



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2021
Publication : 31 mai 2021

Public
GrecoRC4(2021)10

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ MALTE

Adopté par le GRECO lors de sa 87e réunion plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum au 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 le 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 des autorités maltaises.
3. [Le Premier Rapport de conformité du 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.
4. Le [Deuxième Rapport de conformité du quatrième cycle](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 83^e réunion plénière (21 juin 2019) et rendu public le 13 décembre 2019 avec l'autorisation des autorités maltaises. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités maltaises ont présenté un Rapport de situation sur les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 30 septembre 2020, a servi de base au présent addendum.
5. Le présent addendum au Deuxième Rapport de conformité évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le deuxième Rapport de conformité (à savoir les recommandations i, ii, iii, v et vi) et donne une évaluation globale du niveau de conformité aux dites recommandations.
6. 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 ainsi été désignés Mme Jane LEY, au titre des États-Unis d'Amérique, et Mr Adnan DLAKIC au titre de la Bosnie-Herzégovine. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans le cadre de la rédaction du présent addendum.

II. ANALYSE

7. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation du quatrième cycle, le GRECO avait adressé neuf recommandations à Malte. Dans son Deuxième Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que quatre des neuf recommandations (iv, vii, viii et ix) étaient mises en œuvre de façon satisfaisante par Malte, cinq autres recommandations (i, ii, iii, v et vi) partiellement mises en œuvre et une seule (la i) non mise en œuvre. La conformité avec les cinq recommandations en suspens est traitée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i, ii et iii.

8. *Le GRECO recommande 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'activités 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... (recommandation i) ;*

- *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'intérêts applicables aux parlementaires. Cela suppose clairement de prévoir au préalable un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives... (recommandation ii) ;*
 - *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... (recommandation iii).*
9. Le GRECO rappelle que la recommandation i avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité en raison de l'adoption de la Loi sur les normes dans la vie publique et de la nomination d'un Commissaire parlementaire aux normes. Cependant, le même rapport soulignait que l'examen du Code de déontologie n'avait pas été mené à son terme. Les recommandations ii et iii étaient partiellement mises en œuvre dans la mesure où la Loi sur les normes dans la vie publique ne prévoyait pas de sanctions suffisamment dissuasives comme la possibilité d'expulser ou d'imposer des amendes en cas de déclaration tardive, de fausse déclaration ou de manquement à l'obligation de soumettre des rapports financiers en vertu du Code de déontologie.
10. Les autorités maltaises signalent aujourd'hui qu'en juillet 2020 le Commissaire parlementaire aux normes a soumis au Comité permanent des normes des propositions relatives aux Codes révisés de déontologie à l'usage des parlementaires et des ministres¹ aux fins d'examen. Ces propositions font notamment référence aux recommandations formulées par le GRECO dans le cadre des quatrième et cinquième cycles concernant Malte et visant entre autres à remédier aux lacunes identifiées dans le cadre de ses évaluations. Le projet de Code de déontologie à l'usage des membres de la Chambre des représentants est assorti d'un projet de lignes directrices portant sur les cadeaux, les avantages et les marques d'hospitalité, l'enregistrement des intérêts financiers et autres et la déclaration d'éventuels conflits d'intérêts.
11. En outre, en ce qui concerne les recommandations ii et iii, les autorités rappellent qu'en vertu de l'article 13, paragraphe 1, alinéa c), de la Loi sur les normes dans la vie publique, l'une des fonctions du Commissaire aux normes récemment nommé consiste à adresser des recommandations sur les questions d'éthique aux agents publics entrant dans le champ d'application de cet instrument. Les autorités estiment qu'en dépit de l'absence de toute sanction pour les violations des règles éthiques, le simple fait que le Commissaire constate qu'un député enfreint ces règles constitue une "atteinte à la réputation" et doit être considéré comme ayant un effet dissuasif. Il est également fait référence à la compétence du Commissaire de renvoyer les cas de corruption présumée au procureur général pour qu'il engage des poursuites, et au droit de faire appel des décisions du procureur général de ne pas engager de poursuites. En outre, en ce qui concerne la recommandation formulée par le GRECO dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation à propos de la dissociation souhaitable des fonctions de conseil confidentiel et de réglementation, les autorités indiquent

¹ Comprenant le projet de Code de déontologie à l'usage des membres de la Chambre des représentants et le projet de Code de déontologie à l'usage des ministres et des secrétaires parlementaires.

qu'un projet de loi est en préparation visant à transférer le rôle consultatif du Commissaire aux normes à d'autres organes ou organismes/comités au sein du Parlement.

