

Adoption : 1 décembre 2023
Publication : 21 mars 2024

Public
GrecoRC5(2023)7

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

MALTE



Adopté par le GRECO
à sa 95^e réunion plénière (Strasbourg, 27 novembre – 1^{er} décembre 2023)

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».

2. Ce Deuxième 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](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 88^e réunion plénière (22 septembre 2021) et rendu public le 24 mai 2022 ([GrecoRC5\(2021\)5](#)).

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. À la suite de la demande des autorités maltaises de reporter la date limite de présentation du rapport de situation, ce rapport a été reçu le 1^{er} mai 2023 et, avec les informations complémentaires fournies par les autorités le 3 novembre 2023, a servi de base à l'élaboration de ce Deuxième 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. Sorin TANASE, au titre de la Roumanie, et M. Antonio DELICADO, au titre du Portugal. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 23 recommandations à Malte. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que les recommandations xviii et xix avaient été traitées de manière satisfaisante, que les recommandations i, iii, v, vi, viii, xiii, xvi, xvii, xx, xxi, xxii et xxiii avaient été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations ii, iv, vii, ix, x, xi, xii, xiv et xv n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO est régie par son Règlement intérieur, dans sa version modifiée : article 31 révisé bis et article 32 révisé.

Recommandation i

6. *Le GRECO avait recommandé (i) 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 tenus 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.*

7. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO avait pris note de l'adoption d'une définition plus précise des « personnes de confiance ». En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO avait pris note des nouvelles fonctions du Commissaire aux normes dans la vie publique, qui consistent à enquêter sur les violations présumées des règles d'intégrité, à signaler les éventuels cas de corruption et à demander un contrôle juridictionnel, ainsi que des nouvelles dispositions prévoyant un délai de viduité pouvant atteindre deux ans entre l'exercice d'une fonction publique et celui d'un emploi dans le secteur privé. Toutefois, la Loi sur l'administration publique laissait les « personnes de confiance » en dehors du champ d'application de la plupart des exigences d'intégrité et obligations d'information². En outre, le nombre de nominations de personnes de confiance n'avait pas été limité « au strict minimum » et le nombre total de « personnes de confiance » pouvant être recrutées³ n'avait pas diminué.

8. Les autorités maltaises renvoient à nouveau à l'adoption de la Loi sur les nominations (personnes de confiance) (Loi XVI de 2021), qui inclut une définition de « personne de confiance » et fournit une base juridique aux ministres et aux secrétaires parlementaires pour recruter directement des individus en dehors du secteur de la fonction publique, en se fondant sur une relation de confiance personnelle. Elles rappellent également que le Commissaire aux normes dans la vie publique est habilité à enquêter et à faire rapport, de sa propre initiative ou à la suite du dépôt d'une plainte, sur toute violation des codes d'éthique en vigueur commise par un membre de la Chambre, ou par une personne de confiance, et qu'il a 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* » et de demander un contrôle juridictionnel des décisions de ne pas engager de poursuites. Elles mentionnent, une nouvelle fois, l'instauration du délai de viduité de deux ans imposé à tout agent public ayant exercé des fonctions de régulation ou de contrôle avant d'exercer un emploi dans le secteur privé. En outre, les autorités indiquent qu'un projet sur deux ans intitulé « *Améliorer le cadre en matière d'intégrité et de transparence à Malte* » a été lancé en septembre 2021 à la demande du Commissaire aux normes dans la vie publique. Ce projet, qui bénéficie du financement de l'Instrument d'appui technique de l'Union européenne, est mis en œuvre par l'OCDE.

² L'exclusion expresse des « personnes de confiance » des agents publics en vertu de la Loi sur l'administration publique les laisse en dehors du champ d'application de la plupart des normes d'intégrité et des obligations d'information.

³ Au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation, il était permis de recruter jusqu'à 700 « personnes de confiance ».

9. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. La grande majorité avait déjà été prise en considération dans le Rapport de Conformité précédent. Le GRECO note avec intérêt le projet en cours visant à améliorer l'intégrité et la transparence à Malte, au regard duquel bon nombre des préoccupations sous-tendant les recommandations formulées restent d'actualité⁴. Jusqu'à ce que d'autres mesures soient prises pour satisfaire pleinement aux deux volets de cette recommandation (à savoir : limiter au strict minimum le nombre de « personnes de confiance » et garantir que toutes les PHFE respectent les normes applicables en matière d'intégrité, de conflits d'intérêts, d'obligations déclaratives soumises à la surveillance du Commissaire aux normes dans la vie publique), le GRECO ne saurait considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.

10. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

11. *Le GRECO avait recommandé 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.*

12. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un organe interministériel avait été mis en place pour définir une stratégie nationale de lutte contre la corruption et de renforcement de l'intégrité, mais le vrai travail d'élaboration de cette stratégie n'avait pas encore commencé à l'époque du rapport.

13. Les autorités maltaises réaffirment leur volonté d'élaborer une stratégie de renforcement de l'intégrité et mentionnent plusieurs mesures de sensibilisation aux questions liées à l'intégrité mises en œuvre. Les autorités indiquent également qu'un nouveau cadre de gestion des conflits d'intérêts pouvant affecter les PHFE devrait être lancé d'ici la fin de l'année 2023. Il est également précisé qu'une fois ce cadre entré en vigueur, l'étape suivante consistera à définir une stratégie de renforcement de l'intégrité fondée sur les risques en s'appuyant sur les éléments tangibles qu'auront recueillis les services publics maltais et les enseignements qu'ils en auront tirés.

14. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il semblerait que l'évaluation des risques n'ait pas été réalisée et que la stratégie de lutte contre la corruption et de renforcement de l'intégrité n'ait pas été adoptée. Le GRECO appelle les autorités maltaises à redoubler d'efforts afin de mettre en place sans plus tarder une stratégie complète de lutte contre la corruption et de renforcement de l'intégrité, couvrant toutes les PHFE.

⁴ Voir le document intitulé *Review of the Standards in Public Life Act of Malta* [analyse de la Loi sur les normes dans la vie publique à Malte], publié dans le cadre du projet « Améliorer le cadre d'intégrité et de transparence à Malte », [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/INT\(2022\)9/FINAL&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/INT(2022)9/FINAL&docLanguage=en)

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

Recommandation iii

16. *Le GRECO avait recommandé (i) 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.*

17. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité de l'adoption du Programme de sensibilisation à l'intégrité (IEAL) et du lancement de sa mise en œuvre en 2021. D'autres mesures de sensibilisation à l'intégrité étaient en cours d'élaboration et devaient se concrétiser dans le courant de l'année 2021. Toutefois, les nouvelles mesures se limitaient uniquement aux personnes occupant des postes « à haut risque » et aux candidats à des postes d'encadrement supérieur, ce qui était insuffisant, puisque la recommandation mentionnait « toute personne occupant des hautes fonctions dans l'exécutif ».

