



Adoption : 21 juin 2019
Publication : 13 décembre 2019

Public
GrecoRC4(2019)14

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

MALTE

Adopté par le GRECO lors de sa 83^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le 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 Quatrième Cycle sur Malte (voir paragraphe 2). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Malte](#) a été adopté lors de la 66^e réunion plénière du GRECO (8-12 décembre 2014) et rendu public le 23 juin 2015, avec l'autorisation de Malte.
3. Le [Rapport de Conformité de Quatrième Cycle](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 75^e réunion plénière (24 mars 2017) et rendu public le 27 mars 2017, avec l'autorisation des autorités maltaises. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de Malte ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 3 janvier 2019, a servi de base à la préparation du Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé les États-Unis d'Amérique (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Bosnie-Herzégovine (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Ms Jane LEY au titre des États-Unis d'Amérique, et Mr Adnan DLAKIC au titre de la Bosnie-Herzégovine. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son Quatrième Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé neuf recommandations à Malte. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que quatre des neuf recommandations (iv, vii, viii et ix) avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante par Malte. Quatre autres recommandations (ii, iii, v et vi) avaient été partiellement mises en œuvre et une seule recommandation (i) n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i, ii et iii.

6. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *de revoir les dispositions en vigueur du Code de déontologie à l'intention des membres du parlement et du règlement intérieur relatif à l'intégrité, l'éthique, les déclarations de situation financière et d'activité et les conflits d'intérêts en vue d'apporter des améliorations qui élargiront le domaine d'étude couvert, et renforceront la cohérence et la précision, ainsi que l'orientation ;*
 - *que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et une mise en œuvre appropriés i) des règles concernant les déclarations de patrimoine, d'intérêt financier et d'activités extérieures, et ii) des règles d'éthique et des dispositions sur les conflits d'intérêt applicables aux parlementaires. Cela suppose clairement de prévoir au préalable un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ;*

- *de i) mettre en place des services de conseil confidentiels et spécifiques pour informer les parlementaires sur les questions de déontologie, les conflits d'intérêts en relation avec leurs tâches législatives ainsi que leurs obligations en matière de déclaration ; et ii) prévoir des activités de sensibilisation à l'intention des membres du parlement concernant des questions comme l'éthique, les conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux, les honoraires, les invitations et autres avantages, les emplois et activités extérieurs, les déclarations d'intérêts/situation financière, ainsi que les autres activités liées à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein du Parlement.*
7. Le GRECO rappelle qu'il avait été considéré, dans le Rapport de Conformité, que la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre, étant donné que les dispositions du Code de déontologie à l'intention des membres du parlement n'avaient pas été révisées. Les recommandations ii et iii n'avaient été que partiellement mises en œuvre, car si le projet de loi sur les normes dans la vie publique contenait bien un système de consultation, de contrôle et d'application, il ne prévoyait cependant pas de sanctions suffisamment dissuasives, comme la possibilité d'expulser ou d'imposer des amendes en cas de déclaration tardive, de fausses déclarations ou de manquement à l'obligation de soumettre des rapports financiers en vertu du Code de déontologie. Le GRECO avait aussi invité instamment les autorités à adopter le projet proposé de sorte à pouvoir évaluer sa mise en œuvre dans la pratique.
 8. Les autorités maltaises signalent à présent que la loi sur les normes dans la vie publique est entrée en vigueur le 30 octobre 2018, et que le Commissaire parlementaire pour les normes¹ a été désigné. D'après les autorités, le Commissaire parlementaire a annoncé qu'il avait entamé une révision du Code de déontologie des membres du parlement qui devrait être achevée d'ici la fin de 2019. À l'issue du réexamen, les autorités ont l'intention d'organiser des activités de sensibilisation.
 9. En outre, en ce qui concerne les recommandations ii et iii, les autorités déclarent que le Commissaire en exercice pour les normes est fermement déterminé à s'acquitter de ses fonctions de manière efficace et mène déjà des enquêtes dans trois cas présumés de manquement et/ou de comportement contraire à l'éthique. Selon les autorités, le Commissaire examine actuellement les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Parlement qui reflètent la situation au 31 décembre 2018. Les autorités indiquent aussi que le Commissaire est informé des recommandations du GRECO et est résolu à les prendre en compte.
 10. Le GRECO prend note des éléments communiqués. Il se félicite de l'adoption de la loi sur les normes dans la vie publique, ainsi que de la nomination du Commissaire parlementaire pour les normes ; il s'agit de mesures importantes pour la mise en œuvre de la recommandation i. Toutefois, en raison du manque d'informations sur l'ampleur de la révision du Code de déontologie et du Règlement intérieur en ce qui concerne l'intégrité, l'éthique, les déclarations de situation financière et d'activités, et les conflits d'intérêts, le GRECO ne peut pas conclure que les mesures indiquées par les autorités répondent pleinement à la recommandation en question.
 11. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre.
 12. S'agissant des recommandations ii et iii, le GRECO prend note de l'engagement de l'actuel Commissaire de remplir ses fonctions de manière efficace, comme le montrent les huit affaires déjà en cours, dont trois ont été conclues. Néanmoins, les éléments fournis par les autorités sont insuffisants pour démontrer des progrès nets et tangibles dans la mise en œuvre de la recommandation ii. De plus, alors que le GRECO a recommandé de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et

¹ www.standardscommissioner.com

dissuasives, les autorités n'ont pas non plus donné d'informations sur les sanctions dont dispose le Commissaire.

