

Strasbourg, 1^{er} juillet 2005

Public
Greco Eval II Rep (2004) 14F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur Malte

Adopté par le GRECO
lors de sa 24^{ème} Réunion plénière
(Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2005)

I. INTRODUCTION

1. Malte a été le 21^{ème} Etat membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. L'Equipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée l'EEG) était composée comme suit : M. Ardian DVORANI, Juge près la Cour Suprême (Albanie) ; M. Jim O'FARRELL, administrateur général, Direction des Finances (Irlande) et M. Philippos KOMODROMOS, juriste, Conseil de la République, Bureau du Procureur Général, Service du contentieux de la République de Chypre (Chypre). Cette EEG, à laquelle s'était joint un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en visite à Malte du 10 au 14 janvier 2005. Préalablement à cette visite, les experts de l'EEG ont pu prendre connaissance des réponses apportées au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2004) 11E) ainsi que des copies de la législation pertinente et d'autres documents.
 2. L'EEG a rencontré les responsables des organismes gouvernementaux suivants : Bureau du Procureur Général, Bureau du Chief Justice (Président de la Cour suprême), Direction des Forces de Police, Commission Permanente contre la Corruption, Office National de Vérification, Département des Conseils Locaux, Ministère de la Santé, Bureau du Médiateur, Ministère des Finances (Direction de l'Administration Fiscale, Direction de la TVA et Service des Douanes), Agence Maltaise de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, Agence du Renseignement et de l'Analyse Financière, Direction des Contrôles Internes et des Investigations, Forces Armées de Malte, Bureau de l'Administration et du Personnel – Direction de la Fonction Publique, Agence Maltaise des Services Financiers. En outre, l'EEG a rencontré des membres de l'institution non gouvernementale suivante : l'Institut Maltais des Prestataires de Services Financiers.
 3. Il faut rappeler que, conformément à l'article 10.3 de ses statuts, le GRECO était convenu lors de sa 10^{ème} réunion plénière (juillet 2002) que le Second cycle d'évaluation traiterait des thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent / la criminalité organisée) complétés, pour les membres qui ont ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) par les articles 13, 19, paragraphe 3 et 23 de la Convention ;
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale) complétés, pour les membres qui ont ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2 de la Convention.
- Malte a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 15 mai 2003.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour principal objectif d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités maltaises pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente d'abord une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées aux autorités maltaises afin que ce pays améliore son degré de conformité aux dispositions précitées.

II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Mesures provisoires

5. Les articles 23A et 435 A à C du Code pénal (CP) étendent l'application des dispositions pertinentes de la loi sur la prévention du blanchiment d'argent (loi PMLA) et de l'Ordonnance sur les drogues dangereuses (ordonnance DDO) aux infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an et, donc, à la corruption. Ainsi, les mesures provisoires applicables aux cas de corruption sont les suivantes : l'ordonnance d'investigation (qui permet l'accès aux matériaux dont il est probable qu'ils aient une valeur appréciable pour l'enquête), l'ordonnance de saisie (mesure dont l'objectif ultime est le gel ou la saisie des produits du crime pendant la phase d'investigation) et l'ordonnance d'immobilisation (qui a pour effet de geler tous les biens de l'accusé en attente de jugement et jusqu'au prononcé de la décision définitive)¹. Ces mesures sont ordonnées par le tribunal à la demande du Procureur Général. Par ailleurs, il a été précisé à l'EEG pendant la visite que l'article 355P du Code pénal permettait aux forces de police de saisir tout objet auquel elles ont accès dans quelques locaux que ce soit, si elles ont des motifs raisonnables de penser que l'objet en cause a été acquis par la commission d'une infraction ou qu'il constitue une preuve matérielle de la commission de cette infraction et que sa saisie leur apparaît nécessaire pour éviter qu'il ne soit dissimulé, perdu, endommagé, altéré ou détruit.
6. L'ordonnance d'investigation (article 4 (1) de la loi PMLA) permet aux forces de police de déroger à toutes les dispositions applicables au respect de la confidentialité et du secret professionnel (excepté les communications privilégiées de confidentialité entre un avocat et son client et entre un pénitent et son confesseur)². Lorsqu'elle est délivrée, l'ordonnance de saisie (article 4 (6) de la loi PMLA) immobilise dans les mains de tiers (tiers saisis, tels que les banques, les entreprises, etc.) toutes les sommes d'argent et autres biens meubles (y compris les effets négociables, les dépôts en espèces ou en devises ou les comptes ouverts sur les livres d'institutions bancaires, de crédit ou autres), qui seraient dues ou qui appartiennent ou sont la propriété d'un suspect et elle interdit à ce suspect de céder ou de disposer de toute autre façon de tous biens meubles ou immeubles. Cette ordonnance est signifiée à la fois au tiers saisi et au suspect et sa validité s'étend sur une période de trente jours, avec possibilité de prorogation pour trente jours supplémentaires si une nouvelle preuve était découverte. Si le suspect se trouve à l'étranger, le délai cesse de courir. Lorsqu'un suspect est traduit en justice, le ministère public peut demander à ce que tous les biens détenus par ledit suspect – ou qui seraient sous son contrôle – soient gelés. Cette ordonnance d'immobilisation reste en vigueur jusqu'au prononcé du jugement définitif (article 22A(1) de l'ordonnance DDO).
7. Enquêtes financières spécifiques – Des enquêtes financières spécifiques – qui visent à identifier, à retrouver et à geler les produits du crime ou à surveiller les biens d'un suspect – peuvent être menées parallèlement à l'enquête diligentée à propos de l'infraction principale. Le cas échéant,

¹ Les mesures précitées sont applicables à des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an et ci-après dénommées les « infractions pertinentes ». Elles ne s'appliquent pas au trafic d'influence (article 121A du Code pénal) ni aux infractions comptables (articles 121B du Code pénal), dans la mesure où ces infractions ne sont passibles que d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre trois mois et un an.

² Articles 257 et 435A du Code pénal ; article 4 de la loi PLMA ; article 24A de l'ordonnance DDO et article 6B de la loi sur le secret professionnel.

ces investigations peuvent être confiées au service des enquêtes criminelles ou à l'unité des forces de police en charge de la lutte contre le blanchiment d'argent. Dans les affaires de corruption, il est possible de recourir à des moyens spéciaux d'enquête en fonction de la gravité de l'infraction et sur la base de la loi sur les services de sécurité. Il est possible de recourir à de tels moyens spéciaux d'enquête dans le cas des produits du trafic d'influence (article 121A du CP) et des infractions comptables (article 121B du CP) lorsque, du point de vue des autorités compétentes, leur commission ait été à l'origine d'un gain substantiel (articles 2(3)(a) et 3(3)(b) de la loi sur le service de sécurité).

8. L'administration des biens saisis ou gelés est régie par les articles 667 à 679 et 355S du Code pénal. D'autres dispositions peuvent être prises en vertu de réglementations adoptées aux termes des articles 668(2) et 697 du Code pénal. La création d'un organisme spécialisé était envisagée au moment de la visite.

Confiscation

9. La confiscation est régie par les articles 23, 23B et 435D du Code pénal (CP)³. Il s'agit d'une mesure obligatoire imposée en sus et à la suite d'une sanction, sauf dans les cas où telle personne qui n'a pas participé à l'infraction, dispose d'une créance légitime sur le bien concerné. L'article 23 CP traite de la confiscation du corpus delicti, des instruments utilisés ou dont l'utilisation était projetée pour la commission de tous types d'infractions et de tout ce qui aurait pu être acquis du fait de l'infraction commise. Dans le cas des objets dont la fabrication, l'utilisation, le transport, la conservation ou la vente constituent une infraction, la confiscation peut être ordonnée par le tribunal même en l'absence d'une condamnation et bien que les objets en cause n'appartiennent pas à l'accusé. Il est plus particulièrement question de confiscation des produits criminels à l'article 23B du Code pénal. Cette mesure est applicable aux produits d'une « infraction pertinente⁴ » - et notamment à la corruption – et à tels biens dont la valeur correspondrait à celle des produits criminels. Lorsque les produits de l'infraction ont été dilapidés ou lorsqu'il n'est plus possible d'identifier et de confisquer ces produits ou d'ordonner la confiscation des biens dont la valeur correspond à celle desdits produits, le tribunal est tenu d'infliger une amende dont la valeur soit identique au montant des produits tirés de la commission de l'infraction. Si l'amende n'est pas payée, elle est, conformément à la loi, convertie en une durée d'emprisonnement. Le principe de la présomption d'innocence est consacré par la Constitution. La charge de la preuve incombe au ministère public. Toutefois, dans les affaires où il est question de blanchiment des produits de la corruption, l'article 3(5) de la loi sur la prévention du blanchiment d'argent (PMLA) prévoit que tout bien appartenant à ou qui se trouverait en la possession ou sous le contrôle de quiconque serait reconnu coupable (personne physique ou morale) sera – sauf preuve du contraire – réputé être issu de l'infraction de blanchiment d'argent et, comme tel, sera passible de confiscation sur injonction du tribunal.

Tiers

10. Il reste possible de confisquer les produits criminels s'ils ont été cédés à des tiers pour échapper aux effets d'une ordonnance de saisie ou d'immobilisation ou pour dissimuler ou travestir leur

³ Et depuis l'introduction de l'article 121D CP relatif à la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale, elle est également applicable aux instruments, produits criminels et biens équivalents à ces produits d'une personne morale ou une entreprise qui ne serait pas constituée en société.