18. Les autorités maltaises indiquent désormais qu'en complément du lancement du Programme de sensibilisation à l'intégrité (IEAL), d'autres mesures visant à promouvoir la sensibilisation et la diffusion d'informations (fiches en ligne, webinaires, séminaires et formations en cours d'emplois) sont mis en œuvre de façon systématique. Selon les informations statistiques fournies par les autorités, 909 employés publics ont participé au programme IEAL en 2021 et 1134 autres en 2022. En outre, les autorités affirment que les nouveaux employés et les fonctionnaires déjà en service bénéficient régulièrement d'une formation initiale et d'un rappel sur l'intégrité et l'éthique.

19. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait que le programme IEAL soit mis en œuvre pour les fonctionnaires, le nombre de participants augmentant chaque année, ce dont il faut se féliciter. Néanmoins, le GRECO n'a reçu aucune nouvelle information indiquant si des PHFE ont pris part aux activités de sensibilisation et de formation sur l'éthique et l'intégrité, ou si ces activités ont été conçues pour bénéficier aux PHFE, comme l'exige cette recommandation. En outre, aucune information sur les exigences en matière d'intégrité et leur respect ne semble être facilement accessible au public. Il s'ensuit que le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

21. *Le GRECO avait recommandé 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.*
22. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités envisageaient une modification de la Loi sur les normes dans la vie publique en vue de créer un organisme compétent pour prodiguer des conseils confidentiels aux PHFE, qui devait faire l'objet d'une procédure de consultation publique avant d'être soumise au Parlement en juin 2021.
23. Les autorités maltaises réaffirment la volonté du gouvernement d'adopter une approche globale et contextuelle lors de l'évaluation de la Loi sur les normes dans la vie publique (Chapitre 570 des Lois de Malte) à l'issue du projet de l'OCDE intitulé « Améliorer le cadre en matière d'intégrité et de transparence à Malte » (voir le paragraphe 8 ci-dessus). Ce projet a été conclu le 27 octobre 2023 et les autorités ont l'intention de renforcer l'efficacité du Bureau du Commissaire aux normes de la vie publique en mettant en œuvre les recommandations résultant de ce projet.
24. Le GRECO note qu'aucun fait nouveau n'a été présenté concernant la présente recommandation et prend note de l'intention des autorités maltaises de prendre des mesures concrètes à la lumière des conclusions du projet « *Améliorer le cadre en matière d'intégrité et de transparence à Malte* », attendues d'ici la fin de l'année 2023.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation v

26. *Le GRECO avait recommandé (i) 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.*
27. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Un consultant externe chargé d'effectuer l'analyse de la Loi sur la liberté d'information avait été sélectionné et le travail sur l'analyse elle-même semblait être en cours. Cependant, les conclusions de l'analyse 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 restrictive n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du rapport précédent.
28. Les autorités maltaises ne communiquent aucun élément nouveau concernant l'analyse susmentionnée. Ils ajoutent qu'à la suite d'un appel d'offres, une société internationale a été chargée de mettre en place un nouveau système de gestion des

demandes d'information, qui vise à lancer un nouveau site web pour ces demandes d'ici fin 2024/début 2025.

29. Le GRECO regrette l'absence de progrès en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation v. De plus, le résultat de l'analyse précédemment lancée n'est pas connu, et une nouvelle initiative a été lancée pour mettre en place un système de gestion des demandes d'information, attendu, au plus tôt, pour fin 2024. Il n'est pas certain que les travaux sur ce nouveau système aient même commencé. Dans l'ensemble, plus de quatre ans après l'adoption du rapport d'évaluation, aucun progrès tangible n'a été réalisé dans la mise en œuvre de la présente recommandation. Dans ces conditions, le GRECO ne peut plus maintenir sa conclusion précédente, à savoir que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

30. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi

31. *Le GRECO avait recommandé 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. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Si certaines avancées juridiques et pratiques visant à faciliter la consultation publique sur des projets de loi étaient en cours, elles étaient limitées à des fins spécifiques et étroites et n'étaient pas applicables aux projets de loi du gouvernement et aux projets de textes présentant un intérêt public particulier. De plus, aucune mesure n'avait été prise pour limiter et encadrer clairement les exceptions à la règle en matière de consultations publiques, ni pour certaines catégories de projets de loi.

33. Les autorités maltaises renvoient à présent à la Directive n° 6.1 du 6 avril 2017 publiée par le Bureau du Secrétaire permanent principal, définissant une procédure standard à suivre pour tout exercice de consultation publique en ligne. Les autorités signalent également qu'une révision du système de consultation a été entreprise, dans le but de garantir un processus de consultation inclusif, structuré et centralisé. À cet effet, un portail de consultation actualisé⁵ a été lancé au début de l'année 2023. Le système de consultation publique est censé fournir des statistiques relatives au respect des délais et à la gestion du processus de consultation publique par les ministères. Les autorités déclarent qu'un certain nombre de réformes importantes font actuellement l'objet d'une consultation publique, notamment une réforme de la compilation des preuves lors des audiences préliminaires et des procédures de renvoi en justice pénale, ainsi que des projets de modification de la législation visant à renforcer les enquêtes judiciaires en cas de décès et de blessure grave sur le lieu de travail. Les autorités indiquent également qu'au cours de la période 2021-2023, le gouvernement a mené plus de

⁵ Le portail de consultation est accessible via le lien suivant : <https://www.gov.mt/mt/publicconsultation/Pages/default.aspx>

50 consultations publiques législatives et plus de 130 consultations publiques non-législatives, recevant chacune entre 49 et 2 596 commentaires.

34. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Plusieurs mesures concrètes prometteuses semblent avoir été prises, telles que la réforme du processus de consultation publique et la mise à jour du portail internet. Toutefois, les informations communiquées ne répondent pas aux problématiques essentielles soulevées dans la recommandation, qui veut que seules des exceptions spécifiques et limitées à la divulgation des projets de loi du gouvernement et d'autres projets de textes présentant un intérêt public particulier soient possibles et clairement encadrées et que le résultat des consultations publiques soit publié en ligne en temps utile. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, la Directive n° 6.1 est entrée en vigueur avant la rédaction du Rapport d'Évaluation et avait par conséquent déjà été prise en considération lors de l'adoption de la recommandation. Aucune nouvelle information indiquant si les exceptions aux consultations publiques ont été limitées n'a été reçue. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, si la révision du système de consultation publique et le lancement d'un site internet actualisé représentent des avancées prometteuses, les résultats des consultations n'ont été publiés que pour un nombre très limité de mesures gouvernementales. Il est clairement nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires aux consultations publiques sur les projets de loi. Il s'ensuit que la présente recommandation ne peut être considérée comme ayant été mise en œuvre plus que partiellement.

35. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

36. *Le GRECO avait recommandé 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.*

37. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Bien que le Commissaire aux normes dans la vie publique ait publié un document de consultation relatif à la réglementation du lobbying à Malte, dans lequel il proposait que le lobbying soit réglementé par une législation spécifique, il n'existait alors aucune règle ou législation en ce sens, pas même à l'état de projet de texte.

38. Les autorités maltaises font aujourd'hui valoir que le gouvernement a l'intention d'adopter une approche globale de la question lors de l'évaluation de la Loi sur les normes dans la vie publique, dans le contexte du projet de l'OCDE visant à améliorer le cadre en matière d'intégrité et de transparence à Malte (voir le paragraphe 8 ci-dessus).

39. Le GRECO note qu'aucune information nouvelle n'a été fournie par les autorités. Il regrette l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre de la présente recommandation et souligne une fois encore l'importance d'un cadre juridique solide visant à promouvoir la transparence des activités de lobbying dans les hautes fonctions de l'exécutif. Le GRECO

appelle les autorités maltaises à renforcer leurs efforts en vue d'établir des règles claires pour régir les contacts entre toutes les PHFE et les lobbyistes/tiers et assurer que ces contacts et les sujets traités sont rendus publics.

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

Recommandation viii

41. *Le GRECO avait recommandé 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. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Certaines mesures législatives et pratiques avaient été prises concernant la nomination des membres de la Commission permanente anticorruption (CPA) et conférant de nouvelles prérogatives à cette dernière et à l'Ombudsman en matière de renvoi direct des cas suspects de corruption au procureur général. Toutefois, les autorités ne disposaient pas à l'époque d'informations suffisantes quant à l'application effective de ces réformes en pratique, informations qui auraient été utiles pour attester de la mise en œuvre de cette recommandation.

43. Les autorités maltaises renvoient une nouvelle fois à une révision de la [Stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption](#) (NAFCS), publiée le 31 mai 2021 dans l'objectif de 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 publiques⁶. Les autorités font valoir que, d'après les résultats de l'[Évaluation nationale des risques](#) en matière de fraude et de corruption, publiée en décembre 2022, les tâches définies dans la NAFCS restent valides et suffisamment détaillées. En outre, les autorités indiquent qu'au cours de la période 2015-2023, les budgets des principaux organes externes et de contrôle, tels que le bureau du médiateur, l'office national d'audit, le commissaire aux normes de la vie publique et le département d'audit interne et d'enquêtes du gouvernement (IAID) ont augmenté régulièrement, passant de 20 % (médiateur) à 75 % (IAID).

44. Le GRECO note avec intérêt la publication de l'Évaluation nationale des risques en matière de fraude et de corruption (NRA), qui fournit une vue d'ensemble de la NAFCS révisée, des informations sur le Comité de coordination du Département des audits et des enquêtes internes (IAID), chargé de préparer cette évaluation, ainsi que des définitions de la fraude et de la corruption, des informations sur l'approche et la méthodologie adoptées lors de l'évaluation des risques, les résultats de l'évaluation et des indications de la voie à suivre. Bien que l'Évaluation nationale des risques ne propose pas une stratégie pour renforcer la capacité,

⁶ Comme indiqué dans le Rapport de Conformité précédent, la NAFCS 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 établissant 23 mesures spécifiques assorties d'un calendrier pour leur mise en œuvre.

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, le GRECO note qu'en pratique la tendance à l'augmentation des budgets des organes de contrôle concernés se poursuit. Le GRECO encourage les autorités à renforcer le travail de ces organes afin de s'assurer que les institutions publiques chargées de fonctions de régulation et de contrôle concernant la gestion des ressources publiques sont surveillées par les organes de contrôle et sont effectivement tenues pour responsables en cas de violations. Compte tenu du renforcement progressif des organes de contrôle, ainsi que de la mise en œuvre continue de la Stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption, le GRECO estime que la présente recommandation a été suivie.

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

Recommandation ix.

46. *Le GRECO avait recommandé 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.*

47. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. La législation à laquelle renvoyaient les autorités n'établissait pas à l'époque d'obligation pour les PHFE de déclaration *ad hoc* des conflits d'intérêts. De plus, aucune procédure ni aucun délai n'avaient été mis en place pour résoudre les situations de conflit d'intérêts. Enfin, les autorités faisaient état de discussions en cours concernant l'élaboration d'une politique de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public, mais ce processus n'en était qu'à ses débuts.

48. Les autorités maltaises déclarent qu'un cadre de gestion des conflits d'intérêts destiné aux PHFE est en cours d'élaboration. En particulier, les autorités se réfèrent à la préparation d'une directive 16 intitulée "Cadre directeur pour la prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans l'administration publique". Ce cadre définira notamment ce qu'est un conflit d'intérêts, fournira des lignes directrices aux fonctionnaires sur l'identification et la gestion des conflits d'intérêts, et établira l'obligation de signaler tout conflit de ce type avant l'entrée en fonction, ainsi que pendant l'exercice des fonctions. La directive 16 a été adoptée le 27 novembre 2023 et entrera en vigueur le 1er février 2024.. Les autorités renvoient également à diverses initiatives visant à consolider les dispositions connexes du Code de gestion de la fonction publique (CGFP). Dans ce contexte, elles font référence à la Directive n° 15 intitulée « *Politique pour la promotion de l'intégrité, l'information des agents publics et leur évaluation dans ce domaine* », publiée par le Secrétaire permanent principal le 20 avril 2021.

49. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe que la Directive 16, qui est censée traiter les questions sous-jacentes à la présente recommandation, a été adoptée le 27 novembre 2023. Bien que l'adoption de cette directive soit une évolution

bienvenue, elle n'est pas encore entrée en vigueur. Le GRECO reconnaît les mesures prises par les autorités, notamment l'adoption d'une nouvelle législation sur le sujet, qui représente un pas important dans la bonne direction. Il réévaluera la mise en œuvre de cette recommandation une fois que la directive 16 sera disponible. A la lumière de ce qui précède, le GRECO considère que la présente recommandation a été partiellement respectée.

50. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

51. *Le GRECO avait recommandé (i) 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.*

52. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans le Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. La circulaire récente du Secrétaire permanent principal interdisant les activités parallèles aux directeurs et présidents exécutifs ne couvrait qu'une petite partie des PHFE, s'écartant par conséquent de l'objectif de renforcement de la cohérence des dispositions existantes en matière d'incompatibilités et d'activités parallèles. Aucun progrès tangible n'avait été signalé en ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation.

