livres, d'articles ou d'autres documents à des fins lucratives par des agents de police en service, concernant leur expérience de la police ou du travail ou celle d'autres personnes ; la fourniture de produits ou de services aux forces de police ; une activité comportant un risque possible pour la santé et le bien-être personnels de l'agent de police (risque de blessure et/ou de stress et/ou de fatigue accrus pouvant avoir un impact négatif sur la capacité à exercer ses fonctions de police en toute sécurité et/ou de manière satisfaisante).

acceptées, de sorte que les intéressés doivent de nouveau notifier par écrit leurs occupations dans ce domaine, conformément à la Politique relative aux intérêts commerciaux et activités accessoires. Enfin, comme suite aux modifications apportées à la loi sur la police, en vigueur depuis le 27 août 2021, le nouveau libellé de l'article 11 de la loi stipule désormais que " (1) Tout agent de police est considéré comme un agent de police à tout moment et doit consacrer tout son temps au service de la Force et ne doit pas effectuer d'autres tâches, sauf si une autorisation a été obtenue à l'avance et par écrit. (2) Tout officier de police doit, dans le cas d'une entreprise ou d'une occupation en dehors de ses fonctions officielles, demander par écrit au Secrétaire permanent du ministère responsable de la Force et, après cette demande, le Secrétaire permanent doit informer le Commissaire de l'acceptation ou du rejet de cette demande." L'évaluation du respect de la nouvelle politique par les policiers relève de la responsabilité des commissaires adjoints et des surintendants des unités respectives. Si un policier n'obtient pas l'autorisation de mener des activités parallèles, il s'expose à des mesures disciplinaires pour faute grave.

108. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'adoption de la nouvelle Politique relative aux activités parallèles pourrait constituer un pas dans la bonne direction. Elle définit une procédure de demande d'exercice d'une activité parallèle ou de poursuite d'un intérêt commercial au moyen d'un formulaire spécifique, fournit des exemples d'activités compatibles/incompatibles et prévoit des mesures disciplinaires pour faute grave à l'encontre des agents qui enfreignent la Politique. Cependant, il semblerait que les activités auxquelles un policier peut être autorisé à s'adonner soient plutôt vastes. Dans le contexte des manquements identifiés dans le rapport d'évaluation à cet égard, le GRECO n'est pas convaincu que l'exigence de réglementation des activités parallèles des policiers au moyen de « critères stricts et plus explicites » ait été pleinement satisfaite. En outre, le GRECO note également avec satisfaction les récents amendements apportés à l'article 11 de la loi sur la police, qui l'ont mis en conformité avec les dispositions similaires de la politique sur les intérêts commerciaux et les professions annexes. Cela dit, la nouvelle formulation de l'article 11 ne semble pas s'appliquer aux agents de police déjà en service⁵¹, ce qui signifie qu'ils peuvent s'engager dans de nouvelles activités parallèles, en contournant la plupart des exigences récemment stipulées. Cela génère deux régimes d'autorisation parallèles pour les activités secondaires des policiers, ce qui peut compromettre l'exigence de cette recommandation de réglementer l'exercice des activités secondaires sur la base de critères explicites et stricts. En outre, aucune information n'a été fournie sur les mesures prises pour promouvoir ces nouvelles règles, les faire connaître et les faire appliquer par les forces de police. Il s'ensuit que la présente recommandation ne peut être considérée comme ayant été mise en œuvre plus que partiellement.

109. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

⁵¹ Le paragraphe 4 de la loi n° LVI de 2021, portant modification de la loi sur la police, stipule que " la présente loi ne s'applique pas à l'égard d'un membre de la Force qui faisait partie de la Force avant l'entrée en vigueur de la loi (modificative) sur la police de 2021 ". Ainsi, pour ceux qui étaient déjà membres de la police avant l'entrée en vigueur de la loi de 2021 portant modification de la loi sur la police, les dispositions de la politique semblent continuer à contredire l'article 11 de la loi sur la police dans sa version précédente, qui conférait au commissaire de police le pouvoir de délivrer des autorisations pour des activités secondaires.

Recommandation xxii.