⁴ Il s'agit ici de tout crime autre qu'un crime visé par l'ordonnance DDO et par l'ordonnance applicable aux professions médicales et assimilées ou par la loi sur la prévention du blanchiment d'argent (PMLA) qui serait passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an.

origine douteuse en vertu de la loi PMLA et du code pénal. Aux termes de l'article 6 de la loi PMLA, toute personne dont les agissements contreviendraient à une ordonnance d'immobilisation (ordonnance délivrée après traduction en justice de la personne en cause en vertu de cette loi) sera réputée coupable d'une infraction et, au moment de sa condamnation, sera passible d'une amende d'un montant maximal de 5.000 livres maltaises (11.500 euros) et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de douze mois. Toute action entreprise en violation d'une telle ordonnance d'immobilisation sera réputée nulle et non avenue. Ceci est également applicable aux ordonnances de saisie. Tout bien cédé à la suite d'une telle action pourra, dès lors, être confisqué. En outre, si la cession avait pour but de dissimuler ou de travestir l'origine du bien – d'une façon telle qu'elle puisse être qualifiée d'acte de blanchiment d'argent – les cessionnaires pourront également être déclarés coupables de blanchiment, s'il est avéré qu'ils ont agi en toute connaissance de cause.

Statistiques

11. Selon les chiffres fournis par les forces de police, il y a eu en 2002 neuf affaires de corruption et 19 personnes ont fait l'objet d'une enquête ; en 2003, les chiffres correspondants font état de 7 affaires pour 11 personnes soumises à enquête et, en 2004, de 12 affaires et de 14 personnes. Aucune donnée spécifique et chiffrée n'a été produite à propos des mesures provisoires ou des ordonnances de confiscation prises ou délivrées au cours des trois dernières années dans le cadre d'affaires de corruption⁵.

Blanchiment d'argent

12. Toutes les infractions de corruption sont des infractions principales de blanchiment d'argent⁶ même lorsqu'elles sont commises à l'étranger. Un certain nombre de conditions sont applicables ici (voir article 121C du Code pénal). Bien que le trafic d'influence soit assorti de sanctions pénales depuis 2002 (article 121A du Code pénal), Malte ne le considérait pas comme une infraction principale au regard de la législation applicable au blanchiment d'argent au moment de la visite de l'EEG. Toutefois, au moment de la ratification de la Convention STE n° 141, Malte avait formulé une réserve à l'article 6 et l'adoption d'une infraction générique de blanchiment d'argent était en cours.⁷ Les infractions comptables – telles que définies par l'article 121D du Code pénal – n'étaient pas non plus des infractions principales au regard de l'infraction interne de blanchiment d'argent.⁸ Les cas de blanchiment d'argent interne qui ont fait l'objet d'une enquête et de poursuites au cours des trois dernières années, n'avaient pas pour infraction principale des infractions relatives à la corruption. Les Règles applicables à la prévention du blanchiment d'argent dont la Règle 2 dans sa version amendée en 2003, précisent qui sont les personnes et les institutions tenues de signaler les transactions suspectes (STR) à l'Agence Maltaise du Renseignement Financier (FIAU). L'article 27 de la loi PMLA prévoit des modalités de

⁵ A l'issue de la visite, les autorités judiciaires ont informé l'EEG que, de 1995 à 2004, elles avaient reçu 68 demandes d'investigation et/ou d'ordonnances de saisie ; elles ont aussi précisé que ces requêtes étaient toujours traitées rapidement. Parmi ces 68 demandes, trois concernaient une ordonnance de saisie en 2002, 3 en 2003 et 4 en 2004. Les chiffres ne font pas la distinction entre les demandes qui émanent des autorités locales et celles qui résultent de l'entraide judiciaire. Les trois dernières années, il y a eu un cas de corruption concernant deux hauts représentants du système judiciaire.

⁶ Dont font, notamment, partie les infractions suivantes : exaction illicite, extorsion, corruption active et passive de magistrats, de jurés ou de toute personne en charge de ou qui remplit des fonctions relatives à la gestion d'un organe officiel, tentative de commission de l'une des infractions précitées ou qui constitueraient un fait de complicité dans la commission de l'une quelconque de ces infractions, association de malfaiteurs, intérêts privés dans des appels d'offres ou dans la délivrance d'ordonnances et non-respect intentionnel et malveillant des devoirs d'une charge.

⁷ En vertu de la Circulaire n° 176/2005 du 31 mai 2005, relative à la loi PMLA, Malte a adopté une infraction générique de blanchiment d'argent.

⁸ Voir la note de bas de page ci-dessus.

coopération entre la FIAU et d'autres instances de contrôle. En outre, l'article 24 de la loi PMLA prévoit la nomination d'un agent de liaison chargé d'aider l'agence dans l'analyse et le traitement des transactions suspectes et autres informations et renseignements. La FIAU a passé des accords avec des organismes de contrôle et, plus particulièrement, avec l'Agence Maltaise des Services Financiers (organe de régulation des services financiers) pour qu'elle procède à des examens sur site au nom de la FIAU. Pendant la visite de l'EEG, la FIAU poursuivait la mise sur pied d'une Antenne de conformité en vue de la mise en œuvre et de l'exercice des responsabilités de contrôle de l'Agence telles que prévues par la loi PMLA.

Coopération internationale : mesures provisoires et confiscation

13. L'entraide judiciaire en matière pénale en vue de la saisie conservatoire et de la confiscation des produits criminels – dont la corruption fait partie – s'appuie sur les dispositions du Code pénal (et plus particulièrement sur les articles 399, 435C, 435D, 628A, 628B et 649), sur celles de l'ordonnance DDO, de la loi PMLA et sur celles des traités internationaux pertinents⁹. Les articles 435B, 435C, 649 du Code pénal et les articles 9 et 10 de la loi PMLA prévoient la procédure à mettre en œuvre lorsque Malte est l'Etat requis. Lorsque Malte reçoit une demande d'entraide en vue d'une saisie conservatoire, le Procureur Général demande au tribunal compétent de délivrer une ordonnance de saisie (article 25B du Code pénal, pendant la phase d'investigation, lorsque le suspect n'a pas encore été déféré devant la justice) ou une ordonnance d'immobilisation (article 435C du Code pénal, lorsque le suspect a déjà été déféré devant un tribunal à l'étranger), dont la validité s'étend sur une période de six mois (renouvelable)¹⁰. En ce qui concerne les demandes d'exécution d'une ordonnance de confiscation délivrée par un tribunal autre que maltais, le Procureur Général transmet l'ordonnance de confiscation au tribunal compétent en demandant son exécution¹¹. A propos des demandes transmises par des autorités étrangères sur des infractions en rapport avec des faits de corruption, une demande d'extradition d'un ressortissant italien a été transmise à l'Italie en vertu de la Convention européenne d'extradition de 1957 (STE n° 24) et, en vertu de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (STE n° 30), deux demandes ont été transmises en 2004 ; par ailleurs, en vertu de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (STE n° 141), une demande a été transmise et s'est traduite par l'application de mesures provisoires (l'ordonnance de saisie est toujours en vigueur dans la mesure où les investigations ne sont pas achevées et où le justiciable ne se trouve pas à Malte). Une autre forme courante de coopération internationale – qui prend souvent un caractère informel – se développe entre les forces de police et Interpol, Europol et Sirene. Pour finir, la FIAU est membre du Groupe Egmont et coopère avec ses homologues étrangers.

⁹ Malte est, notamment, partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) de 1959, à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) et à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

¹⁰ En règle générale, le juge prend la mesure qui lui est demandé et satisfait aux formalités et procédures mentionnées dans la demande d'entraide que lui ont transmise les autorités étrangères, à moins qu'elles ne soient contraires à l'ordre public ou au droit public interne de Malte.

¹¹ A cette fin, la notion d' « ordonnance de confiscation » fait l'objet d'une définition élargie qui concerne tout jugement, toute décision, déclaration ou autre injonction délivrée ou formulée par un tribunal, qu'il s'agisse d'une juridiction pénale ou civile, et qui ordonne ou tend à ordonner la confiscation ou la saisie de biens. Le tribunal n'ordonnera pas l'exécution de l'ordonnance de confiscation d'origine étrangère dans les cas où : le défendeur n'a pas été informé de la procédure qui a conduit à la délivrance de l'ordonnance ; l'ordonnance a été obtenue par des manœuvres frauduleuses ; l'ordonnance comporte des dispositions contraires à l'intérêt général ou au droit public interne de Malte ; l'ordonnance contient des dispositions contradictoires.