53. Les autorités maltaises indiquent à présent que la directive 16 (adoptée le 27 novembre 2023) établit également le cadre relatif aux incompatibilités et aux activités secondaires des PHFE.

54. Le GRECO prend note de l'adoption de la directive 16, qui est censée établir un cadre pour la gestion et la résolution des conflits d'intérêts, des incompatibilités et des activités parallèles. Cela dit, le texte de la directive n'a pas encore été fourni au GRECO que très récemment, ce qui empêche son évaluation sur le fond. Dans l'attente, le GRECO n'est pas en mesure de considérer cette recommandation comme mise en œuvre, même partiellement.

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

Recommandations xi et xii

56. *Le GRECO avait recommandé que le régime actuel de déclaration de patrimoine et d'intérêts soit renforcé (i) en 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)

57. *Le GRECO avait recommandé 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)*

58. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que les recommandations xi et xii n'avaient pas été mises en œuvre. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation xi, aucune information n'avait été fournie à propos de l'allongement de la liste des personnes tenues de soumettre une déclaration ou de l'obligation d'y mentionner les avoirs et les intérêts du conjoint. En ce qui concerne le deuxième volet de cette recommandation, aucune mesure rendant les déclarations systématiquement accessibles en ligne n'avait été signalée. En ce qui concerne la recommandation xii, aucune information n'avait 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. Certaines modifications de la législation relative à la vérification des déclarations des détenteurs de charges publiques supérieures étaient envisagées, mais ces initiatives n'avaient pas encore été formellement lancées. De plus, les propositions du Commissaire concernant les Codes d'éthique révisés ne s'appliquaient pas à toutes les PHFE et ne s'étaient pas encore concrétisées à l'époque de la publication du Rapport.

59. Les autorités maltaises mentionnent, une fois de plus, le fait que 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 gouvernement a l'intention d'évaluer les rapports qu'il recevra dans le cadre du projet de l'OCDE intitulé « *Améliorer le cadre en matière d'intégrité et de transparence à Malte* » (voir le paragraphe 8 ci-dessus) afin de traiter cette question de façon globale. En outre, les autorités rappellent que le Commissaire aux normes de la vie publique n'est pas chargé de superviser les PHFE qui sont dans le service public⁷, car cela relève de la compétence d'autres organes établis par la Constitution.

⁷ Selon l'explication fournie par les autorités, le terme "secteur public" désigne toutes les organisations gouvernementales et leurs employés, par opposition au secteur privé (entreprises privées, organisations non gouvernementales et leurs employés). La fonction publique comprend les ministères et les départements du gouvernement. La fonction publique est le cœur de l'appareil administratif du gouvernement, mais cet appareil a d'autres composantes. Il s'agit notamment des autorités et agences statutaires, des fondations gouvernementales et des sociétés détenues majoritairement par le gouvernement. Ces entités font partie du secteur public mais pas de la fonction publique.

60. Le GRECO observe qu'aucun fait nouveau n'est intervenu en ce qui concerne les deux recommandations susmentionnées au cours de la période visée par le présent Rapport. Il s'inquiète du fait que, plus de quatre ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation, aucune mesure concrète n'ait été prise pour renforcer le système de déclaration de patrimoine et d'intérêts à l'égard des PHFE, garantir que le public ait accès aux déclarations, réaliser des contrôles en amont efficaces et instaurer des sanctions dissuasives en cas d'infraction.

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

Recommandation xiii

62. *Le GRECO avait recommandé (i) 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.*

63. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait pris note, en ce qui concerne le premier volet de la recommandation, des réformes du système de justice pénale, notamment des premières initiatives pour le transfert des fonctions de poursuite de la police vers le Bureau du procureur général et de l'introduction d'un contrôle juridictionnel des décisions du procureur général de ne pas poursuivre. Toutefois, la police continuait d'exercer des fonctions considérables de poursuite dans les procédures pénales, parallèlement au Bureau du procureur général, ce qui était en contradiction avec les recommandations de la Commission de Venise. En outre, la possibilité de demander un contrôle juridictionnel des décisions de non-poursuite était limitée uniquement au cas où les institutions auraient elles-mêmes soumis le signalement de corruption. Le GRECO avait également noté que si la nouvelle procédure de nomination du procureur général marquait une amélioration, le pouvoir exécutif conservait une influence considérable sur le procureur général, ce qui comportait un risque pour l'autonomie nécessaire du ministère public. Par ailleurs, la CPA avait conservé sa compétence en matière d'enquêtes sur d'éventuelles affaires de corruption, ce qui allait à l'encontre de la recommandation. Enfin, la fonction d'enquête dévolue aux magistrats n'avait pas été absorbée par le Bureau du procureur général.

Pour en savoir plus :

<https://publicservice.gov.mt/en/Pages/The%20Public%20Service/PublicServicePublicSector.aspx#:~:text=public%20service.gov.mt&text=The%20term%20%E2%80%9Cpublic%20sector%E2%80%9D%20refers,ministries%20and%20departments%20of%20Government.>

64. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO avait relevé que l'exercice du pouvoir de poursuites devait, en droit maltais, se fonder sur un soupçon raisonnable de commission éventuelle d'une infraction et supposait par conséquent l'existence d'informations ou d'éléments de preuve allant dans ce sens. Le GRECO avait également relevé les défis persistants auxquels était confronté le système de justice pénale, défis soulignés notamment dans les premiers résultats⁸ de l'enquête indépendante sur l'assassinat de Mme Caruana Galizia.

65. Les autorités maltaises indiquent à présent que, dans le cadre de la seconde phase du transfert progressif de la fonction de poursuites de la police au procureur général, celui-ci assume désormais la responsabilité des poursuites pour un certain nombre d'infractions supplémentaires, qui relevaient auparavant de la compétence de la police. La troisième phase a débuté le 1^{er} octobre 2022 et, dans ce contexte, de nouveaux recrutements ont eu lieu au sein du ministère public et une formation approfondie a été dispensée aux nouveaux procureurs ainsi qu'à ceux déjà en poste. Le lancement de la quatrième phase en cours a débuté le 1^{er} octobre 2023. La cinquième et dernière phase du transfert des fonctions de poursuite de la police débutera le 1^{er} octobre 2024. Les autorités soulignent que la poursuite de toutes les infractions liées à la corruption a été transférée au bureau du procureur général à compter du 1^{er} octobre 2020. Les autorités font également part du lancement du Plan opérationnel et stratégique du Bureau du procureur général et du Bureau de l'État, le 15 février 2023. Ce plan quinquennal vise à identifier et résoudre les problématiques auxquelles le Bureau se voit confronté et définit une feuille de route pratique de mesures visant à optimiser son efficacité opérationnelle.

