

Adoption: 2 décembre 2022
Publication : 6 juin 2023

Public
GrecoRC4(2022)22

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

MALTE

Adopté par le GRECO à sa 92^e réunion plénière
(Strasbourg, 28 novembre-2 décembre 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle](#) a été adopté à la 66^e Réunion plénière du GRECO, le 12 décembre 2014, et rendu public le 23 juin 2015 avec l'autorisation des autorités maltaises.
2. Le [Rapport de Conformité du Quatrième Cycle](#) a été adopté par le GRECO à sa 75^e réunion plénière, le 24 mars 2017, et rendu public le 27 mars 2017. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté lors de la 83^e réunion plénière, le 21 juin 2019, et rendu public le 13 décembre 2019.
3. L'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté à la 87^e réunion plénière, le 25 mars 2021, et rendu public le 31 mai 2021. 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 a été reçu le 23 mai 2022 et a servi de base au présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité (à savoir les recommandations i, ii, iii, v et vi) et donne une évaluation globale du niveau de conformité avec lesdites recommandations.
5. 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 M^{me} Jane LEY au titre des États-Unis d'Amérique et M. Adnan DLAKIC au titre de la Bosnie-Herzégovine. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Deuxième Addendum.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son Quatrième Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé neuf recommandations à Malte. Dans l'Addendum au Deuxième 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. Cinq recommandations (i, ii, iii, v et vi) avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité avec les cinq recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i

7. *Le GRECO avait recommandé de revoir les dispositions en vigueur du Code de déontologie à l'intention des parlementaires 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 élargiraient le domaine d'étude couvert et renforceraient la cohérence et la précision, ainsi que l'orientation.*
8. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait constaté les progrès réalisés en ce qui concerne la révision du Code de déontologie des parlementaires, laquelle avait débouché sur un nouveau projet de code, qui semblait répondre à la plupart des problèmes mentionnés dans la recommandation i. Cela étant, le processus conduisant à l'adoption de ce nouveau

code se trouvait encore à un stade précoce, le Commissaire parlementaire aux normes en ayant soumis le projet au Comité permanent en juillet 2020. En outre, la nécessité d'instaurer une certaine cohérence entre le nouveau code et le Règlement intérieur en matière d'intégrité avait été soulignée.

9. Les autorités maltaises indiquent maintenant que des élections générales se sont tenues à Malte le 26 mars 2022, donnant lieu à la formation d'une nouvelle assemblée législative le 7 mai 2022. La dissolution de la Chambre des représentants et le processus électoral ont eu une incidence sur les travaux en cours concernant la révision du Code d'éthique des parlementaires. Les autorités déclarent que ces travaux reprendront sous peu, avec le travail parlementaire habituel.
10. Le GRECO note que la question centrale de cette recommandation est de réviser le Code d'éthique des parlementaires et d'adopter des améliorations permettant d'élargir le domaine d'étude couvert et de renforcer la cohérence et la précision ainsi que l'orientation, dans le cadre d'un nouveau code ou d'un code révisé. Dans ses précédents rapports de conformité, le GRECO a reconnu les intentions de procédure affichées par les autorités maltaises pour progresser dans cette direction et a conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Cela dit, à l'heure actuelle, aucune avancée concrète n'a été réalisée et le Code d'éthique est malheureusement toujours dans l'état où il était au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation il y a plus de sept ans. De plus, le nouveau parlement élu récemment aura très certainement son propre calendrier. Rien ne dit avec certitude qu'il reprendra les travaux concernant cette question. Par conséquent, le GRECO ne peut pas considérer que les travaux précédemment en cours soient suffisants pour conclure, à ce stade, que la recommandation a été mise en œuvre, ne serait-ce que partiellement.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

12. **Recommandation ii**

Le GRECO avait recommandé 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.

13. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. La loi sur les normes dans la vie publique avait été adoptée et un commissaire investi de fonctions de contrôle avait été nommé. Cela étant, les sanctions n'étaient pas suffisantes, par exemple en cas de déclaration tardive, de fausse déclaration ou de manquement à l'obligation de soumettre les rapports financiers requis. Le GRECO avait considéré que la seule « atteinte à la réputation » ne correspondait pas à des « sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ».
14. Les autorités maltaises n'ont fourni aucune nouvelle information substantielle à propos de cette recommandation. Elles réaffirment que les sanctions « de type médiateur » prises par le Commissaire (à savoir, « divulguer le nom » des parlementaires qui se sont rendus coupables de violation des normes de conduite) constituent un outil dissuasif suffisant, dont l'efficacité est comparable à celle des sanctions.
15. Le GRECO note que la situation factuelle décrite dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité n'a pas changé. Le Commissaire exerce un certain

contrôle, mais les sanctions dont il dispose ne sont pas suffisantes, ce que le GRECO avait déjà conclu dans ses précédents rapports.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

17. *Le GRECO avait recommandé 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 parlementaires 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.*
18. Le GRECO rappelle que la recommandation iii avait été considérée comme étant partiellement mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. Le GRECO avait salué la nouvelle fonction du Commissaire consistant à prodiguer des conseils aux titulaires de charges publiques ainsi que la volonté de dissocier les rôles consultatif et réglementaire des organismes concernés. Toutefois, il avait relevé que ces initiatives en étaient encore à un stade précoce. Les autorités n'avaient pas fourni d'informations sur les activités de sensibilisation à l'intention des parlementaires.
19. Les autorités maltaises n'apportent pas de nouvelles informations concernant cette recommandation, réaffirmant que le gouvernement et l'organe législatif nouvellement élus poursuivront les travaux en cours.
20. Le GRECO note qu'une nouvelle fois, les progrès ont été très lents. La mise en place d'un commissaire chargé, entre autres, de prodiguer des conseils a déjà été actée dans les précédents rapports. Outre cela, aucune avancée nouvelle n'a été signalée en ce qui concerne les activités de sensibilisation à l'intention des parlementaires ou d'autres initiatives liées à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité au sein du Parlement.
21. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v

