

Strasbourg, 13 décembre 2002

Public
Greco Eval I Rep (2002) 8F Final

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur Malte

Adopté par le GRECO
lors de sa 12^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 décembre 2002)

I. INTRODUCTION

1. Malte a été le trente-sixième État membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (appelée ci-après « l'EEG ») était composée de M^{me} Isabelle VAN HEERS, procureur du Roi, en charge du contrôle de la Police fédérale belge (experte dans le domaine de la justice pénale), de M. Kazimir ABERG, directeur de cabinet du Directeur général, Direction de la criminalité économique et financière, division des Affaires internationales, Suède (expert en matière de politique générale) et de M. William A. KEEFER, commissaire adjoint, Direction des affaires intérieures, Bureau des douanes des États-Unis (expert en matière d'application de la loi). Cette EEG, renforcée par deux membres du secrétariat, s'est rendue en visite à Malte du 18 au 21 mars 2002. Préalablement à cette visite, ses experts ont pu prendre connaissance des réponses complètes apportées au questionnaire d'évaluation [Greco Eval I (2002) 4F].
2. Les membres de l'EEG ont été particulièrement sensibles à la possibilité qui leur a été offerte de rencontrer des représentants de différentes instances administratives et autres responsables maltais et ils ont tenu à remercier les autorités du pays pour la qualité de leur hospitalité – et plus particulièrement le cabinet du Procureur général qui a pris toutes les dispositions utiles pour assurer le succès de cette visite.
3. L'EEG a rencontré les responsables des organisations et entités gouvernementales maltaises suivantes : Commission permanente contre la corruption (PCAC), Commission des services publics, Comité intérieur de contrôle et d'investigation, Direction des services publics, Commission des comptes de la Nation – Chambre des représentants, Procureur général de l'État, Ombudsman (médiateur), Commissaire de police, Services de sécurité, Direction des services douaniers, Direction générale du Département des marchés publics, Office national de vérification, Département des conseils locaux et Commission pour l'administration de la justice. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des représentants de la Chambre de commerce et un représentant de la presse. La liste de toutes les personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue figure en Annexe I.
4. Conformément à l'article 10.3 de ses statuts, le GRECO était convenu lors de sa seconde réunion plénière (décembre 1999) que le premier cycle d'évaluation – lancé le 1^{er} juin 2000 – serait fondé sur les dispositions suivantes de la Résolution (97) 24 :
 - Principe directeur 3 (appelé ci-après PDC3 : autorités en charge de la prévention, des investigations, des poursuites et de l'imputation des infractions de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modes de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ;
 - Principe directeur 7 (appelé ci-après PDC7 : personnes ou entités spécialisées chargées de traiter les phénomènes de corruption et moyens mis à leur disposition) ;
 - Principe directeur 6 (appelé ci-après PDC6 : immunités reconnues en matière d'enquêtes, de poursuites ou d'imputation de corruption).
5. Le présent rapport a pour principal objectif d'évaluer les mesures adoptées par les autorités maltaises pour satisfaire aux exigences qui résultent des PDC 3, 6 et 7 et, chaque fois que possible, d'apprécier leur efficacité. Ce rapport commence par un exposé de l'état de la corruption à Malte ; il précise la politique générale mise sur pied pour lutter contre la corruption ainsi que la nature des institutions et des autorités chargées de la combattre ; il donne également des indications sur leur fonctionnement, leurs structures, leurs pouvoirs, compétences, moyens et spécialisations et sur le système d'immunité qui interdit de poursuivre certaines personnes au

titre de faits de corruption. La seconde partie du rapport est consacrée à l'analyse critique de la situation décrite précédemment et propose également une évaluation des procédures afin d'établir si le système maltais est parfaitement compatible avec les engagements qui résultent des PDC 3, 6 et 7. Pour finir, le rapport propose une liste de recommandations adressées aux autorités maltaises pour que ce pays améliore son degré de conformité aux PDC précités.

II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

6. La République de Malte se compose de trois îles situées en Méditerranée centrale : Malte proprement dite (247 km²), Gozo (67 km²) et Comino (3 km²) à 100 km de la Sicile et 290 km de l'Afrique du nord. Malte compte environ 390.000 habitants (dont 89 % installés dans des zones urbaines) soit une densité de 1.234 habitants par km². Pour l'an 2000 le PIB *per capita* a atteint 11.900 SPA (en standards de pouvoir d'achat), soit 53 % de la moyenne de l'Union européenne. Malte a cessé d'être une colonie britannique pour accéder à l'indépendance en 1964. Adoptée le 21 septembre 1964, la Constitution du pays a été substantiellement amendée en 1974 pour inscrire dans les textes la forme républicaine du gouvernement. Malte a rejoint le GRECO le 11 mai 2001.

a. Le phénomène de la corruption et sa perception à Malte

i) Approche globale

7. En référence à l'ampleur de la corruption à Malte, les autorités signalent qu'au cours des dernières années, trois cas seulement de corruption présumée ont été détectés et ont fait l'objet d'une procédure judiciaire, tous trois en 1998. Ces affaires concernaient la manipulation de résultats à des examens, la falsification de rapports de police sur un accident de la circulation et l'inconduite d'un sportif¹. Une condamnation n'a été prononcée que dans la seconde de ces trois affaires. De l'avis des autorités maltaises, la corruption n'est pas un « phénomène répandu » dans le pays. C'est ce qui résulte empiriquement de la lecture des données officielles et c'est aussi l'opinion que partagent de nombreux responsables avec lesquels l'EEG a pu s'entretenir.