b. Analyse

14. Le système des mesures provisoires comprend les ordonnances d'investigation, de saisie et d'immobilisation, puisque les dispositions pertinentes de la loi PMLA et celles de l'ordonnance DDO ont été étendues aux infractions graves et, notamment, à la corruption. Traditionnellement, les policiers enquêteurs pratiquent des saisies pour appréhender des instruments criminels indépendamment de la nature de l'infraction pénale. Aux dires des autorités maltaises, dans le droit maltais, les instruments ne concernent pas seulement le *corpus delicti* et les instruments utilisés ou qu'il était prévu d'utiliser pour commettre une infraction, mais également tout ce qui a pu être obtenu du fait de la commission de l'infraction. Dans le cas des produits criminels, la saisie ne peut être décidée que si le justiciable concerné a été traduit en justice et dans les cas de criminalité grave, en principe après que les forces de police ou le Procureur Général ont demandé et obtenu une ordonnance d'investigation, de saisie ou d'immobilisation. L'article 355P du Code pénal, entré en vigueur récemment, permet aux officiers de police en charge de l'enquête d'ordonner une saisie, fût-ce sans attendre l'ordonnance ou l'approbation d'un tribunal. Il a été précisé à l'EEG que cette nouvelle disposition contribuait efficacement à lever les doutes et à aplanir les difficultés concernant les pouvoirs de la police et qu'un programme de formation avait été organisé à l'intention des officiers de police à propos des effets de ces nouvelles dispositions. Pour autant, certains interlocuteurs de l'EEG n'avaient connaissance ni n'étaient familiers des dispositions du nouvel article 355P. Par ailleurs, il semble que les mesures provisoires soient appliquées de façon variable – et, aux dires des autorités maltaises, elles ne le sont que lorsque la nature de l'infraction et/ou les conclusions de l'enquête l'imposent – et qu'elles ne soient pas toujours associées à des investigations financières approfondies. Cependant, les autorités maltaises ont indiqué après la visite de l'EEG qu'un complément de formation dispensé régulièrement pour une utilisation plus efficace des mesures provisoires – et surtout de la saisie – a contribué à clarifier la situation.
15. Aux termes de la législation maltaise, la confiscation a un caractère obligatoire. Pour autant, les mesures provisoires sont mises en œuvre de façon discrétionnaire lorsqu'un certain nombre de conditions prévues par la loi sont réunies et que les circonstances concrètes d'une affaire emportent la conviction des forces de police, du ministère public et des magistrats, qu'il convient d'en faire usage. Les mesures provisoires (articles 23A et 435 A à C du Code pénal) et la confiscation des produits criminels (article 23B du Code pénal) s'appliquent à toutes les infractions de corruption prévues par la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), mais pas au trafic d'influence (article 121A du Code pénal) ni aux infractions comptables (article 121B du Code pénal) parce que l'une et l'autre infractions ne sont passibles que d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à un an¹². Compte tenu des conditions posées par les articles 19 et 23 de la Convention, **l'EEG recommande d'amender la loi pour permettre, le cas échéant, de recourir pleinement aux mesures provisoires et à la confiscation dans les cas de trafic d'influence et d'infractions comptables, tels que définis par la Convention pénale sur la corruption.**
16. Le Code pénal prévoit la confiscation des produits d'une infraction aussi bien que de la valeur équivalente lorsque de tels produits ont été perçus par le justiciable reconnu coupable ou par la personne morale au profit de laquelle l'infraction peut avoir été commise. Le système actuel de confiscation repose sur l'existence d'un lien entre une condamnation et la propriété ou le contrôle des actifs et autres produits criminels par l'auteur de l'infraction mais il rend difficile l'application

¹² Quoi qu'il en soit, conformément à l'article 307 de la loi sur les sociétés, la destruction ou la dissimulation de comptes ou de registres comptables est passible d'une amende maximale de 100.000 livres maltaises (230.000,00 euros) et d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de cinq ans.

de la confiscation dans le cas où la confiscation n'est pas possible ou, en rapport avec une condamnation, lorsque les produits criminels sont détenus par des tiers. Cependant, les autorités maltaises ont informé l'EEG qu'elles examinaient les possibilités de faciliter la confiscation des produits dans de tels cas.

17. La coopération internationale entre la FIAU et ses homologues dans d'autres pays serait satisfaisante. En 2004, la FIAU a reçu 21 demandes transmises par des services de renseignements financiers étrangers et elle leur a adressé 31 demandes. Il a été précisé à l'EEG que l'appareil judiciaire n'avait pas les ressources humaines et financières suffisantes pour traiter efficacement les procédures complexes liées à la criminalité économique, aux mesures provisoires et à la confiscation. Cette situation a également généré des problèmes dans le domaine de l'entraide mutuelle en matière pénale et le traitement des commissions rogatoires internationales notamment du point de vue de la durée des procédures. *L'EEG observe que les capacités pour les tribunaux et les autres autorités pertinentes de traiter l'entraide judiciaire en matière pénale devraient être améliorées.*

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique

18. Malte est divisé en deux régions et compte 68 conseils locaux. Il y a également dans le pays plusieurs entreprises publiques et autres institutions para-étatiques. Il n'y a pas de définition juridique unique du terme « administration publique ». Une distinction est faite entre le secteur public au sens large (tel que défini aux fins d'application du Code de déontologie des personnels du secteur public) et le service public au sens strict¹³. Dans la pratique, (i) la plupart des organisations de service public dépendent directement d'un ministère, tandis que d'autres entités du secteur public sont généralement administrées par un conseil d'administration responsable envers le ministre ; (ii) la plupart des organisations de service public sont financées directement sur le budget annuel de l'Etat, ce qui veut dire qu'elles ne conservent pas les ressources qu'elles ont pu générer ; (iii) la plupart des agents publics sont recrutés par l'intermédiaire de la Commission de la fonction publique ou en vertu de pouvoirs qu'elle a délégués et sont hiérarchisés au sein d'une structure commune de rémunération et de classement ; (iv) en principe, les organisations de service public n'ont pas de personnalité juridique indépendante de celle du gouvernement en tant qu'entité, à moins qu'elles n'aient été instituées par la loi en tant qu'organes autonomes.

Politique de lutte contre la corruption

19. Il n'existe pas de politique ou de stratégie globale de lutte contre la corruption écrite ou publiée ni, non plus, d'organisme spécialisé dans la définition, la coordination et le suivi de la mise en œuvre

¹³ Mais la Constitution définit le terme « fonction publique » comme le service rendu par le gouvernement de Malte en sa qualité d'entité civile et exclut expressément de ses rangs i) les membres du cabinet du Premier ministre ou des autres ministres, les secrétaires parlementaires, les présidents des assemblées, les vice-présidents, les membres de la chambre des Représentants, les membres d'une commission créée par application de la Constitution ; (ii) les ambassadeurs, les hauts fonctionnaires et autres représentants principaux de Malte dans tout autre pays ; ou (iii) toutes personnes dont la situation correspond à des cas prescrits par le parlement, ainsi que les membres des conseils, comités, commissions, groupes ou autres organes similaires créés par la loi. Le Code de la fonction publique détaille les dispositions obligatoires qui s'appliquent à la fonction publique. Les officiers des forces armées, les membres des entreprises et établissements publics et des conseils locaux ne font pas partie de la fonction publique maltaise.

d'une telle politique ou stratégie¹⁴. Néanmoins, le gouvernement a pris toute une série de mesures juridiques et institutionnelles pour lutter contre la corruption et il a, notamment, élaboré plusieurs Codes de déontologie et a créé un certain nombre d'organismes chargés de détecter et d'enquêter dans les affaires de corruption ; il s'agit du Tribunal chargé d'examiner les injustices, du Médiateur et de la Commission permanente contre la corruption (voir rapport du GRECO - Premier cycle d'évaluation). Cette dernière peut émettre des recommandations ciblées qu'elle formule à l'attention du Président de Malte pour prévenir les phénomènes de corruption. En 2004, elle a rédigé un rapport sur la corruption dans les domaines du contrôle aux frontières et de l'immigration, mais ce rapport et les recommandations qu'il contenait sont restés strictement confidentiels. Par ailleurs, l'Office National de Vérification et la Direction du contrôle interne et des enquêtes peuvent se pencher sur les problèmes de corruption qui conduisent à faire un mauvais usage des ressources publiques et recommander des mesures correctives, selon le cas.

Transparence

20. Il n'y a pas à Malte de législation globale applicable à la liberté de l'information ou à l'accès aux documents officiels (voir rapport du GRECO – Premier cycle d'évaluation). Néanmoins, il existe un certain nombre de dispositions législatives telles que la loi sur la presse et la loi sur la protection des données qui prévoient la possibilité d'un tel accès dans un certain nombre de cas. En outre, il y a d'autres modalités d'accès à l'information telles que les « questions au gouvernement » et le site internet du gouvernement (« servizz.gov ») ainsi que le site web du Commissaire à la protection des données (« dataprotection.gov.mt ») où tout particulier peut se procurer des informations sur l'accès à certaines données. Actuellement, il est question de consolider en un seul dispositif législatif ces différentes voies et modalités d'accès aux documents officiels.

Contrôle de l'administration publique

21. En application de l'article 469A du Code d'organisation et de procédure civile, les décisions administratives peuvent être contestées devant un tribunal. Par ailleurs, plusieurs textes de lois définissent les procédures de recours – généralement devant l'instance juridictionnelle de rang supérieur ou devant une commission d'appel spéciale – dans des domaines spécifiques. L'administration publique, aux niveaux central et local, est également soumise aux autres types de contrôles interne et externe qu'exercent, par exemple, l'Office National de Vérification, la Direction du contrôle interne et des enquêtes (IAID) et la Commission des comptes de la Nation (PAC). Ces organismes prennent des mesures pour prévenir et éradiquer les faits de corruption et autres comportements non conformes à l'éthique. Le Médiateur a compétence pour diligenter une enquête en cas d'application erronée de textes législatifs adoptés par ou au nom du gouvernement ou de ses instances administratives ainsi que par les conseils locaux (voir rapport du GRECO – Premier cycle d'évaluation). En conséquence, les faits de corruption présumée peuvent également faire l'objet d'une enquête diligentée sous la responsabilité du Médiateur. Celui-ci peut ordonner une investigation *ex officio* ou en réponse à la demande écrite d'une personne individuellement affectée par l'acte de mauvaise gestion. Dans le cas d'un manquement significatif aux devoirs de la charge ou en cas d'indélicatesse, il est demandé au Médiateur de renvoyer l'affaire devant l'organisme concerné, y compris s'il s'agit des forces de police. Au moment de la visite de l'EEG, aucun cas de corruption n'avait été signalé aux forces de police. En principe, le Médiateur est responsable envers le ministre concerné mais il peut

¹⁴ Toutefois, la Commission d'administration de la fonction publique dont font partie tous les secrétaires permanents de la fonction publique surveille, notamment, les objectifs interministériels et communs à plusieurs administrations et assure la coordination dans les affaires de corruption.