110. *Le GRECO recommande que la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police soit dotée de ressources, moyens et garanties d'indépendances adéquats pour lui permettre de devenir un mécanisme de surveillance efficace entièrement dédié à de telles tâches (les recours en appel en matière disciplinaire devraient être exclus de sa compétence) et (ii) que son activité soit documentée de manière adéquate dans un rapport annuel d'activité public et aisément accessible.*

111. Selon les autorités maltaises, depuis l'adoption, le 15 mai 2020, de la Loi modifiant la Loi sur la police, les appels dans les procédures disciplinaires ne relèvent plus de la compétence de la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (CIPP). Les autorités indiquent que l'IPCB est un organisme totalement autonome, qui a été créé pour recevoir les plaintes du grand public, ainsi que celles des agents de police, et pour enquêter sur ces plaintes. L'IPCB est actuellement présidé par un juge nommé par le président de Malte, sur avis du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Application des lois, pour un mandat de trois ans. Les membres du Conseil peuvent être reconduits dans leurs fonctions. En outre, la tâche d'examiner les appels disciplinaires au sein des forces de police a été confiée à la commission d'appel disciplinaire de la police, introduite par les amendements à la loi sur la police, promulgués le 3 août 2021⁵². Selon ces amendements, le Conseil d'appel disciplinaire de la police est composé de trois membres nommés par le Président de Malte, sur avis du Cabinet des ministres. Le président du conseil disciplinaire d'appel de la police doit être choisi parmi les personnes ayant exercé la profession d'avocat à Malte pendant au moins sept ans. Les autres membres du conseil sont des fonctionnaires à la retraite. Le président de Malte peut, sur avis du cabinet des ministres, nommer un président et des membres suppléants du conseil disciplinaire d'appel. Les membres du Conseil peuvent être démis de leurs fonctions par le Président, sur avis du Cabinet des ministres, pour incapacité à remplir les fonctions de leur poste, que ce soit en raison d'une infirmité mentale ou physique, ou de toute autre cause, ou pour mauvaise conduite.

112. Le GRECO prend note des informations soumises par les autorités. Il se félicite du fait que la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (CIPP) ne soit plus chargée des procédures de recours contre des décisions disciplinaires, comme cela était recommandé et note l'introduction dans la loi du Conseil d'appel de la discipline de la police, qui est un pas dans la bonne direction. Cependant, le Conseil d'appel en matière de discipline de la police n'est pas encore opérationnel. En outre, aucune nouvelle information n'a été fournie quant aux garanties d'indépendance de l'IPCB, ni sur ses ressources, et aucune mesure n'a été signalée pour garantir que l'activité de l'IPCB soit correctement documentée et accessible au grand public par le biais de rapports annuels, comme l'exige la recommandation. Il s'ensuit que la présente recommandation a été appliquée dans une certaine mesure.

113. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

⁵² Le texte anglais de la loi LVII, modifiant la loi sur la police, peut être consulté via le lien suivant : <https://legislation.mt/eli/act/2021/57/eng>.

Recommandation xxiii.

114. *Le GRECO recommande de renforcer le dispositif de signalement des soupçons de corruption et autres manquements au sein de la police et de veiller à ce que des mesures de protection adéquates soient en place pour les membres de la police effectuant de tels signalements.*