8. Il a été répété à l'EEG qu'« à Malte, tout le monde connaît tout le monde et que la corruption est donc difficile à dissimuler ». De façon générale, il est souvent considéré qu'il y a une motivation politique ou économique aux actions engagées en matière de corruption et « d'injustices ». En réalité, la plupart des enquêtes ont conclu que les allégations publiques de corruption n'étaient pas fondées. D'un autre côté, certaines des personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue à l'occasion de sa visite, ont exprimé l'opinion que la société maltaise était, en réalité, plus contaminée par la corruption que ce qui est communément admis.² De leur point de vue, d'autres formes de criminalité en col blanc – escroquerie à l'assurance et évasion fiscale – sont répandues³.

9. La PCAC (Commission permanente contre la corruption) et les Forces de police ont communiqué quelques chiffres sur des affaires de corruption supposée qui avaient fait l'objet d'une enquête. Si l'on en croit ces chiffres, il apparaît que le nombre d'enquêtes est à titre de comparaison plus

¹ Il existe une loi spécifique sur la prévention de la corruption des « joueurs » de 1976 [CAP 263 : Chapitre 263 des Lois maltaises]. Aux dires des journaux, un présentateur sportif de la télévision a été suspendu récemment dans le cadre d'une série d'enquêtes sur la corruption dans les milieux du football.

² *Times of Malta*, 28 avril 2002 ; *Malta Today*, 21 avril 2002 ; *Malta Today*, 24 mars 2002 ; *Times of Malta*, 12 mars 2002 ; *The Independent*, 5 août 2002 et *The Independent*, 12 septembre 2000.

³ Voir *The Malta Independent* du 27 août 2000. Un tiers des véhicules volés à Malte l'a été dans le cadre d'un système d'escroquerie à l'assurance.

élevé que le nombre d'affaires finalement déferées à la justice et que les enquêtes ont duré longtemps avant d'aboutir à une décision (10 ans dans un certain nombre d'affaires dont la PCAC – Commission permanente contre la corruption – a eu à connaître). Aucune ONG ni autre association issue de la société civile n'est directement impliquée dans la lutte contre la corruption. Malte ne figure pas aux Indexes de *Transparency International*.

10. Traditionnellement, l'État a joué un rôle important dans l'économie maltaise. Un processus de privatisation a été récemment lancé dans plusieurs secteurs importants de l'économie.
11. Bien que la présence sur le territoire de Malte de certains groupes criminels basés à l'étranger – et qui n'hésitent pas à faire appel à la corruption pour échapper à l'application de la loi – ne puisse être totalement exclue, les autorités maltaises ont souligné qu'il n'y avait aucune preuve d'un tel état de fait. La forme la plus classique de crime organisé à Malte concerne les groupes de personnes qui agissent ponctuellement en bande pour commettre des infractions pénales et qui peuvent être amenés à faire appel à la corruption (le plus souvent dans le secteur privé) pour atteindre leurs objectifs.

ii) *Infractions, sanctions et compétence juridictionnelle*

12. Au moment de la visite, la loi maltaise assortissait de sanctions pénales les infractions suivantes : exaction illicite imputable à des fonctionnaires ou à toute personne employée par ou pour le compte du gouvernement ; extorsion de fonds commise par menace ou abus de pouvoir ; corruption active et passive d'un fonctionnaire, y compris s'agissant de la corruption des juges, des membres de la Chambre des représentants, des personnes en poste au sein d'instances ou d'agences créées par la loi et des jurés. Le droit maltais assortit également de sanctions pénales la prise illicite d'intérêts lors des appels d'offres et de la passation de marchés ainsi que les détournements de fonds et la violation intentionnelle des obligations liées à une charge.
13. Généralement, ces infractions sont passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum⁴. Le délai de prescription des crimes varie de deux ans⁵ à vingt ans en fonction de la durée maximale de la peine encourue au titre de l'infraction commise.
14. Pendant la visite, les autorités maltaises ont informé l'EEG qu'un certain nombre d'amendements au Code pénal étaient en attente d'examen par le Parlement en vue de mettre en œuvre la Convention pénale sur la corruption⁶.
15. Au moment de la visite, l'organisation, la gestion ou la participation à une organisation criminelle n'était pas une infraction pénale à Malte. L'association de malfaiteurs n'était considérée et reconnue comme infraction que dans un nombre limité de cas dont la corruption ne faisait pas partie⁷. Jusqu'à présent, le droit maltais ne reconnaissait pas la responsabilité pénale des entreprises. La corruption commise de façon organisée n'était pas une infraction pénale à part entière et ne constituait pas une circonstance aggravante, bien que le droit maltais ait autorisé les tribunaux à prendre cet élément en considération au moment de décider de l'ampleur de la

⁴ Voir articles 112 à 127 du Sous-titre IV du Code pénal [CAP 9].