également être responsable envers le Premier ministre et envers la Chambre des représentants. En outre, il prépare, à l'attention de la Chambre des représentants, des rapports d'activité réguliers. La Commission permanente contre la corruption est habilitée à examiner les pratiques et procédures des départements ministériels, des instances des pouvoirs locaux, des organes officiels et autres organismes du même type afin de faciliter la découverte d'éventuelles pratiques de corruption et de recommander la révision des méthodes ou des procédures de travail qui auraient pu conduire à de telles pratiques. La Commission enquête sur le comportement de tout agent public soupçonné de pratiques de corruption. Elle peut même enquêter sur des personnes qui sont ou ont été chargées ou qui ont eu des fonctions en rapport avec l'administration d'une entreprise ou de toute autre entité dans laquelle un établissement public disposerait d'une participation majoritaire ou sur laquelle il a un pouvoir de contrôle effectif. Néanmoins, le résultat de ces investigations peut rester confidentiel. Dans les faits, jusqu'en 2001, les rapports de la Commission qui étaient transmis au Ministre de la Justice ont été rendus publics, à l'exception d'un seul à propos duquel le préjudice qui aurait pu résulter de la publication l'emportait sur l'avantage qu'il y aurait eu à le rendre public.

Statut, recrutement, carrière et mesures de prévention

22. Il a été précisé à l'EEG qu'il y a environ 35.000 « agents publics » à Malte. Il y a différentes définitions du terme « agent public » ou « fonctionnaire », selon le but poursuivi par l'utilisation du mot dans la Constitution, le Code pénal, la loi sur la Commission permanente contre la corruption, le Code d'administration de la fonction publique et le Code de déontologie des personnels du secteur public¹⁵. Pendant la visite, il a été précisé à l'EEG qu'une nouvelle loi sur la fonction publique était en cours de préparation qui concernait les « fonctionnaires ». Comme indiqué plus haut, par exemple, les officiers des forces armées, les membres des établissements publics et des conseils locaux ne font pas partie de la fonction publique maltaise.
23. Il existe une procédure standardisée de sélection et de recrutement des agents publics qui s'applique aux demandes aussi bien externes qu'internes. Tous les postulants doivent remplir un formulaire standard et font l'objet d'une évaluation confiée à un comité de sélection créé dans le cadre de la procédure de recrutement. Les membres du comité de sélection doivent respecter des conditions très rigoureuses en matière de confidentialité et sont tenus de signer une déclaration pour écarter tout conflit d'intérêts potentiel en précisant qu'ils n'ont aucun lien, de quelque type que ce soit, avec quelque candidat que ce soit. Le comité de sélection est chargé d'évaluer l'éligibilité de tous les postulants et il prépare un rapport préliminaire sur cette évaluation qu'il soumet à l'appréciation des directeurs des divisions et de la Commission de la fonction publique, dont le mandat consiste à s'assurer que le recrutement, les promotions et les nominations au sein de la fonction publique respectent des conditions parfaites d'égalité et d'impartialité, qu'elles échappent aux parrainages et à la discrimination et qu'elles reposent

¹⁵ La définition de « l'agent public » telle qu'énoncée à l'article 92 du Code pénal couvre « non seulement les corps constitués, civils et militaires, mais également toute personne désignée par la loi pour détenir et exercer toute partie du pouvoir exécutif du gouvernement ou pour s'acquitter de toute autre fonction publique imposée par la loi, qu'elle soit d'ordre judiciaire, administratif ou les deux ». Sous l'angle de la Commission permanente contre la corruption, la portée de ce terme a été étendue et concerne également les « membres de la Chambre des représentants, toute personne à qui est confiée ou qui a des fonctions en rapport avec l'administration d'un organisme officiel doté d'une personnalité juridique propre, tout conseil, conseil d'administration, commission ou toute autre organe de ce type créé par la loi ou qui est employé par de telles entités ; ce terme vise également – et s'agissant de tout acte ou de toute omission pendant l'occupation de telles fonctions - toute personne qui, pendant une période de douze ans avant ou à tout moment après l'entrée en vigueur de la loi, avait la qualité d'agent public ». Aux termes de la Constitution, la Commission de la fonction publique exerce certaines fonctions relatives à la nomination, à la révocation ou à la discipline des « agents publics » afin de s'assurer que, dans les faits, les fonctionnaires ne sont pas victimes du jeu politique (clientélisme).

exclusivement sur le principe du mérite. Pour finir, la liste des candidats sélectionnés est publiée au journal officiel. Il est également procédé à une vérification des antécédents judiciaires personnels de chacun, puisque les candidats sont tenus de joindre un certificat de bonne conduite établi par les forces de police ; en outre, les directeurs des divisions qui recommandent les nominations d'agents publics doivent s'assurer, sous leur responsabilité, qu'aucune procédure disciplinaire grave n'est engagée contre eux.

24. Il n'existe pas de dispositions juridiques relatives à la rotation périodique des agents publics. Toutefois, cette rotation a bien lieu dans la pratique à cause de la nécessité de pourvoir les postes vacants ou de nommer des fonctionnaires à des postes spécialisés dans les unités récemment créées. Par ailleurs, il y a une rotation effective au sein des services douaniers qui obéit à un rythme chronologique et qui varie entre un an et demi pour certains employés / inspecteurs et environ quatre semaines pour les gardes ou les personnels statiques ; il peut y avoir des exceptions et certains personnels continueront d'occuper le même poste pendant une période de temps indéterminée. La rotation est effectuée également au sein de la Police.
25. L'Organisation de Développement du Personnel – instance intégrée au Bureau de l'administration et du personnel – et la Société pour l'Emploi et la Formation sont responsables de la formation des agents publics. Elles mettent sur pied une série de programmes de formation et, plus particulièrement, une formation aux questions éthiques qui est dispensée lorsqu'une personne rejoint la fonction publique ou qu'il bénéficie d'une promotion. Des formations ciblées sur la déontologie policière sont dispensées aux officiers de police en tenant compte du Code européen d'éthique de la police (Recommandation R(2001)10 et de la Recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics (No. R(2000)10).

Conflits d'intérêts

26. Le Code d'administration de la fonction publique, conjointement avec le Code de déontologie des personnels du secteur public, précisent que les agents publics doivent éviter tout intérêt ou avantage financier ou autre qui pourrait, directement ou indirectement, compromettre l'exécution de leurs fonctions. Ils doivent également informer par écrit le chef de leur division de l'existence de tout conflit d'intérêts potentiel ou réel dont ils auraient connaissance, dans la semaine qui suit leur entrée en fonctions ou lorsque d'autres responsabilités leur sont confiées ou que les circonstances changent. Les garanties prévues contre les conflits d'intérêts sont beaucoup plus rigoureuses dans le cas des membres du parlement, des secrétaires parlementaires et des ministres, conformément à leurs codes de déontologie. Le Code de déontologie des membres de l'appareil judiciaire précise que les membres de cette structure ne devront pas accepter de poste qui pourrait les gêner ou limiter leur marge de manœuvre dans l'exécution pleine et entière de leurs fonctions et qu'ils ne doivent pas s'adonner à des activités qui, par leur nature même, seraient incompatibles avec les fonctions qui sont les leurs. La loi prévoit des exceptions qui doivent toujours être portées à la connaissance du *Chief Justice* (Président de la Cour suprême).
27. Les agents publics sont libres de démissionner à tout moment de leur poste pour rejoindre le secteur privé, à moins qu'il ne leur soit interdit de le faire en raison d'une obligation contractuelle au respect de laquelle ils pourraient être contraints. Toutefois, les personnes qui quittent le service demeurent liées par le respect de la confidentialité et du secret officiel en ce qui concerne les sujets et les informations auxquels elles ont eu accès dans le cadre de leurs fonctions. Les agents publics sont supposés prendre des décisions impartiales et qui aillent dans le sens de l'intérêt général. Ils sont également supposés n'être pas soumis aux influences d'anciens personnels qui auraient pu rejoindre le secteur privé.

Codes de conduite / codes de déontologie

28. Des codes de déontologie ont été élaborés pour plusieurs activités professionnelles, telles que les membres de la Chambre des représentants, les ministres et les secrétaires parlementaires, les membres de l'appareil judiciaire, les comptables et les employés du secteur public. Le code de déontologie des personnels du secteur public précise spécifiquement les sanctions qui doivent être prises en cas d'infraction aux dispositions qu'il contient. La teneur de ces sanctions dépendra de la gravité et de la nature des manquements (avertissement, suspension sans traitement, révocation) et peut induire des mesures disciplinaires formelles et/ou une action pénale, s'il y a lieu.

Cadeaux

29. Conformément au Code d'administration de la fonction publique et au Code de déontologie des personnels du secteur public, les agents publics ne doivent pas accepter de cadeaux ou d'avantages ou de promesses de cadeaux en rapport avec les fonctions qu'ils exercent ; seuls peuvent être acceptés les dons symboliques. L'interdiction précitée s'applique également aux partenaires ou aux familles des agents publics. Les codes de déontologie des parlementaires, des secrétaires parlementaires, des ministres et des magistrats leur interdisent d'accepter tout cadeau, faveur ou avantage qui pourraient éventuellement avoir une incidence sur la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions. Par ailleurs, les membres de l'appareil judiciaire doivent éviter d'accepter individuellement un avantage ou un bénéfice du pouvoir exécutif, sauf lorsque ces avantages ou bénéfices visent collectivement l'ensemble de l'appareil judiciaire. Les cadeaux des dignitaires étrangers qui ne pourraient être refusés sans risque de froisser leur susceptibilité doivent être remis à l'Etat. Lorsque des cadeaux sont acceptés au nom de l'Etat, ils doivent être remis à l'Etat et inscrits à l'inventaire du ministère en question. Tous les cadeaux remis en vertu de la réciprocité doivent être acquis aux frais du gouvernement.