12. Le GRECO prend note des éléments communiqués. Il constate les progrès réalisés en ce qui concerne la révision du Code de déontologie des parlementaires, laquelle a débouché sur un nouveau projet de Code déposé par le Commissaire parlementaire aux normes devant le Comité permanent des normes. Le dernier projet de Code de déontologie semble répondre à la plupart des problèmes mentionnés dans la recommandation i. Toutefois, compte tenu du stade précoce où se trouve le processus qui pourrait conduire à l'adoption du nouveau Code et de la nécessité d'instaurer une certaine cohérence entre le Code et le Règlement intérieur en matière d'intégrité, le GRECO peut uniquement conclure que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.
13. En ce qui concerne la recommandation ii, le GRECO relève que le projet de Code de déontologie à l'usage des membres du Parlement contient des dispositions relatives à l'éthique et aux conflits d'intérêts. Toutefois, ce texte n'abrite aucune disposition relative aux sanctions et à leur application effective en cas de violation, contrairement à ce que demandait spécifiquement la recommandation. Le GRECO rappelle que la Loi sur les normes dans la vie publique n'inclut pas de sanctions en cas de déclaration tardive, de fausse déclaration ou de manquement à l'obligation de soumettre les rapports financiers requis. Il n'est pas convaincu que la seule "atteinte à la réputation" corresponde à des "sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives". En outre, la référence des autorités au rôle du président de la Chambre des représentants décrit les mêmes dispositions de supervision et d'exécution, ce qui a été jugé insuffisant par le GRECO au moment de l'adoption du rapport d'évaluation². Par conséquent, le problème de l'absence d'un contrôle et d'une mise en œuvre appropriés reposant sur un éventail de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives doit encore être traité.
14. En ce qui concerne la recommandation iii, le GRECO prend note de la nouvelle fonction du Commissaire consistant à prodiguer des conseils aux titulaires de charges publiques relevant du champ d'application de la Loi sur les normes dans la vie publique et des travaux en cours pour élaborer une nouvelle législation visant à dissocier les rôles consultatif et réglementaire des organismes concernés. Si ces initiatives s'analysent comme autant de pas dans la bonne direction, il n'en reste pas moins qu'elles en sont encore à un stade précoce. De plus, les autorités n'ont pas communiqué d'informations sur d'éventuelles activités de sensibilisation régulières à l'intention des parlementaires et autres initiatives liées à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité au sein du Parlement.
15. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i, ii et iii demeurent partiellement mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

16. *Le GRECO recommande 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.*

² Voir notamment les para. 44-46 du Quatrième rapport d'évaluation sur Malte, accessible au lien suivant : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c8abf>

17. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Dans son Rapport de conformité, il avait notamment salué les efforts déployés par les autorités pour ajuster et renforcer le cadre disciplinaire à l'encontre des juges en le confiant à une autorité indépendante et en revoyant l'éventail des sanctions disciplinaires dans le sens d'un renforcement de leur efficacité et de leur proportionnalité. Néanmoins, le GRECO avait souligné la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la transparence des procédures de plaintes. Il pourrait s'agir de publier des statistiques sur les plaintes reçues, les types d'infractions et de sanctions, etc., susceptibles de faciliter l'identification et la prévention des actes entachés de corruption au sein du système judiciaire et de sensibiliser le public aux mesures prises.
18. Les autorités maltaises font référence aux amendements législatifs effectués en 2016 et en 2020, par lesquels le Parlement a été retiré de la procédure de révocation des juges et la Commission pour l'administration de la justice a été rendue pleinement responsable des procédures de discipline judiciaire, y compris la révocation des juges et des magistrats ; cependant, les résultats de ces procédures ne sont toujours pas rendus publics.
19. Le GRECO note avec satisfaction les mesures prises pour renforcer le système d'indépendance et de responsabilité des juges en confiant à la Commission de l'administration de la justice la responsabilité des procédures de discipline judiciaire et en supprimant la participation du Parlement à la révocation des juges. Cela dit, aucune mesure tangible n'a été prise pour améliorer la transparence de ces procédures au sein du système judiciaire.
20. Le GRECO conclut que cette recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