115. Selon les autorités maltaises, depuis l'adoption, le 14 juillet 2020, de la Loi modifiant la Loi sur la police, les policiers peuvent signaler tout abus commis au sein de leur organisation non seulement en déclinant leur identité, mais aussi sous le couvert de l'anonymat. Les autorités soulignent que la Politique révisée de lutte contre la fraude et la corruption (à la date du 25 mai 2021) ne fait plus référence à la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Elles rappellent les trois options envisageables pour signaler des violations présumées des règles d'intégrité et de lutte contre la corruption : le signalement ouvert (en s'adressant au supérieur hiérarchique direct ou bien en prenant contact directement avec l'agent chargé des questions d'intégrité ou à l'unité d'audit interne et d'enquêtes) ; le signalement confidentiel (à l'agent chargé des questions d'intégrité, sur une base confidentielle) ; et le signalement anonyme (via la section « Rompre le silence » du système intranet de la police). Ce dernier permet de préserver l'anonymat de l'expéditeur, tout en permettant à l'agent chargé de communiquer avec l'expéditeur. Un rapport soumis de manière anonyme doit faire l'objet d'un suivi dans les 48 heures. Dès la réception d'un signalement par l'un des canaux ci-dessus, l'unité d'audit interne et d'enquêtes et/ou toute autre unité désignée par le chef de la police devient seule responsable du recours éventuel à des mesures d'infiltration. Selon les autorités, onze signalements ont été reçus jusqu'à présent par le biais de rapports confidentiels et aucun de manière ouverte ou anonymement. Sur ce total, six signalements ont fait l'objet d'un traitement et un a débouché sur l'adoption de mesures disciplinaires. Dans les cinq autres cas, des informations supplémentaires sont en cours de collecte.

116. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite de l'introduction d'un nouveau cadre permettant de dénoncer des actes répréhensibles au sein de la police, y compris sous le couvert de l'anonymat⁵³. Cela dit, il semblerait que les dispositions de la loi sur la protection des dénonciateurs ne s'appliquent pas aux agents de police⁵⁴. Il s'ensuit que les possibilités de dénonciation se sont améliorées, tandis que les mesures de protection (par exemple, les représailles contre les policiers) restent insuffisantes.

⁵³ En vertu de l'annexe 2, paragraphe 6.f) de la Loi sur la police, l'abus de confiance constitue une infraction disciplinaire. Ladite infraction est constatée dès lors qu'un « policier fait une communication anonyme au chef de la police ou à tout autre officier de police, à moins que la communication anonyme ne respecte la procédure indiquée dans la Politique de lutte contre la fraude et la corruption en vigueur au sein de la force, ou à tout organisme officiel ou agent public ».

⁵⁴ La loi sur la protection des dénonciateurs stipule ce qui suit : "La présente loi ne s'applique pas aux membres d'une force disciplinée, aux membres du service de sécurité ou aux personnes employées dans le service étranger, consulaire ou diplomatique du gouvernement jusqu'à ce que le ministre prenne des règlements réglementant la manière dont les dispositions de la présente loi s'appliqueront à leur égard, et ce faisant, le ministre peut rendre non applicables ou modifier les dispositions de la présente loi si cela est nécessaire aux fins de la protection de la sécurité nationale, de la défense, du renseignement, de l'ordre public et des relations internationales de l'État".

117. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

118. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Malte a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante deux des vingt-trois recommandations formulées dans le Rapport du Cinquième Cycle d'évaluation.** Douze recommandations ont été partiellement mises en œuvre et neuf n'ont pas été mises en œuvre. Plus précisément, les recommandations xviii et xix ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iii, v, vi, viii, xiii, xvi, xvii, xx, xxi, xxii et xxiii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations ii, iv, vii, ix, x, xi, xii, xiv et xv n'ont pas été mises en œuvre.

119. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), des réformes importantes ont été engagées par les autorités. De nouvelles fonctions ont été confiées au Commissaire aux normes dans la vie publique en matière d'enquêtes portant sur des violations présumées des règles d'intégrité, le signalement de cas éventuels de corruption et la demande d'un contrôle juridictionnel des décisions de non-poursuite. La législation a subi des modifications intéressantes en vue de simplifier le système de justice pénale pour mieux lutter contre la corruption, notamment en transférant progressivement la fonction de poursuites (jusqu'à présent remplie par la police) au procureur général, en dissociant les fonctions de poursuites et de conseil assumées par ce dernier, etc. Une période de « réflexion » pouvant aller jusqu'à deux ans doit également être observée par tout agent public désireux de passer au secteur privé. Toutefois, la plupart de ces mesures et initiatives doivent encore être appliquées dans la pratique et plusieurs lacunes importantes restent à combler.