Notification des faits de corruption

30. Selon les autorités maltaises, les agents publics sont tenus d'informer leur supérieur hiérarchique des cas de corruption dont ils auraient connaissance. Faute d'agir en ce sens, ils encourraient au moins une sanction disciplinaire. Le supérieur hiérarchique est tenu de prendre des mesures disciplinaires en cas de comportement inapproprié et si les agissements en cause sont tels qu'ils pourraient être constitutifs d'une infraction pénale, il doit prendre l'avis du procureur général sur la conduite à tenir. A Malte, il n'existe pas de législation spécifique sur la protection des agents publics qui signalent des faits de corruption. Toutefois, la protection des victimes, des collaborateurs de justice, des témoins, des juges et des procureurs est assurée par les forces de police, chaque fois qu'il est permis de penser que leur sécurité peut être mise en danger. Selon les autorités maltaises, un agent public ne pourrait être sanctionné pour s'être acquitté de cette obligation (de notification). En outre, il existe un certain nombre de moyens juridiques pour s'opposer à toute tentative de faire pression sur un agent public qui signalerait des faits de corruption ; ces moyens sont les suivants : examen par la justice d'une mesure administrative, recours à la Commission d'administration de la fonction publique, appel au médiateur ou à la Commission contre la corruption. Pendant la visite de l'EEG, un livre blanc (2003) comportant, notamment, un nouveau projet de loi sur la fonction publique – qui comporte des dispositions pour protéger les dénonciateurs – était en cours d'examen au Parlement.

Procédures disciplinaires

31. En principe, les chefs de division sont responsables des procédures disciplinaires, conformément aux Règlements disciplinaires de 1999¹⁶. La Commission de la fonction publique est chargée de veiller à ce que toute mesure disciplinaire contre un agent public soit équitable, rapide et effective ; elle est directement responsable de la procédure dans les cas qui pourraient conduire à la révocation de l'agent public. Des enquêtes disciplinaires sont menées par le chef de la division. Lorsqu'un chef de division apprend qu'un agent public pourrait avoir commis un crime, il/elle est tenu d'en informer la police chargée d'enquêter. Un agent public accusé d'une infraction pénale peut alors être suspendu avec traitement de mise en disponibilité, mais aucune autre procédure disciplinaire ne peut être engagée contre lui/elle tant que l'instance pénale n'est pas achevée. Toutefois, si l'agent public est reconnu pénalement responsable, la Commission de la fonction publique peut recommander au Premier ministre d'appliquer des sanctions disciplinaires, y compris la révocation. En 2003, 416 agents publics ont reçu des avertissements écrits, 96 ont été suspendus sans traitement, 22 autres ont été suspendus également sans traitement mais ont, en outre, reçus des mises en garde avant révocation ; enfin, 6 agents ont été révoqués.

b. Analyse

32. Sur la base des statistiques disponibles et au vu des entretiens que l'EEG a pu avoir avec un grand nombre d'organismes publics et autres à propos de la corruption, l'EEG a eu l'impression que les cas de corruption *de facto* au sein de l'administration publique étaient rares et que la « culture de la fonction publique » à Malte supposait la tolérance zéro à l'égard de la corruption, de l'abus de pouvoir, du favoritisme et des autres pratiques de corruption au sein de la fonction publique. Les exemples cités d'enquêtes qui ont abouti et les sanctions prises dans des cas particuliers semblent bien corroborer cette impression. Quoi qu'il en soit, il est toujours essentiel que la législation, les codes de conduite et de déontologie ainsi que les structures, les fonctions et les pratiques administratives soient protégées contre la subversion de l'éthique dominante du fait des agissements de certains individus ou groupes atypiques. L'EEG note que plusieurs codes de conduite s'appliquent à des personnels différents du secteur public – pour autant, la pratique n'est pas généralisée qui voudrait que le personnel (statutaire ou non) soit tenu de confirmer par écrit qu'il a bien pris connaissance et qu'il accepte les codes qui le concernent et que le respect des dispositions qu'ils contiennent est une condition inhérente à chaque contrat d'embauche. De l'avis de l'EEG, cette pratique devrait être observée dans tous les organismes du secteur public pour s'assurer que chaque agent a bien connaissance du contenu de ces codes et que tous les manquements se traduiront par des procédures disciplinaires pouvant aller jusqu'à la révocation inclus.

33. L'EEG a noté qu'il n'y avait pas de définition juridique unique du terme « agent public » ou « fonctionnaire » ; en conséquence, certains agents publics (en particulier ceux qui sont exclus de la définition et du champ d'application du Code d'administration de la fonction publique) peuvent ne pas être soumis à des règles et à des mesures de prévention identiques ou équivalentes à celles qui, par exemple, s'appliquent à d'autres agents publics pendant la phase de recrutement par la Société pour l'emploi et la formation, ou pour ce qui concerne la formation initiale et permanente aux règles éthiques et aux risques de corruption, aux conflits d'intérêts, à la

¹⁶ Des recours peuvent être introduits devant la Commission de la fonction publique dans les cas suivants : (i) lorsque la charge retenue contre l'agent public a été considérée comme une infraction grave ; (ii) lorsque la sanction imposée par le chef de division n'est autre que ou inclut une « mise en garde avant révocation » ; (iii) lorsque l'agent peut apporter la preuve qu'il n'a pas été tenu suffisamment compte des procédures prévues par les règlements disciplinaires précités et que cette méconnaissance a porté préjudice à ses intérêts.

position à adopter à l'égard des cadeaux, etc. Il a été précisé à l'EEG que certaines catégories d'agents publics pouvaient aussi être exclues du champ d'application du Code de déontologie des personnels du secteur public et/ou être soumis à leurs propres règles éthiques et professionnelles. Or, il est fréquent que ces règles ou ces codes sectoriel et spécifiques soient moins détaillés que le Code de déontologie. *L'EEG observe que dans le contexte de la préparation de la nouvelle loi sur la fonction publique il devrait être vérifié que tous les agents publics sont liés par des règles éthiques claires et détaillées.*

34. L'EEG est consciente du fait que, dans une administration restreinte, la portée d'une rotation planifiée du personnel ne peut qu'être limitée. L'EEG est sensible au fait qu'un système de rotation ait été mis en place au sein des forces de police et du service des douanes, pour certains postes exposés à la corruption, s'agissant d'un outil qui permet de réduire les risques de corruption dans les secteurs vulnérables. *L'EEG observe que les autorités maltaises devraient examiner si cette approche pourrait servir de modèle à d'autres secteurs de l'administration publique (exemples : marchés publics, achats, concession des licences, délivrance des documents, transactions en espèces), si nécessaire.*
35. L'EEG note qu'aucune restriction significative ne s'applique aux hauts fonctionnaires qui démissionnent pour occuper un poste dans le secteur privé. L'EEG considère que, même si cette facilité n'a toujours pas posé de problème à Malte, elle comporte un risque potentiel de voir la promesse d'un futur emploi lucratif servir à influencer les agents publics en poste ; l'EEG estime également que d'anciens fonctionnaires peuvent abuser de leurs contacts et de la connaissance qu'ils ont, de l'intérieur, de l'ancien domaine où ils travaillaient – en particulier dans les cas où le nouvel emploi est étroitement lié aux fonctions antérieurement exercées. L'EEG a conscience qu'il convient de ménager un équilibre entre le libre choix de l'emploi et l'obligation de confiance qui reste attachée au poste antérieur, mais **elle recommande l'adoption de règles / des directives claires pour les cas où les agents publics rejoignent le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts.**
36. Il a été précisé à l'EEG que les agents publics étaient tenus de signaler à leur supérieur hiérarchique les cas de corruption dont ils auraient connaissance, mais il n'a pas été possible d'évaluer avec précision la nature exacte ni la portée de cette obligation. L'administration fiscale a indiqué à l'EEG que cette obligation n'existait pas pour elle. Toutefois, aux termes des Règlements disciplinaires de 1999, les responsables doivent rapidement porter à la connaissance de la police l'existence d'infractions commises par les agents dont ils ont la responsabilité. Du point de vue de l'EEG, des règles et des codes devraient insister sur l'obligation de signaler les soupçons de corruption (en plus de l'obligation qui résulte déjà des Règlements de 1999). Il conviendrait que les programmes de formation des personnels en cours d'emploi fassent état des procédures appropriées à suivre pour signaler les activités suspectes. L'EEG note (et approuve) que le projet de loi sur la fonction publique prévoit une meilleure protection des « dénonciateurs » au sein de la fonction publique en plus des possibilités existantes de recours. **L'EEG recommande l'adoption de règles / des directives claires et des programmes de formation destinés aux agents publics à propos du signalement des soupçons de corruption, ainsi que le renforcement de la protection des donneurs d'alerte de bonne foi.**
37. Si l'EEG prend note de l'engagement de l'administration en matière de transparence, sur le plan général et dans certains domaines particuliers (la planification, par exemple), il lui est apparu qu'il n'existait toujours pas de législation globale sur la liberté de l'information ou l'accès aux documents officiels qui soit applicable au secteur public au sens large. Pour mieux garantir la

sécurité du droit et l'uniformité des pratiques, **l'EEG recommande de développer les règles en matière de liberté d'information, en particulier en ce qui concerne l'accès aux documents officiels et de contrôler la mise en œuvre de ces règles de façon adéquate.**