13. Par ailleurs, les autorités maltaises ne fournissent pas d'informations concernant des mesures prises pour mettre en place des services de conseils confidentiels et spécifiques pour les parlementaires sur les questions de déontologie, les conflits d'intérêts et les déclarations financières. Le GRECO n'est pas non plus informé d'activités de sensibilisation régulières à l'intention des membres du Parlement, et d'autres activités liées à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité au sein du Parlement.
14. Tout en notant une avancée modeste due à l'adoption de la loi sur les normes dans la vie publique et aux activités du Commissaire parlementaire récemment nommé pour les normes le GRECO conclut que les recommandations ii et iii restent partiellement mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

15. *Le GRECO avait recommandé que le système de responsabilité judiciaire soit sensiblement renforcé, notamment en élargissant l'éventail des sanctions disciplinaires pour assurer une meilleure proportionnalité et améliorer la transparence des procédures de plaintes.*
16. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO saluait, en particulier, l'effort entrepris par les autorités pour ajuster et consolider le cadre disciplinaire relatif aux juges en le confiant à une autorité indépendante, et en révisant la gamme de sanctions disciplinaires pour améliorer leur efficacité et leur proportionnalité. Néanmoins, le GRECO insistait sur la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la transparence des procédures de plainte. Ce résultat aurait pu être obtenu par la publication de statistiques sur les plaintes reçues, les types d'infractions et les sanctions, etc., qui pourraient aider à identifier et prévenir la corruption au sein de la justice, et à sensibiliser le public sur les mesures prises.
17. Les autorités maltaises ne donnent pas d'éléments nouveaux concernant cette recommandation.
18. Le GRECO est préoccupé par l'absence d'informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre la présente recommandation et invite les autorités à s'efforcer d'améliorer la transparence des procédures de plainte.
19. Le GRECO conclut que cette recommandation reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

20. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un programme de formation initiale obligatoire, y compris l'examen de l'éthique judiciaire, soit développé ; (ii) que des systèmes d'encadrement pour les nouveaux juges, analysant les implications éthiques de nomination, soient formalisés ; et (iii) qu'un programme régulier de formation continue soit fourni avec une aide ciblée et des conseils sur des sujets de prévention de la corruption et de déontologie judiciaire pour les différentes personnes appelées à siéger au tribunal (juges, juges de première instance et médiateurs de commissions et tribunaux).*

21. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO insistait sur la nécessité d'accroître les possibilités de formation et de conseil des juges nouvellement nommés en matière d'éthique judiciaire, mais aussi pour l'ensemble du corps judiciaire, surtout au vu des antécédents de manquements à l'éthique de la part de certains hauts responsables.
22. Les autorités maltaises informent à présent le GRECO que la Commission des études judiciaires (CEJ) a augmenté le budget alloué à la formation, qui est passé de 9 000 € à 14 000 €. Cependant, les autorités ne fournissent pas d'informations supplémentaires sur le programme actuel de formation, les systèmes d'encadrement pour les nouveaux juges, le programme régulier de formation continue, ou l'aide ciblée et les conseils sur la prévention de la corruption et la déontologie judiciaire.
23. Le GRECO prend note des éléments communiqués. Une augmentation du budget aux fins de la formation constitue une évolution positive. Toutefois, l'absence d'informations concernant la mise en place de formations initiale et continue approfondies pour les personnes appelées à siéger au tribunal (juges, juges de première instance, et les médiateurs de commissions et tribunaux), ainsi que d'autres activités pour fournir une aide ciblée et des conseils sur la prévention de la corruption et la déontologie judiciaire, empêche le GRECO d'évaluer si les préoccupations exprimées dans cette recommandation ont été traitées de manière satisfaisante.
24. Le GRECO conclut donc que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

25. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Malte a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des neuf recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, cinq ont été partiellement mises en œuvre.
26. Plus précisément, les recommandations iv, vii, viii et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, et les recommandations i, ii, iii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre.
27. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO se félicite de l'adoption de la loi sur les normes dans la vie publique, ainsi que de la nomination du Commissaire parlementaire pour les normes. Toutefois, la nécessité d'assurer un contrôle et une mise en œuvre appropriés des règles concernant les déclarations de patrimoine, d'intérêts et d'activités extérieures, ainsi que des règles d'éthique grâce à un ensemble de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives n'a pas été pleinement prise en compte par les autorités. Il semblerait que les dispositions du Code de déontologie à l'intention des membres du Parlement n'aient pas encore été révisées. Les systèmes de conseils confidentiels pour les parlementaires sur des questions de déontologie, de conflits d'intérêts et de déclarations financières n'ont pas encore été mis en place. Les autorités devraient aussi prendre des mesures supplémentaires afin de prévoir des activités de sensibilisation ainsi que d'autres activités régulières à l'intention des membres du parlement concernant la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité.
28. En ce qui concerne le corps judiciaire, le GRECO note l'augmentation du budget alloué par la Commission d'études judiciaires à des fins de formation comme un progrès. Toutefois, les autorités n'en doivent pas moins élaborer un programme de formation initiale pour les juges récemment nommés, qui inclurait l'éthique judiciaire, ainsi qu'un programme régulier de formation continue, avec une aide ciblée et des conseils sur la prévention de la corruption et la déontologie judiciaire pour les différentes

personnes appelées à siéger au tribunal (juges, juges de première instance, et les médiateurs de commissions et tribunaux).

29. Compte tenu du fait que cinq (parmi les neuf) recommandations doivent encore être mises en œuvre, le GRECO, conformément au paragraphe 9 de l'article 31 révisé de son Règlement intérieur, demande au Chef de la délégation maltaise d'apporter un complément d'informations, notamment au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, v et vi d'ici le 30 juin 2020.
30. Enfin, le GRECO invite les autorités maltaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.