120. L'élaboration d'une stratégie globale de lutte contre la corruption, fondée sur une évaluation des risques, à l'intention du gouvernement et de ses hauts fonctionnaires n'a pas encore été lancée. Le Commissaire aux normes dans la vie publique n'a pas été investi du pouvoir d'imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de découverte d'une violation et la fonction de conseil confidentiel n'a toujours pas été dissociée des autres compétences de l'intéressé. La transparence du processus législatif reste faible : certaines mesures visant à faciliter la consultation publique par le biais d'un accès en ligne sont en cours, mais elles n'ont donné lieu à aucun progrès tangible jusqu'à présent. L'adoption précipitée des amendements constitutionnels en juillet 2020 est la dernière manifestation en date de l'absence d'une véritable consultation publique. En outre, des garanties devraient être introduites pour limiter le nombre de nominations de « personnes de confiance » au sein du gouvernement à un minimum absolu et, en outre, ces postes devraient être réglementés par la loi. Par ailleurs, aucune mesure n'a été prise pour introduire une divulgation ad hoc des conflits d'intérêts pouvant affecter les hauts fonctionnaires au sein de l'exécutif et ce type de situation n'est régi par aucune procédure. De plus, la réglementation des activités de lobbying et la divulgation des contacts entre les PHFE et les tiers en sont encore à l'état de projet, tandis que l'initiative visant à créer une unité Intégrité chargée d'aider les titulaires d'une charge publique à résoudre leurs dilemmes éthiques ne s'est pas traduite par des résultats concrets. Les enquêtes visant certaines des affaires de corruption les plus médiatisées posent encore

des défis de taille. L'absence de techniques d'enquête spéciales qui permettraient de révéler des infractions de corruption reste également un sérieux inconvénient.

121. En ce qui concerne les services répressifs, plusieurs documents politiques d'orientation ont été adoptés, tels que la Politique de lutte contre la fraude et la corruption, le Code d'éthique de la police, la Stratégie de transformation de la police, la Politique de mutation horizontale et la Politique relative aux intérêts commerciaux et activités accessoires. La coordination de ces politiques et leur mise en œuvre devraient constituer une priorité. De plus, une nouvelle procédure de nomination du chef de la police a été introduite et elle a d'ailleurs été appliquée au titulaire actuel de ce poste, ainsi qu'au chef de la police adjoint. Enfin, les policiers ont été autorisés à signaler de manière anonyme les éventuels délits de corruption. Ces initiatives vont clairement dans le bon sens. Néanmoins, la plupart des mesures prises ne répondent pas entièrement aux exigences des recommandations. Ainsi, les infractions au Code d'éthique ne semblent pas donner lieu à des sanctions concrètes, efficaces, proportionnées et dissuasives. Une plus grande cohérence s'impose entre les règles relatives à l'éthique et à l'intégrité de la police (qui restent éparpillées entre plusieurs textes) et le rôle du responsable de l'intégrité (nouvellement introduit) en matière de supervision de l'application desdites règles devrait être mieux encadré. Par ailleurs, le nouveau Code d'éthique ne contient aucune norme ou orientation concernant les cadeaux et reste muet sur les possibilités de bénéficier de conseils confidentiels en cas de dilemme éthique. Même si la Politique de mutation horizontale est censée contenir des dispositions relatives au pourvoi des postes vacants, son application aux transferts de policiers reste à prouver dans la pratique ; de plus, elle ne couvre pas les promotions. Il en va de même pour les nouvelles règles relatives à la limitation des intérêts commerciaux et des activités parallèles pouvant être poursuivis par des policiers. Par ailleurs, nul ne sait encore avec certitude si la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police dispose de ressources suffisantes et si son indépendance — en tant qu'instance chargée de traiter ces plaintes — est clairement établie. Enfin, il n'est pas certain que les policiers signalant un éventuel cas de corruption au sein de leur organisation soient effectivement couverts par les mesures de protection prévues par la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte.

122. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires sont nécessaires pour démontrer un niveau acceptable de conformité avec les recommandations dans les 18 prochains mois. Conformément à l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de délégation de Malte à soumettre un second rapport de situation contenant des informations supplémentaires concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations i à xvii et xx à xxiii, avant le 31 mars 2023.

123. Enfin, le GRECO invite les autorités maltaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.