38. Un certain nombre d'organismes ont en charge la détection, les investigations et la prévention de la corruption sous ses différentes formes au sein de la fonction publique. Toutefois, ces entités n'interviennent pas dans le cadre d'un plan global ou d'une stratégie d'ensemble pour lutter contre la corruption et, pour la plupart d'entre eux, la lutte contre la corruption n'est qu'un aspect d'un mandat plus large. Il n'existe pas d'organisme ou de mécanisme chargé d'examiner globalement et à intervalles réguliers le système de lutte contre la corruption dans le pays et son efficacité au sein de l'administration publique. En 2004, la Commission permanente contre la corruption a préparé un rapport sur la corruption dans le secteur des contrôles aux frontières et de l'immigration mais ce rapport – et les recommandations qu'il contenait – est resté strictement confidentiel. Dans certains cas, les contraintes budgétaires ou les exigences en matière de confidentialité impliquent que le nombre et l'ampleur des investigations – ainsi que leur efficacité – soient particulièrement limités au regard de ce que serait une campagne globale de lutte contre la corruption. De l'avis de l'EEG, l'examen global susmentionné pourrait être axé sur les risques liés à la corruption dans les différents secteurs de l'administration publique, sur le rôle et les fonctions des organismes impliqués dans la prévention, la détection et/ou l'exploration des faits de corruption au sein de la fonction publique, sur leur incidence et leur effectivité, le champ d'application d'une coopération renforcée, l'entraide ou la fusion des enquêtes ou enfin, les ressources allouées et/ou mises à la disposition de ces entités. En conséquence, **l'EEG recommande d'effectuer des évaluations périodiques des mesures de lutte contre la corruption et de leur efficacité au sein de l'administration publique et d'envisager de publier les résultats de ces évaluations, conjointement avec des recommandations faites au gouvernement.**
39. L'EEG note que les processus de contrôle externe et interne au sein de la fonction publique de Malte tendent à la fois à décourager la corruption et à renforcer la probabilité de sa détection. Pour autant, l'EEG note que toutes les comptabilités des ministères ne sont pas examinées par la Commission des comptes de la Nation (PAC)(si ce n'est à la suite d'une question soulevée dans le rapport annuel de contrôle de régularité élaboré par l'Office National de Vérification ou dans le rapport de contrôles des performances / de l'optimisation des ressources). L'EEG suggère d'envisager la comparution de chaque secrétaire permanent devant la Commission des comptes de la nation au moins une fois tous les deux ans. L'EEG prend également note de la contribution à la régularité, à l'efficacité et à l'optimisation des ressources, qui sont le fait des commissaires aux comptes et des analyses auxquelles procède la Direction des contrôles internes et des investigations (IAID). L'EEG considère que ce travail, déjà conséquent, pourrait encore être amélioré, sa pertinence accrue et l'implication dans le processus optimisée par la création, sous les auspices de l'IAID et de l'IAIB d'Unités et de Comités de contrôle interne, du moins au sein des ministères qui jouent un rôle prépondérant dans la dépense publique. L'EEG prend note du rôle significatif joué par les forces armées dans la sécurisation et la protection du Trésor public, dans la sécurité maritime et la sécurité générale du commerce. Compte tenu de l'ampleur des achats dans un établissement qui compte plus de 2.000 personnes, l'EEG considère que les personnels concernés des forces armées et de la marine pourraient tirer avantage d'une formation spécifique qui les prépare à l'inventaire des stocks, aux règles et directives applicables à la passation des marchés et aux exigences de la comptabilité publique. L'EEG encouragerait la création, au sein des forces armées, d'une unité spécialisée dans la vérification des comptes et qui pourrait également réfléchir à la nécessité de lutter contre la corruption.

40. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, l'EEG note que les responsables des départements ministériels, lorsqu'ils ont connaissance de soupçons de corruption doivent en référer au Procureur Général. Il arrive parfois que des enquêtes disciplinaires ne soient pas suffisantes – en termes de moyens disponibles – pour obtenir des preuves convaincantes et, en tout état de cause, les mesures adoptées doivent être suspendues lorsqu'un agent public est inculpé d'une infraction pénale et cette suspension demeure valide jusqu'à l'aboutissement de la procédure pénale. Les enquêtes privées diligentées par la Commission permanente contre la corruption et leurs conclusions sont également gênées par les règles qu'impose le strict respect de la confidentialité. Enfin, le traitement des faits de corruption et des autres infractions pénales par le système de la justice pénale peut prendre un temps considérable. Tout en reconnaissant l'importance du rôle joué par la question des ressources disponibles, l'EEG aimerait souligner que l'effet indubitablement dissuasif d'une issue positive aux poursuites engagées dans les cas de corruption pourrait être encore optimisé par un traitement plus rapide. Du point de vue de l'EEG, il conviendrait de procéder à un examen de la manière dont sont traités les signalements de corruption au sein de l'administration publique. Par ailleurs, l'EEG a noté que les pouvoirs délégués aux secrétaires permanents ne permettent de prendre que les sanctions disciplinaires suivantes: avertissements, suspension avec traitement de mise en disponibilité pour 5 jour au maximum et révocation. L'EEG comprend que la Commission de la fonction publique (si l'affaire en cause est portée à sa connaissance) peut imposer à son gré des périodes de suspension plus longues¹⁷. A cet égard, il conviendrait d'envisager l'adoption d'autres sanctions disciplinaires, dans l'intérêt d'une plus grande souplesse, d'une pertinence accrue et d'une meilleure délégation des responsabilités.

IV. THEME III – LES PERSONNES MORALES ET LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition et création des personnes morales

41. L'article 2 de la Loi sur les sociétés définit une personne morale comme toute entité dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de ses membres, y compris les sociétés étrangères. Il faudra déterminer dans la jurisprudence la question de savoir si une entité est dotée ou non de la personnalité juridique, sur la base des indices disponibles. Toute entité ayant la capacité d'acquérir des biens et d'en disposer en son propre nom, ainsi que d'ester en justice, ou dotée, d'une autre façon, d'une capacité d'ester ou d'une personnalité juridique, distincte de celle de ses membres, constitue une personne morale. Il y a plusieurs formes de personnes morales mais la principale forme est la société commerciale, dont il existe 3 catégories importantes, régies par les dispositions de la Loi sur les sociétés (*Companies Act*) de 1995, qui sont toutes dotées d'une personnalité juridique distincte : a) société à responsabilité limitée, publique ou privée, environ 34 000 sociétés privées ont été enregistrées depuis 1965 ; b) « société en nom collectif », sans limitation de la responsabilité des associés ; c) « société en commandite » avec à la fois des associés sans limitation de responsabilité, en charge de la gestion, et des associés à responsabilité limitée, responsables seulement à hauteur de leur apport en capital. En outre, dans l'agriculture, il existe environ 50 sociétés régies par la Loi sur les sociétés coopératives (*Co-operative Societies Act*) de 2002.

¹⁷ Dans le cas d'un agent public jugé coupable d'une infraction pénale par un tribunal, la Commission de la fonction publique peut, s'il y a lieu et en toute souveraineté, recommander au Premier ministre d'autres sanctions en cas d'infractions graves, en plus ou à la place de celles énumérées dans ce paragraphe (Annexe X.VIII.2 PSMC).

42. La création de sociétés commerciales est soumise à des minima en ce qui concerne le capital et le nombre d'associés. La société privée doit avoir un capital souscrit de 500 LM (1.150 €), dont 20% doivent être versés avant l'inscription au Registre des sociétés, il suffit d'un associé pour la créer. La société publique doit avoir un capital souscrit de départ de 20.000 LM (46.000 €) dont 25% doivent être versés avant l'inscription au Registre des sociétés, elle doit avoir au moins deux associés. Enfin, une société coopérative doit avoir au moins cinq associés, mais il n'y a pas de capital minimum. Il n'y a aucune restriction en matière de capital ou de nombre d'associés, liée à la nationalité des associés fondateurs ou ultérieurs.

Inscription et mesures de transparence

43. Les sociétés commerciales sont inscrites au Registre des sociétés, quand certains documents et certaines conditions indiqués dans la Loi sont réunis et après que l'Office du Registre ait émis un certificat ou les ai enregistrés. Ceci nécessite de remplir et de signer un acte constitutif et des statuts indiquant les noms des gérants et des actionnaires, l'adresse sociale (siège social), les actions ou parts sociales et l'objet de la société. La Loi sur les sociétés impose également aux sociétés étrangères (hors UE) qui créent une succursale ou un établissement à Malte, de s'inscrire au Registre des sociétés. Elles sont appelées « sociétés d'outre-mer » et, pour être inscrites, elle doivent fournir leurs comptes annuels, une copie de leurs statuts, ainsi que de toutes les modifications éventuelles de ces derniers et nommer une personne, résidant à Malte, chargée de recevoir tous les documents juridiques etc. Le but de la procédure d'inscription applicable aux sociétés d'outre-mer n'est pas de créer une nouvelle personne morale mais, plutôt, de s'assurer de sa transparence et de sa fiabilité.
44. Afin d'assurer la transparence, la publication et l'inscription au Registre des sociétés des personnes morales indiquées ci-avant est obligatoire et tous les documents constitutifs de la société, modifications et noms des associés doivent être accessibles en cas d'inspection publique. L'obligation de remplir tous les ans des formulaires concernant le capital, les dirigeants et les actionnaires (pour les sociétés de capitaux) et de tenir des comptes annuels (pour les sociétés de capitaux et les coopératives mais pas pour les sociétés de personnes) constituent des mesures supplémentaires destinées à assurer la transparence. La personnalité juridique permet d'être propriétaire de biens immobiliers et autres, y compris de parts dans d'autres entités, de créer des succursales, etc. En cas de participation d'une personne morale dans une autre personne morale, la Loi sur les sociétés coopératives a introduit certaines restrictions à la participation de sociétés dans des sociétés coopératives et de coopératives dans des sociétés.