21. *Le GRECO recommande 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 les médiateurs de commissions et tribunaux).*
22. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Dans son Premier Rapport de conformité, il avait souligné la nécessité de renforcer la formation et la fonction de conseil en matière d'éthique judiciaire non seulement au profit des juges nouvellement nommés, mais également à celui de l'ensemble des membres de l'appareil judiciaire, notamment à la lumière des expériences passées en matière de conduite non éthique de certains hauts fonctionnaires.
23. Les autorités maltaises signalent aujourd'hui au GRECO que la Commission des études judiciaires (CEJ) a réaffirmé son engagement à toujours inclure le thème de l'éthique judiciaire dans son programme annuel de formation et à ce que des sessions de formation continue soient régulièrement dispensées à tous les membres de l'appareil judiciaire. Selon le CEJ, la dernière session de formation de deux jours consacrés à l'éthique judiciaire a eu lieu en septembre 2019. De plus, les autorités signalent qu'un Conseil d'Administration devrait être mis en place en mars 2021 pour, notamment, allouer des fonds à l'amélioration de la formation des membres du pouvoir judiciaire. Ce conseil aidera également le CEJ à améliorer la formation initiale, y compris en matière d'éthique judiciaire et de prévention de la corruption. Enfin, à la suite d'un récent appel public à recruter de nouveaux membres du pouvoir

judiciaire, un programme de formation initiale obligatoire serait en préparation, qui devrait couvrir notamment l'éthique judiciaire, ainsi que d'autres aspects de la vie professionnelle et sociale d'un juge.

24. Le GRECO prend note des informations communiquées. Comme dans leur précédent Rapport de situation, les autorités n'ont pas fourni d'informations supplémentaires concernant le programme de formation existant, les modalités du parrainage (encadrement) des nouveaux juges, le programme régulier de formation continue, ou les conseils et les directives ciblés en matière de prévention de la corruption et d'éthique judiciaire. Certaines mesures sont envisagées mais ne se sont pas encore concrétisées. Il s'ensuit que le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
25. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

26. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Malte n'a encore mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante que quatre des neuf recommandations, tandis que cinq restent partiellement mises en œuvre.**
27. Plus spécialement, les recommandations iv, vii, viii et ix ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante et les recommandations i, ii, iii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre.
28. En ce qui concerne les membres du Parlement, le GRECO prend note du projet de Code de déontologie à l'intention des membres de la Chambre des représentants, tel qu'il a été initié par le Commissaire parlementaire aux normes. Toutefois, le processus qui pourrait conduire à l'adoption de ce Code en est à un stade très précoce et il faudrait aussi garantir un contrôle et une mise en œuvre appropriés des règles relatives à la déclaration du patrimoine, des intérêts et des activités extérieures en prévoyant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. En outre, la possibilité de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux parlementaires sur les questions éthiques, les conflits d'intérêts et les déclarations financières doit encore être envisagée. Les autorités devraient également intensifier leurs efforts en vue d'organiser régulièrement des activités de sensibilisation et autres à l'intention des parlementaires sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité.
29. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, il faut saluer le fait que les procédures disciplinaires, y compris la révocation des juges, ne soient plus de la compétence du Parlement. Ceci dit, un programme de formation initiale — couvrant l'éthique judiciaire — des juges nouvellement nommés doit encore être mis en place et un programme régulier de formation continue, de conseils et de lignes directrices ciblés sur la prévention de la corruption et l'éthique judiciaire devrait être établi à l'intention des différents professionnels œuvrant au sein des instances juridictionnelles (juges, magistrats et arbitres de commissions et de tribunaux).
30. Cinq recommandations (sur neuf) devant encore être intégralement mises en œuvre, le GRECO — conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur — demande au Chef de la délégation maltaise de lui soumettre des informations supplémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, ii, iii, v et vi d'ici le 31 mars 2022).
31. Enfin, le GRECO invite les autorités maltaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent addendum, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.