66. Pour illustrer les effets de la réforme en cours, les autorités indiquent que du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2022, le Bureau du procureur général a engagé 71 poursuites pour blanchiment de capitaux uniquement (18) ou blanchiment d'argent associé à une infraction sous-jacente (53). D'autres affaires ont été déférées à la justice, notamment pour des infractions en lien avec des pratiques de corruption dans le secteur privé, des tentatives de pots-de-vin, des tentatives de corruption et de fraude fiscale. Plusieurs personnes politiquement exposées par le passé figurent parmi les inculpés. Selon les autorités, au cours de l'année 2022, les poursuites entamées et menées par le Bureau du procureur général ont conduit à 11 condamnations pour infractions financières.

67. De plus, depuis les modifications apportées à la Loi sur la Commission permanente anticorruption (Chapitre 326 des Lois de Malte), permettant au CPA de transmettre des rapports sur d'éventuels cas de corruption au Bureau du procureur général, trois rapports ont été transmis en 2021, lesquels ont ensuite été communiqués aux forces de police en vue d'une enquête criminelle. Les forces de police ont conclu à l'absence de preuve d'activité criminelle dans deux de ces affaires, tandis que l'enquête est toujours en cours pour la

⁸ En particulier, les conclusions de l'enquête publique suggéraient que « *l'assassinat était intrinsèquement, sinon exclusivement, lié au travail d'investigation de Mme Caruana Galizia, qui comprenait des allégations d'irrégularités administratives ou d'abus dans de grands projets de développement impliquant des éléments de grandes entreprises* ». Les conclusions préliminaires incluaient, entre autres, la recommandation suivante : « *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* ».

troisième affaire. Deux autres cas ont été renvoyés au Bureau du procureur général par la CPA en 2022 et transmis simultanément aux forces de police pour enquête. En 2023, une affaire a été renvoyée par la CPA au Bureau du procureur général et a été transférée aux forces de police maltaises en vue d'une enquête criminelle, mais aucune preuve d'activité criminelle n'a été établie. Les autorités sont d'avis que l'enquête menée par la CPA n'empêche pas, dans la pratique, l'ouverture d'une enquête sur les infractions et la poursuite de ces infractions par la police et par le Bureau du procureur général.

68. Les autorités expliquent en outre que les forces de police sont habilitées, en vertu de la législation nationale, à ouvrir une enquête sur la base de la réception d'informations, d'un rapport ou d'une plainte démontrant qu'une infraction a pu être perpétrée, sans que la communication d'éléments de preuve supplémentaires ne soit requise. Enfin, en ce qui concerne la fonction d'enquête dévolue aux magistrats, les autorités indiquent que l'objectif visé est la collecte et la préservation efficaces des éléments de preuves et qu'une telle enquête peut être ouverte soit après réception d'informations par les forces de police, soit à la demande d'une personne physique.

69. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, il salue le processus de transfert progressif des fonctions de poursuite de la police vers le Bureau du procureur général. Le GRECO est conscient du fait que cette réforme n'est pas encore arrivée à son terme et que d'autres mesures sont en préparation ; à ce jour, il n'a été fait état d'aucune enquête sur des infractions liées à des faits de corruption impliquant des PHFE qui aurait conduit à une condamnation. En outre, le GRECO reconnaît que la fonction d'enquête du Bureau du procureur général s'est élargie progressivement, et il apparaît que la fonction d'enquête et de poursuites pénales en lien avec les infractions de corruption impliquant des PHFE est désormais dévolue au ce Bureau. Toutefois, il ressort des informations fournies par les autorités que la CPA et les forces de police conservent des fonctions d'enquête parallèles, ce qui est contraire à l'esprit du premier volet de la recommandation. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts visant à transférer la fonction d'enquête et de poursuites en lien avec les infractions de corruption impliquant des PHFE, y compris la fonction d'enquête dévolue aux magistrats, au Bureau du procureur général, sans conserver de processus parallèles relevant d'autres organismes.

70. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO prend note des éclaircissements supplémentaires apportés, étayés par des exemples concrets, quant à la possibilité d'ouvrir une enquête en lien avec des infractions pénales en se fondant sur la connaissance du fait qu'une infraction pourrait avoir été commise ou sur des informations en ce sens. Ce volet de la recommandation est par conséquent respecté.

71. Au regard de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

72. *Le GRECO avait recommandé (i) 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.*

73. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Aucune mesure — pas même une analyse juridique des options envisageables — n'avait été prise par les autorités. Il est rappelé 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, avait 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.

74. Les autorités maltaises ne communiquent aucun élément nouveau concernant cette recommandation.

75. Le GRECO considère que la recommandation xiv n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xv

76. *Le GRECO avait recommandé (i) 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.*

77. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, la compétence du Commissaire était limitée à la vérification du respect des règles d'intégrité. Il avait été noté qu'il ne disposait pas du pouvoir de proposer une sanction dans les cas de violation des règles d'éthique et d'intégrité. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, la Loi sur les normes dans la vie publique limitait la compétence du Commissaire aux actes survenus après son entrée en vigueur.

78. Les autorités maltaises maintiennent qu'une violation constatée par le Commissaire, malgré l'absence d'amende ou d'autre sanction conséquente, apporte quand même une juste satisfaction à la société et au plaignant et renforce le poids du Code d'éthique. De leur point de vue, l'importance de l'atteinte à la réputation inhérente à la constatation par le Commissaire d'une violation des règles d'éthique et d'intégrité constitue une mesure

adéquate. Cela étant dit, le gouvernement se dit prêt à réévaluer cet aspect à la lumière des conclusions et des recommandations du projet de l'OCDE intitulé « *Améliorer le cadre en matière d'intégrité et de transparence à Malte* » (voir le paragraphe 8 ci-dessus) et à traiter cette question de façon globale. L'un des rapports attendus dans le cadre de ce projet vise à renforcer les capacités du Commissaire.

79. Le GRECO prend note de l'opinion divergente exprimée par les autorités en ce qui concerne cette recommandation. Cependant, la position qu'elles défendent n'entre pas en ligne de compte dans le contexte de la procédure de conformité. Le GRECO attend que des mesures soient prises afin de respecter les recommandations qui ont été formulées à l'issue de l'évaluation mutuelle. Les résultats du projet de l'OCDE susmentionné peuvent être l'occasion de prendre des mesures concrètes pour doter le Commissaire aux normes dans la vie publique de moyens efficaces pour conduire des enquêtes et imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour toute infraction commise par des PHFE, même lorsque celle-ci résulte d'actions qui précèdent la promulgation de la Loi sur les normes dans la vie publique. Le GRECO exhorte les autorités à prendre les mesures nécessaires sans plus tarder.

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

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des services répressifs

Recommandation xvi.