Limitations à l'exercice de fonctions dans des personnes morales

45. La Loi sur les sociétés de 1995 prévoit, le cas échéant, l'incapacité à exercer une fonction dirigeante (gérant, *company secretary* et fondateur) dans une société pour les personnes reconnues coupables d'un délit. En vertu de la Loi sur les sociétés, cette incapacité est prononcée par une juridiction, sur demande du Registre des sociétés ou du Procureur général, pour un minimum d'un an et un maximum de quinze ans.

Responsabilité des personnes morales

46. En ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, l'article 121D du Code pénal (CP) introduit en 2002, prévoit qu'une personne morale peut être considérée comme responsable d'un délit commis à son profit par la personne responsable / habilitée agissant pour son

compte.¹⁸ Ainsi, les personnes morales peuvent être reconnues responsables de transactions illicites, d'extorsion, de corruption active, de trafic d'influence, d'infractions comptables et d'infractions de blanchiment. D'après les autorités maltaises, cette responsabilité des personnes morales est également applicable quand l'insuffisance du contrôle, liée à un manquement à ses devoirs de la personne physique qui exerce une fonction de direction dans la personne morale, a facilité la commission de l'infraction pénale. L'article 121 du CP définit le manquement aux devoirs comme un comportement déloyal en violation d'une obligation légale ou, le cas échéant, en violation de réglementations ou instructions professionnelles, applicables à l'activité de la société concernée ». De plus, l'article 13 de la Loi d'interprétation (Interpretation Act) exclut la responsabilité de la personne physique investie de pouvoirs de direction si elle peut prouver que l'infraction a été commise sans qu'elle le sache et qu'elle a agi avec toute la diligence requise pour éviter que l'infraction ne soit commise. Le simple fait de proposer un avantage est suffisant pour établir la responsabilité. En outre, la personne morale peut être tenue pour responsable, même si la personne physique qui a commis l'infraction n'est pas reconnue coupable ou même identifiée. Enfin, la responsabilité des personnes morales n'exclut pas les poursuites pénales contre des personnes physiques auteurs, instigateurs ou complices d'infractions liées à la corruption.

47. L'article 1051A du Code civil, introduit récemment, prévoit la responsabilité civile des personnes morales pour les infractions liées à la corruption. Cet article prévoit des réparations civiles dans les cas de corruption. Ainsi, les victimes de corruption peuvent poursuivre soit une personne morale soit une personne physique pour des dommages civils.

Sanctions

48. En vertu de l'article 121D du CP, une personne morale jugée coupable d'une infraction liée à la corruption doit être condamnée au paiement d'une amende de 500 livres maltaises (1.150 €), au minimum, et 500.000 livres maltaises (1.150.000 €), au maximum. En outre, en vertu de l'article 23B du CP, et en plus des sanctions mentionnées ci-avant, la juridiction compétente doit ordonner la confiscation au profit de l'Etat, des produits d'une telle infraction ou de biens d'une valeur équivalente.
49. Des mesures ont été prises pour assurer l'application effective des sanctions et pour empêcher les personnes, tant morales que physiques, d'échapper aux peines quand il y a des changements au sein de la personne morale. En vertu de la Loi sur les sociétés, lorsqu'une société est sur le point d'être liquidée, le liquidateur doit procéder à la liquidation des affaires de la société (sous réserve de la disponibilité d'avoirs), y compris le paiement des amendes infligées à la société par une juridiction pénale, avant qu'elle ne soit radiée.. Il est également possible de prononcer des injonctions pour empêcher une société de se mettre en liquidation, afin d'échapper à la responsabilité pénale et pour rendre effective l'application des sanctions. De plus, en vertu de la jurisprudence de certaines juridictions, il existe des mécanismes de protection permettant de dévoiler les dirigeants et les actionnaires d'une société, dans certaines circonstances, quand une personne morale est utilisée pour échapper à des obligations légales, pour commettre une escroquerie etc. Enfin, en vertu de la Loi sur les sociétés, le Registre des sociétés est en droit de

¹⁸ D'après l'article 121D, quand la personne jugée coupable d'une infraction (en vertu du présent titre) est le gérant, dirigeant, secrétaire ou autre d'une personne morale, a un pouvoir de représentation d'une telle personne morale, est habilitée à prendre des décisions pour son compte ou a autorité pour exercer un contrôle en son sein et quand l'infraction dont cette personne a été jugée coupable a été, entièrement ou en partie, commise au profit de cette personne morale, la personne en question doit, aux fins du présent titre, être considéré comme investi de la représentation légale de cette même personne morale qui doit se voir imposer le paiement d'une amende (*multa*) de 500 livres maltaises (1.150 €), au minimum, et 500.000 livres maltaises (1.150.000 €), au maximum.

nommer des personnes chargées d'enquêter sur les sociétés qui peuvent saisir les livres et dossiers, enquêter sur les personnes qui exercent le contrôle effectif sur la société, vérifier les comptes bancaires etc.

50. Les dossiers des sociétés reconnues coupables d'actes de corruption sont conservés non seulement par la Police (Service de la criminalité économique et de la lutte contre le blanchiment) mais aussi par le Registre des sociétés, l'Autorité maltaise des services financiers (AMSF) et l'Unité de renseignement financier (URF) dans la mesure où elle s'aperçoit d'une telle activité dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. L'EEG a été informée que, dans la pratique, il y a une coopération permanente entre l'AMSF, le Registre des sociétés et la Police, pour échanger des informations concernant les personnes reconnues coupables d'infractions de corruption.

Déductibilité fiscale et autorités fiscales

51. Bien que cela ne soit pas prévu de manière explicite, la déductibilité des pots de vin est interdite et cette interdiction couvre les paiements effectués pour obtenir ou conserver des contrats ou d'autres avantages. D'après ce qu'indiquent les autorités maltaises, bien que les autorités fiscales n'aient pas d'obligation légale de déclarer tout soupçon de corruption (ou de blanchiment), dans la pratique, elles (le Inland Revenue Department – IRD) s'engagent de plus en plus dans la communication de ces données qui, normalement, sont couvertes par le secret professionnel, à la demande de l'Unité maltaise de Renseignement Financier (FIAU) ou des juridictions compétentes qui enquêtent sur des infractions pénales (articles 257 du CP et 6B de la Loi sur le secret professionnel (Professional Secrecy Act)). Pendant sa visite, l'EEG a été informée que le Premier ministre pouvait permettre aux autorités fiscales de fournir les informations nécessaires à la Police, au procureur ou à une juridiction, dans le cadre d'enquêtes et de jugements concernant des infractions de corruption et de blanchiment.

Règles comptables

52. Les commerçants ont l'obligation de tenir des registres comptables. La Loi sur les sociétés de 1995 crée une obligation de conserver les registres comptables pendant au moins dix ans et le manquement à cette obligation est puni d'une amende de 5.000 livres maltaises (11.500 €), au maximum. En matière comptable, il se peut que différents délais soient applicables, en vertu d'autres textes de loi. Conformément à l'article 121B du CP, l'usage intentionnel de factures ou de tous autres documents comptables contenant des informations fausses ou incomplètes, ainsi que l'omission illicite de documents de paiement, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à 1 an, sans préjudice de tout autre sanction dont le délinquant peut être passible en vertu de la loi. La Loi sur les sociétés contient des dispositions supplémentaires pour le même type d'infractions, notamment la responsabilité pénale pour le manquement à l'obligation de tenir les documents nécessaires quand une société a été dissoute. La Loi sur les sociétés prévoit des cas de responsabilité personnelle, civile ou pénale. D'après l'article 307 de la Loi sur les sociétés, la destruction ou la dissimulation de registres ou livres comptables est passible d'une amende de 100.000 livres maltaises (230.000 €) et de 5 ans d'emprisonnement au maximum.

Rôle des comptables et auditeurs

53. Les comptables et auditeurs n'ont pas d'obligation de déclarer les soupçons de corruption aux services de répression, sauf dans les cas d'infractions de blanchiment. Cependant, comme indiqué précédemment, le secret professionnel peut être levé à la demande des juridictions compétentes, chargées d'enquêter sur des infractions pénales (articles 257 du CP et 6B de la Loi

sur le secret professionnel). En outre, la Commission mixte sur la lutte contre le blanchiment a préparé des propositions importantes, pour encourager la déclaration des soupçons d'infractions de blanchiment.