22. *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.*
23. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant partiellement mise en œuvre dans les rapports de conformité précédents. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO s'était félicité de ce que la Commission de l'administration de la justice avait été chargée des procédures de discipline judiciaire et que la participation du Parlement à la révocation des juges avait été supprimée. Il déplorait toutefois qu'aucune mesure n'ait été prise pour améliorer la transparence des procédures de plaintes au sein du système judiciaire.

24. Les autorités maltaises n'apportent pas d'informations nouvelles, si ce n'est que le gouvernement se mettra en rapport avec la Commission de l'administration de la justice pour mettre en œuvre la recommandation et améliorer la transparence des procédures de plaintes.
25. Le GRECO prend note des avancées précédemment actées en ce qui concerne les procédures de discipline judiciaire et de l'intention des autorités de prendre des mesures pour améliorer la transparence des procédures de plaintes. La situation reste identique à ce qu'elle était au moment de l'établissement du précédent rapport de conformité, aucune nouvelle mesure n'ayant été prise (publication des statistiques relatives aux plaintes reçues, types d'abus et de sanctions, etc.).
26. Le GRECO conclut que cette recommandation reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

27. *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).*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant partiellement mise en œuvre dans les rapports de conformité précédents. Hormis des informations concernant quelques enveloppes budgétaires allouées à des formations, l'organisation d'un certain nombre de formations sporadiques et quelques mesures très limitées concernant le mentorat, aucun résultat concret n'avait été signalé pour l'un quelconque des trois volets de cette recommandation.
29. Les autorités maltaises indiquent maintenant que les progrès concernant cette recommandation ont été retardés par la situation engendrée par la pandémie de covid-19. Parmi les faits nouveaux, elles signalent la reformation de la Commission des études judiciaires (CEJ), qui est l'organisme chargé de former le personnel des services judiciaires. Une enveloppe de 50 000 euros a été allouée à la CEJ pour l'organisation de séminaires de formation. La Commission a offert au personnel des services judiciaires la possibilité d'assister à cinq sessions de formation sur l'éthique judiciaire et la corruption au cours de l'année écoulée, et une autre session est programmée pour novembre 2022. De plus, la CEJ s'emploie actuellement à filmer des sessions de formation ; les vidéos sont proposées aux nouvelles recrues des services judiciaires lors des réunions d'accueil, qui, à l'instar du mentorat, sont proposées, mais ne s'appuient pas sur des structures formelles.
30. Le GRECO note que cette recommandation comprend trois volets distincts : i) formation initiale obligatoire ; ii) systèmes d'encadrement pour les nouveaux juges ; et iii) formation continue régulière à l'intention des juges. Il n'y a pas eu d'avancées majeures en ce qui concerne les deux premiers volets. Le GRECO se réjouit que le budget alloué à la Commission des études judiciaires à des fins de formation ait augmenté et note que cinq sessions de formation sur l'éthique judiciaire et la prévention de la corruption ont été organisées au cours de l'année écoulée et qu'une autre session est programmée pour novembre 2022. Il est nécessaire de développer ces initiatives et de les renforcer. Cela dit, étant donné que les autorités n'ont fourni aucune nouvelle information concernant un programme de formation initiale et un système de mentorat obligatoires et formalisés, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été traitée plus que partiellement.

31. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

32. **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 du Quatrième Cycle. Quatre recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.**

33. Plus précisément, les recommandations iv, vii, viii et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations ii, iii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre, et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

34. En ce qui concerne les parlementaires, il est très décevant de voir que plus de sept ans après la publication de ces recommandations, aucune n'a été pleinement mise en œuvre. Il n'y a toujours pas de Code d'éthique révisé. La création du Commissaire aux normes mérite d'être saluée, mais il faut encore progresser dans les activités de sensibilisation et les services de conseil confidentiel. De plus, il n'existe toujours pas de systèmes de contrôle et de mise en œuvre appropriés des règles relatives à la déclaration du patrimoine, des intérêts et des activités extérieures qui fassent appel à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

35. En ce qui concerne les juges, les modifications constitutionnelles ont ouvert la voie au renforcement de l'indépendance, de l'impartialité et de la transparence des procédures de nomination des juges. Des améliorations ont été notées en matière de procédure disciplinaire au sein du pouvoir judiciaire. Cela étant, il conviendrait de renforcer les programmes de formation initiale à destination des juges récemment nommés ainsi que la formation continue, concomitamment avec l'assistance et les conseils ciblés sur la prévention de la corruption et la déontologie judiciaire.

36. En ce qui concerne les procureurs, l'adoption d'un Code d'éthique comprenant un certain nombre de garde-fous pour veiller à l'indépendance des procureurs à Malte a été accueillie très favorablement.

37. L'adoption du présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité termine la procédure de conformité du Quatrième Cycle à l'égard de Malte. Toutefois, au vu des recommandations toujours en suspens, les autorités maltaises sont vivement encouragées à aller plus loin et elles sont invitées à informer le GRECO des avancées futures dans la mise en œuvre de ces recommandations.

38. Enfin, le GRECO invite les autorités de Malte à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.