81. *Le GRECO avait recommandé 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.*

82. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité de l'adoption de procédures opérationnelles normalisées pour les communications avec les médias, de la désignation du responsable médias comme porte-parole de la police et de la tenue de conférences de presse sur les affaires importantes. Le GRECO avait également relevé que le renforcement de la confiance du public dans la police figurait parmi les objectifs de la Stratégie de transformation de la police maltaise. La mise en route de l'Agence d'aide aux victimes avait aussi été saluée. Cependant, ces mesures n'étaient que très récentes à l'époque et leur efficacité devait être évaluée à la lumière d'exemples concrets dans la pratique.

83. Les autorités maltaises indiquent aujourd'hui qu'à la suite de la publication de la Stratégie de transformation en septembre 2020, les forces de police ont atteint le score de confiance auprès du public le plus élevé depuis 2008, avec un indice de confiance de 69 %,

comparable au niveau de confiance moyen au sein de l'Union européenne⁹, qui ensuite s'est amélioré et a atteint 70 % selon l'enquête Eurobaromètre de l'hiver 2022-2023¹⁰. Des points presse périodiques sont organisés régulièrement par la police pour communiquer avec la presse (et par extension, avec le grand public). À titre d'exemple, les autorités font référence aux nombreuses séances d'information des médias organisées en 2021-2023 par les forces de police concernant des affaires d'intérêt public général (60 en 2023 (jusqu'en septembre), 88 en 2022 et 80 en 2021), dont certaines ont également été transmises par le biais des médias sociaux. Enfin, les personnes qui déposent des rapports auprès de la police reçoivent une carte de rapport officielle, qui accuse réception du rapport et permet au déposant de fournir un retour d'information sur les mesures prises par la police en réponse à ce rapport.

84. Le GRECO note avec satisfaction l'augmentation du niveau de confiance du public dans la police maltaise révélée par les enquêtes. S'il s'agit d'une avancée encourageante, les enquêtes indiquent que la perception globale à l'égard de la corruption à Malte s'est détériorée (92 % des répondants laissant entendre que la corruption est étendue dans le pays, un chiffre en hausse de 13 % par rapport à 2022)¹¹. En outre, il ressort de la récente enquête Eurobaromètre 534 que les services de police et des douanes maltais sont cités par 55 % des répondants comme l'un des secteurs les plus fortement touchés par la corruption. Dans ce contexte, le GRECO appelle les autorités à continuer d'enquêter de manière ciblée sur la perception publique de la corruption au sein de la police et à s'attaquer aux problèmes qui subsistent. En ce qui concerne la présente recommandation, il semblerait que des mesures cohérentes soient prises pour améliorer la politique de communication des forces de police. Les informations fournies par les autorités permettent de considérer que cette recommandation a été respectée.

85. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvii

86. *Le GRECO avait recommandé 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.*

⁹ Selon l'enquête Standard Eurobaromètre 97, intitulée "L'opinion publique dans l'Union européenne", publiée en septembre 2022, accessible par le lien suivant :

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=83434>

¹⁰ Enquête standard Eurobaromètre 98, intitulée "Opinion publique dans l'Union européenne", publiée au début de l'année 2023, accessible via le lien suivant :

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=86115>

¹¹ D'après les résultats de l'Enquête Eurobaromètre spéciale de 2023 sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l'UE : <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=87714>

87. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. L'adoption de la politique de mutation horizontale et de la politique de lutte contre la fraude et la corruption, ainsi que la mise en place du Bureau d'audit interne (IAO), avaient été saluées. Toutefois, les autorités avaient été encouragées à examiner la question de savoir si les « cadeaux de courtoisie mineurs » qui peuvent être acceptés à titre exceptionnel pourraient être traités dans un document de politique générale ou dans le Code d'éthique. Le GRECO avait souligné que les différentes politiques devaient 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. La nécessité de poursuivre les efforts pour résoudre les problèmes restants, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une stratégie fondée sur des évaluations des risques, de systèmes de progression de carrière fondés sur le mérite, la garantie de la neutralité politique et d'une indépendance opérationnelle suffisante, une sensibilisation accrue ainsi que l'équilibre entre les sexes, avait été soulignée.

88. Les autorités maltaises indiquent à présent que les forces de police promeuvent activement leur politique de lutte contre la fraude et la corruption au moyen d'outils de communication internes et de programmes de formation complets. Les forces de police sensibilisent également à l'utilisation de différents instruments de déclaration venant appuyer cette mission. Les autorités soulignent, en outre, que les agents font usage des mécanismes de déclaration disponibles avec un bon sens de l'anticipation, dans le souci de respecter la politique de lutte contre la fraude et la corruption et de promouvoir la transparence et la responsabilité. Ainsi, quelque 356 entrées ont été enregistrées dans le Registre des cadeaux, des gratifications et des marques d'hospitalité depuis sa mise en place en décembre 2020. D'après les autorités, des informations tirées du registre sont souvent demandées par les médias locaux en vertu de la Loi sur la liberté de l'information. De plus, le personnel des forces de police peut s'adresser au Bureau de l'agent d'intégrité pour signaler d'éventuels cas de corruption, y compris de manière anonyme, par le biais d'un site web réservé à cet effet. En outre, le Bureau d'audit interne de la police (IAO) a mené plusieurs audits de performance dans des domaines spécifiques, notamment sur le Bureau des armes, le service en charge des effectifs et des événements majeurs, et la gestion des véhicules. L'IAO réalise actuellement un audit du service des Ressources humaines en vue de centraliser et de rationaliser les données et de remanier les processus de ressources humaines en s'appuyant sur l'automatisation.

89. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il relève que le registre des cadeaux et des gratifications est exploité dans la pratique et que le Bureau de l'agent d'intégrité et le Bureau d'audit interne (IAO), récemment mis en place, est opérationnel. Toutefois, les informations communiquées ne renvoient qu'en partie à l'élément essentiel visé par la recommandation, à savoir la mise en place d'un ensemble solide de règles, la conformité effective aux règles établies, des systèmes de progression de carrière fondés sur le mérite, la neutralité politique, une indépendance opérationnelle suffisante, une sensibilisation accrue et l'équilibre entre les sexes. Tant que des mesures spécifiques portant sur ces aspects n'auront pas été communiquées au GRECO et qu'il ne les aura pas évaluées, il ne pourra pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.

90. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx

91. *Le GRECO avait recommandé (i) 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.*

92. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité de la nouvelle procédure, plus transparente, de sélection et de nomination du chef de la police et de son adjoint. Il avait relevé également qu'en vertu de la Politique de mutation horizontale, la procédure de pourvoi des postes vacants dans la police se fondait sur un processus équitable, impartial et non discriminatoire, qu'elle précisait les critères à appliquer et qu'elle impliquait la codécision d'un organe. Toutefois, ces procédures semblaient se limiter au recrutement initial et aux mutations horizontales. Aucune exigence similaire ne semblait être applicable à toutes les promotions effectuées au sein de la police, notamment en ce qui concerne les grades inférieurs et supérieurs. En outre, le Règlement sur les nominations ne contenait que des dispositions sur le refus de promotions, mais pas sur les promotions en tant que telles. À l'époque, Malte devait encore faire la preuve d'une application cohérente des procédures en ce qui concerne les promotions dans l'ensemble des forces de police, comme l'exigeait la recommandation.

93. Les autorités maltaises maintiennent que la Politique de mutation horizontale instaure un système de mutation horizontale basé sur le mérite et que les postes vacants en interne sont pourvus à la suite d'appels à candidatures et sont soumis à un processus de sélection équitable et transparent. Les autorités indiquent que pour la seule année 2023, un total de 486 demandes ont été déposées au titre de cette politique, ce qui témoigne d'un niveau de confiance élevé. Les autorités indiquent également que les agents de police doivent avoir suivi un programme de parrainage et être en poste depuis au moins trois ans pour pouvoir prétendre à une mutation horizontale vers un service spécialisé. Cette pratique s'ancre de plus en plus solidement dans la culture des forces de police, les agents prenant conscience que ces mutations sont basées sur le mérite et qu'ils ne sont pas censés chercher d'autres voies pour les obtenir.

94. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle que l'adoption de la Politique de mutation horizontale avait été prise en considération dans le Rapport de Conformité précédent et que ses lacunes, mises en lumière à l'époque, ne semblent pas avoir été comblées, c'est-à-dire que cette politique n'est toujours pas applicable aux promotions, qu'il s'agisse de grades inférieurs ou supérieurs. Aucun fait nouveau n'ayant été communiqué par les autorités, le GRECO n'est pas en mesure de considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.

95. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xx reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi

96. *Le GRECO avait recommandé 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.*

97. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait salué l'adoption de la nouvelle politique relative aux activités parallèles au sein de la police, définissant une procédure de demande d'exercice de ce type d'activité et fournissant des exemples d'activités compatibles/incompatibles. Cependant, les activités auxquelles un policier pouvait être autorisé à s'adonner semblaient plutôt vastes, ce qui ne satisfaisait pas à l'exigence d'établir des « critères stricts et plus explicites ». En outre, les modifications apportées aux dispositions légales (article 11 de la Loi sur la police) ne s'appliquaient pas aux agents de police déjà en service avant l'adoption de la loi n° LVI de 2021¹² ; cela leur permettait donc de contourner la plupart des nouvelles restrictions et revenait à créer deux régimes d'autorisation parallèles. Enfin, aucune information n'avait été fournie sur les mesures prises pour promouvoir les nouvelles règles et mieux les faire connaître aux forces de police.

98. Les autorités maltaises renvoient une nouvelle fois au document d'orientation et de procédure régissant les intérêts commerciaux et activités accessoires applicable aux forces de police, ainsi que les modifications de la Loi sur la police adoptées le 27 août 2021, exigeant que tout agent de police consacre tout son temps à ses fonctions et ne se consacre pas à d'autres tâches, sauf autorisation écrite préalable. D'après les autorités, quelque 376 demandes d'exercice d'une activité hors fonctions officielles ont été soumises depuis la publication de la politique, parmi lesquelles quatre ont été rejetées et six autres ont été retirées. De plus, cinq agents de police ont fait l'objet d'une enquête pour exercice présumé d'intérêts commerciaux sans autorisation préalable. Les autorités soutiennent qu'un seul régime d'autorisation s'applique aux activités parallèles au sein des forces de police - selon leur interprétation, l'article 11 de la loi sur la police telle qu'amendée s'applique à tous les officiers en service. Cependant, aucune information supplémentaire n'est fournie pour expliquer la limitation contenue dans le paragraphe 4 de la loi LVI, stipulant que la loi ne s'applique pas à ceux qui étaient membres des forces de police avant son adoption.

99. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il rappelle que les éléments exposés dans le Rapport de Situation soumis par Malte le 1^{er} mai 2023 avaient été dûment pris en considération dans le Rapport de Conformité précédent. Les rapports faisant état d'une application cohérente dans la pratique de la politique et de la procédure régissant les intérêts commerciaux et les professions complémentaires au sein des forces de police sont encourageants et témoignent des progrès accomplis à cet égard. Toutefois, il semblerait qu'aucune nouvelle mesure n'ait été prise pour traiter les points restants, qui exigeaient que des critères stricts et plus explicites soient établis pour régir l'exercice d'activités parallèles et que les modifications apportées à l'article 11 de la Loi sur la

¹² Le paragraphe 4 de la loi LVI de 2021 stipule que « cette loi ne s'applique pas à un membre de la Force qui faisait partie de la Force avant la promulgation de la loi sur la police (amendement) de 2021 ».

police s'appliquent également aux agents de police déjà en exercice afin d'éviter avant l'adoption de la loi n° LVI de 2021 deux régimes d'autorisations différents pour les activités parallèles. En l'absence de nouvelles mesures en ce sens, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.

100. Le GRECO conclut que la recommandation xxi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxii

101. *Le GRECO avait recommandé (i) que la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police soit dotée de ressources, moyens et garanties d'indépendances adéquates 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.*

102. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité du fait que la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCB) ne soit plus chargée des procédures de recours contre des décisions disciplinaires et avait noté l'introduction dans la loi du Conseil d'appel disciplinaire de la police, mandaté pour assumer cette fonction. Cependant, cette instance n'était pas encore opérationnelle à l'époque. Aucune nouvelle information n'avait été fournie quant aux garanties de son indépendance, ni sur ses ressources, et aucune mesure n'avait été signalée pour garantir que son activité soit correctement documentée et accessible au grand public.

103. Les autorités maltaises indiquent à présent que le nouveau Conseil d'appel disciplinaire de la police (PDAB) a été nommé et demeure opérationnel depuis janvier 2022. Le PDAB procède aux auditions des affaires renvoyées en appel après un verdict de culpabilité et l'imposition d'une sanction par le Commissaire de police en lien avec des infractions mineures, ou dans le cas de non-respect manifeste des procédures ayant porté préjudice aux intérêts d'un agent. À titre d'illustration, les autorités indiquent que le PDAB précédent a siégé six fois et statué sur 101 affaires en 2020, qu'il a siégé trois fois et statué sur 48 affaires en 2021 et qu'il a siégé 12 fois et statué sur 156 affaires en 2022.

104. Le GRECO prend note avec satisfaction du fait que le Conseil d'appel disciplinaire de la police (PDAB) est désormais opérationnel et qu'il a déjà examiné un nombre considérable de cas au cours de la période 2020-2022. Cela étant dit, de plus amples informations sont nécessaires concernant les ressources allouées au PDAB, les garanties de son indépendance et l'accessibilité des informations sur ses travaux pour le grand public.