b. Analyse

54. Le cadre juridique pour les personnes morales, présenté ci-avant, semble fonctionner de façon satisfaisante. L'inscription de sociétés commerciales au Registre des sociétés, ainsi que la publication de cette inscription, sont obligatoires et constituent une condition préalable à l'acquisition de la capacité juridique. Les sociétés coopératives sont inscrites au Conseil d'administration (Co-operatives Board), mis en place pour contrôler leurs activités. Toutes les informations fournies par les sociétés en vertu de la Loi sur les sociétés sont accessibles au public, notamment, sur Internet. L'EEG a été informée par l'Institut des professionnels des services financiers (Institute of Financial Service Practitioners, IPSF) que, bien que l'inscription d'une société soit limitée à la vérification formelle que toutes les informations requises sont fournies par la société, l'autorité compétente, c'est à dire, l'Autorité maltaise des services financiers (AMSF) refuse chaque année un certain nombre de demandes d'inscription de sociétés étrangères, notamment en raison d'informations concernant leur casier judiciaire ou de soupçons concernant leurs activités commerciales. En outre, l'EEG a été informée que le Registre des sociétés et l'AMSF tiennent un registre avec les noms de toutes les sociétés opérant à Malte et que la Police tient un autre registre des entités reconnues coupables d'infractions pénales. Ce dernier registre est tenu en étroite coopération avec l'AMSF, les autorités fiscales, ainsi que les services de répression étrangers correspondants, à chaque fois que cela est considéré nécessaire. En outre, l'EEG a été informée que la Police tient un registre des personnes condamnées, frappées d'incapacité, dans le but d'assurer la transparence et de protéger les tiers de bonne foi.
55. L'article 1051A du Code civil, récemment introduit, prévoit la responsabilité civile des personnes morales pour les infractions liées à la corruption. En 2002, l'article 121D du CP a introduit la responsabilité pénale des sociétés pour, entre autres, la corruption active, le trafic d'influence, les infractions comptables et de blanchiment, commis à leur profit par l'organe d'administration ou la personne responsable / habilitée agissant pour leur compte. L'EEG a été informée que, bien qu'aucune affaire impliquant la responsabilité civile d'une personne morale n'ait encore abouti, il y a peu de temps, une procédure civile a été engagée contre une personne morale, pour une infraction comptable impliquant le comptable et les gérants de la société. L'affaire est encore en instance. En ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, l'EEG a été informée que, en raison de son introduction récente, aucune affaire d'infraction liée à la corruption, impliquant une personne morale, n'a été jugée. De plus, l'EEG a appris que, le cas échéant, les personnes morales peuvent être poursuivies pour des infractions liées à la corruption, parallèlement aux poursuites intentées contre des personnes physiques, puisque les responsables des personnes morales impliquées dans de telles affaires sont poursuivis pour leurs propres actes délictueux. L'EEG a également été informée que la plupart de ces affaires sont liées à des infractions fiscales ou à des détournements de fonds.
56. En vertu de l'article 121D du CP, la seule sanction prévue pour les personnes morales est une amende allant de 1.150 € à 1.150 000 €. Conformément à l'article 23B du Code pénal, la juridiction compétente peut imposer la saisie des produits de l'infraction ou de biens d'une valeur équivalente. L'EEG a appris qu'il n'était pas prévu, pour le moment, de modifier le Code pénal de façon à alourdir les sanctions pour les infractions liées à la corruption ou à introduire des mesures ou sanctions supplémentaires, comme l'inéligibilité de la personne morale pour

l'attribution de contrats, l'exclusion du droit à bénéficier d'aides publiques, etc. Les autorités maltaises sont invitées à examiner ce problème. Ceci dit, les mesures appliquées sont à même d'assurer l'application effective des sanctions quand il y a des changements au sein de la personne morale (injonctions, procédure particulière durant la liquidation, mécanismes permettant de dévoiler les personnes qui dirigent la société et celles qui en ont le contrôle effectif, nomination d'enquêteurs par le Registre des sociétés). Le Registre des sociétés et l'Autorité maltaise des services financiers sont tous deux informés chaque fois qu'une personne morale est reconnue coupable et se voit imposer des sanctions. De plus, l'EEG a appris que, comme la responsabilité pénale des sociétés est le résultat d'une évolution très récente, ce régime juridique fait l'objet d'un examen permanent, pour détecter les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires, à la lumière de l'expérience acquise.

57. Les agents des services fiscaux peuvent déclarer leurs soupçons à leur autorité de contrôle (l'IRD), quand il y a un élément de blanchiment, et aux juridictions, quand on le leur a demandé. Néanmoins, les autorités fiscales n'ont aucune instruction à ce sujet et ne bénéficient d'aucune formation sur les procédures de déclaration des soupçons de corruption aux services compétents, ainsi que sur les indices permettant de détecter la corruption. En outre, l'EEG comprend que la législation maltaise permet d'accéder à des informations qui peuvent être très précieuses pour les enquêtes sur la corruption. C'est pourquoi, l'EEG réitère sa recommandation sur l'élaboration de règles / lignes directrices claires concernant le signalement des soupçons de corruption (conformément au paragraphe 36). A ce propos, l'EEG voudrait également souligner qu'il est possible de s'inspirer de l'expérience internationale, telle que reprise dans le Manuel de sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts de l'OCDE, pour mieux détecter la corruption et **elle recommande d'introduire des règles / directives et des programmes de formation à l'attention du personnel des autorités fiscales en matière de détection des infractions de corruption.**
58. Bien que cela ne soit pas prévu explicitement, la déductibilité des pots de vin est interdite et cette interdiction comprend les paiements effectués pour conserver ou obtenir une affaire ou un autre avantage indu. L'EEG a appris qu'il n'y avait pas eu de cas de demande de déduction d'un pot de vin.
59. L'EEG a été informée que, en vertu des dispositions de la Loi sur le Bureau national d'audit (National Audit Office Act) et des normes comptables et normes internationales de comptabilité et d'audit, toutes les sociétés ont l'obligation de nommer un auditeur professionnel. En outre, il existe dans le Code pénal (art. 121B), dans la Loi sur les sociétés (art. 307) et la Loi de prévention du blanchiment (Prevention of Money Laundering Act), des dispositions concernant les sanctions imposées pour l'usage intentionnel de factures ou autres documents comptables contenant des informations fausses ou incomplètes et la destruction de tels documents. L'EEG a trouvé que les dispositions de ces textes n'étaient pas homogènes en ce qui concerne la proportionnalité entre la gravité des infractions et les sanctions prévues. C'est pourquoi, *l'EEG observe qu'il conviendrait d'envisager une meilleure harmonisation des sanctions, mesures et autres questions applicables aux infractions comptables.*
60. La loi ne prévoit pas explicitement d'obligation des comptables et auditeurs de déclarer tout soupçon de corruption aux services de répression, sauf en cas de blanchiment. Cependant, comme indiqué ci-avant, la clause de secret professionnel peut être levée, sur demande des juridictions compétentes qui enquêtent sur des infractions pénales. L'EEG a appris que, pour le moment, il n'était pas prévu d'introduire une obligation générale de déclaration de soupçons d'infractions aux services de répression, puisque, dans la pratique, le système de déclaration

existant est considéré comme satisfaisant. De plus, la Commission mixte sur la lutte contre le blanchiment a fait des propositions destinées à encourager la déclaration de soupçons d'infractions de blanchiment. **L'EEG recommande que les propositions actuelles visant à encourager la déclaration de soupçons de blanchiment soient accompagnées de directives et qu'une formation soit offerte aux comptables et auditeurs privés en matière de détection des indices de corruption et leur signalement.**

V. CONCLUSIONS

61. Malte a promu des actions internationales coordonnées pour prévenir et combattre la corruption, le crime organisé et le blanchiment des capitaux, ainsi que prendre en compte les liens entre ces infractions. Le pays a pris plusieurs initiatives destinées à adapter les dispositions concernant la saisie et la confiscation des produits du crime, ainsi que la responsabilité pénale et civile des personnes morales, pour mettre en œuvre la Convention pénale sur la corruption. Des adaptations mineures sont encore nécessaires. Il a aussi adopté, en 1995, un Code d'éthique pour les agents publics puis plusieurs autres codes d'éthique, notamment pour les secteurs vulnérables à la corruption, afin de maintenir un haut niveau de probité de ses fonctionnaires. Ceci dit, le pays n'a pas encore de stratégie globale de lutte contre la corruption ni de coordination suffisante pour mettre en œuvre et suivre une telle stratégie dans le secteur public et dans certains domaines du droit. D'autres améliorations sont recommandées en ce qui concerne, par exemple, l'accès aux documents officiels, les procédures de déclaration et de traitement des soupçons de corruption, ainsi que la migration abusive d'agents publics vers le secteur privé. Enfin, les autorités fiscales, les comptables et les auditeurs pourraient aussi avoir un rôle plus important dans la détection et le signalement de la corruption.
62. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Malte :
- i) **amender la loi pour permettre, le cas échéant, de recourir pleinement aux mesures provisoires et à la confiscation dans les cas de trafic d'influence et d'infractions comptables, tels que définis par la Convention pénale sur la corruption (paragraphe 15);**
 - ii) **adopter des règles / des directives claires pour les cas où les agents publics rejoignent le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts (paragraphe 35);**
 - iii) **adopter des règles / des directives claires et des programmes de formation destinés aux agents publics à propos du signalement des soupçons de corruption ainsi que renforcer la protection des donneurs d'alerte de bonne foi (paragraphe 36);**
 - iv) **développer les règles sur la liberté d'information, en particulier en ce qui concerne l'accès aux documents officiels et contrôler la mise en œuvre de ces règles de façon adéquate (paragraphe 37);**
 - v) **effectuer des évaluations périodiques des mesures de lutte contre la corruption et de leur efficacité au sein de l'administration publique et envisager de publier les résultats de ces évaluations, conjointement avec des recommandations faites au gouvernement (paragraphe 38);**

- vi) **introduire des règles / directives et des programmes de formation à l'attention du personnel des autorités fiscales en matière de détection des infractions de corruption** (paragraphe 57);
 - vii) **que les propositions actuelles visant à encourager la déclaration de soupçons de blanchiment soient accompagnées de directives et qu'une formation soit offerte aux comptables et auditeurs privés en matière de détection des indices de corruption et leur signalement** (paragraphe 60).
63. En outre, le GRECO invite les autorités maltaises à tenir compte des *observations* (paragraphe 17, 33, 34 et 59) de la partie analytique du présent rapport.
64. Enfin, conformément à la règle 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités maltaises à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 décembre 2006.