105. Le GRECO conclut que la recommandation xxii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii

106. *Le GRECO avait recommandé 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.*

107. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité de l'introduction d'un nouveau cadre permettant de dénoncer les actes répréhensibles au sein de la police, y compris sous le couvert de l'anonymat. Toutefois, les dispositions de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ne s'appliquaient pas aux agents de police. Par conséquent, si les possibilités de signalement s'étaient améliorées, les mesures de protection (par exemple, contre les représailles) restaient insuffisantes.

108. Les autorités maltaises indiquent à présent que les outils de communication interne et les programmes de formation approfondie de la police permettent de promouvoir efficacement l'intégrité et les responsabilités, tout en sensibilisant à l'existence d'instruments de signalement au sein de la police. À titre d'exemple, les autorités renvoient à une affaire récente dans le cadre de laquelle trois agents de police auraient apparemment séquestré et frappé des ressortissants étrangers, affaire qui a été révélée au grand jour à la suite d'un signalement interne, lequel a conduit à l'ouverture d'une enquête et à des inculpations. En outre, les autorités indiquent que 106 rapports internes sur des actes répréhensibles ont été soumis par les officiers de police en 2022 et 36 autres en 2023. D'après les autorités, en 2022, le Bureau des normes professionnelles avait traité 467 signalements au total, dont la moitié ont abouti à l'ouverture d'une enquête. Cinquante-neuf infractions ont été établies au total, dont 48 ont donné lieu à une sanction disciplinaire mineure. La Commission du service public (PSC) a entamé des poursuites dans trois affaires requérant des sanctions disciplinaires plus lourdes¹³. Quatre autres cas ayant conduit à l'ouverture de poursuites par la PSC impliquaient des agents qui ont été contraints à la démission après des résultats positifs aux tests de dépistage de stupéfiants ou le refus de s'y soumettre. Trois affaires ont donné lieu à des poursuites pénales, dont deux pour agression et une pour faux rapport.

109. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'amélioration des possibilités de signalement au sein de la police avait été saluée dans le Rapport de Conformité précédent et les exemples récents issus de la pratique suggèrent que ces possibilités sont effectivement utilisées. Cela étant dit, les autorités n'ont pas précisé clairement quelle proportion d'enquêtes et de poursuites sont entamées par le Bureau des normes professionnelles ou la Commission du service public à la suite d'un signalement interne. Plus important encore, les autorités ne fournissent aucune nouvelle information en ce qui concerne les mesures de protection offertes aux agents de police signalant des actes répréhensibles, notamment contre les représailles. Tant que cet aspect n'aura pas été traité de manière satisfaisante, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.

110. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii reste partiellement mise en œuvre.

¹³ Une affaire a été ouverte à l'encontre d'un agent de police sous influence de substances alors qu'il était en service et deux autres pour manquement grave au respect de leurs obligations dans l'exercice de leur mission.

III. CONCLUSIONS

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

112. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), seulement un progrès modeste a été accompli. Le processus de transfert de la fonction de poursuite de la police vers le procureur général est toujours en cours : il s'articule en plusieurs étapes, mais n'est pas encore arrivé à son terme. Aucune avancée n'est intervenue en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie d'intégrité à destination des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, ce qui est regrettable. Un projet sur deux ans intitulé « *Améliorer le cadre d'intégrité et de transparence à Malte* », lancé à la demande du Commissaire aux normes dans la vie publique et mis en œuvre par l'OCDE depuis 2021, devrait générer de nouvelles initiatives concrètes dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne la dissociation des fonctions de conseil et d'exécution du Commissaire, les règles relatives aux interactions avec les lobbyistes, les contrôles en amont efficaces des déclarations de patrimoine et d'intérêts et l'introduction de la possibilité pour le Commissaire d'imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles d'intégrité. Toutefois, aucune nouvelle mesure n'a été prise dans ces domaines depuis le Rapport de Conformité précédent. Sur une note positive, les autorités ont continué à renforcer la capacité des organes compétents chargés de la surveillance de l'intégrité, et une législation établissant un cadre pour la gestion des conflits d'intérêts et des activités parallèles a été adoptée, ce qui est à saluer. L'analyse précédemment mentionnée de la Loi sur la liberté d'information semble avoir été abandonnée, et de nouvelles mesures sont désormais prévues à cet égard. L'introduction de la déclaration *ad hoc* des conflits d'intérêts, ainsi que l'établissement de règles claires applicables aux activités parallèles exercées par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sont au point mort. Enfin, aucun nouvel élément n'a été communiqué quant à l'introduction d'un cadre légal permettant aux organes d'enquête pénale de solliciter l'utilisation de techniques spéciales d'enquête et d'y recourir dans les dossiers d'infractions de corruption.

113. En ce qui concerne les services répressifs, davantage de progrès a été accompli depuis le Rapport de Conformité précédent. Certaines enquêtes récentes indiquent une augmentation constante de la confiance du public dans les forces de l'ordre à Malte, ce qui peut être en partie attribué à une politique de communication intensifiée de la part des forces de police à destination du public. Si le fait qu'un registre des cadeaux et des gratifications et que le Bureau d'audit interne sont désormais opérationnels s'entend comme une évolution encourageante, aucune nouvelle mesure n'a toutefois été présentée en vue de favoriser les systèmes de progression de carrière fondés sur le mérite, la neutralité politique, l'indépendance opérationnelle et un équilibre des sexes au sein de la police. Le Bureau d'appel disciplinaire de la police est déjà opérationnel ; cependant, les ressources humaines et

financières qui lui sont allouées ainsi que la garantie de son indépendance opérationnelle restent encore à confirmer. Aucune avancée n'a été réalisée en ce qui concerne l'application de critères objectifs, équitables et transparents dans la police, actuellement limitée au recrutement initial et aux mutations horizontales, excluant de fait les promotions. Enfin, l'introduction de critères stricts et explicites de réglementation de l'exercice d'activités parallèles dans la police ainsi que de mesures de protection plus efficaces des agents de police signalant des faits de corruption, qui prévoient notamment la protection contre les représailles, se fait encore attendre.

114. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité de Malte avec les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle est insuffisant au sens de l'article 1 révisé bis, paragraphe 10, de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et demande au chef de la délégation de Malte de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir : les recommandations i-vii, ix-xv, xvii and xx-xxiii) au plus tard le 31 décembre 2024.

115. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Président du Comité statutaire à envoyer une lettre - avec copie au Chef de la délégation de Malte - au Représentant permanent de Malte auprès du Conseil de l'Europe, attirant l'attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.

116. 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.