⁵ Délai de deux ans en ce qui concerne les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à un an, ou passibles d'amendes ou de sanctions spécifiques en cas de simple contravention.

⁶ Ultérieurement, l'EEG a été informée que la nouvelle loi qui porte amendement du Code pénal (Loi N° III 2002) a été adoptée et publiée le 9 avril 2002. La plupart des dispositions qu'elle comporte sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2002 et certains autres de ses articles devaient être appliqués à brève échéance (voir l'annexe II).

⁷ Toutefois, la Loi N° III introduit dans le code pénal de nouvelles dispositions en ce qui concerne l'association de malfaiteurs, la corruption commise de façon organisée et la responsabilité pénale des personnes morales.

sanction. Dans certaines circonstances particulières, les infractions comptables pouvaient être assimilées à une forme de contrefaçon ou de falsification.

16. Le blanchiment de capitaux est une infraction pénale à part entière depuis 1994. Les éléments constitutifs de l'infraction résultent des articles 2 et 3 de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux [CAP 373]. Toutes les infractions de corruption sont des infractions principales par rapport à l'infraction de blanchiment de capitaux.
17. Le système judiciaire maltais respecte le principe de la territorialité étendue en vertu duquel les tribunaux maltais ont juridiction sur toute personne qui commettrait une infraction sur le territoire de Malte, dans ses eaux territoriales ou son espace aérien ou à bord de tout navire, vaisseau ou aéronef appartenant à Malte. Bien que le Code pénal prévoie une application limitée du principe de compétence personnelle, au moment de la visite, les tribunaux maltais n'avaient pas juridiction sur les infractions de corruption commises à l'extérieur de Malte par des nationaux maltais⁸.

iii) *Coopération internationale*

18. Malte a signé mais n'a pas encore ratifié la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et n'a pas non plus signé la Convention civile sur la corruption ; en revanche, le projet de législation préalable à sa ratification est déjà élaboré⁹.
19. Les autorités maltaises ont fait savoir qu'aucun traité n'était nécessaire pour permettre à Malte d'étendre ses procédures d'entraide judiciaire en matière pénale sur la base de la réciprocité – puisqu'une telle entraide peut être accordée sans traité. L'audition – sur demande – de témoins à l'étranger et la communication des résultats constituent des preuves admissibles en droit dans le cadre des procédures judiciaires engagées à Malte et il n'existe pas d'autres dispositions juridiques particulières sur d'autres formes de demandes d'entraide judiciaire qui pourront toujours être satisfaites aussi longtemps qu'elles ne seront pas interdites par la loi¹⁰. En ce qui concerne l'entraide requise pour assurer l'adoption et l'application de mesures de coercition, la double incrimination est généralement requise. Par conséquent, au niveau des principes, il n'y a pas d'élément matériel, politique ou autre qui puisse s'opposer à l'entraide judiciaire à Malte dans les affaires de corruption. Toutefois, au moment de la visite, les règles juridiques applicables en matière de confidentialité et de secret professionnel pouvaient encore constituer un obstacle aux enquêtes, sauf à faire jouer la législation existante sur le blanchiment de capitaux¹¹. Au cours des cinq dernières années, Malte n'a reçu aucune demande d'entraide ni n'en a formulé dans le cadre d'affaires de corruption. Le droit maltais autorise l'extradition de ses ressortissants.

⁸ Toutefois, la Loi N° III introduit dans le code pénal une nouvelle disposition qui pose le principe de la compétence juridictionnelle sur la base de la nationalité, au titre d'infractions de corruption commises à l'étranger.

⁹ A cette fin, un texte portant loi d'amendement du code civil a été publié le 9 avril 2002 et est devenu une Loi.

¹⁰ Une disposition particulière a été prise pour favoriser l'entraide en matière de poursuite, de saisie, de gel et de confiscation des actifs dans le cadre des investigations engagées pour réprimer le blanchiment d'argent et des amendements ont été introduits par la Loi N° III ; cette dernière étend l'entraide aux infractions pénales passibles de peines d'emprisonnement de plus d'un an. Les magistrats sont également investis d'un pouvoir accru pour donner une suite favorable aux demandes d'entraide en matière pénale sur présentation du procureur général.

¹¹ La Loi N° III apporte également une solution à ce problème et étend les mêmes possibilités d'entraide – désormais applicables aux enquêtes diligentées en matière de blanchiment d'argent – à l'entraide motivée par toutes les investigations associées à toutes les infractions passibles d'une peine de plus d'un an d'emprisonnement. Malte a adopté sa loi sur la protection des données en décembre 2001 [CAP 440].

b. Organismes et institutions chargées de la lutte contre la corruption

b1. Organismes chargés de l'application des lois anti-corruption

i) Forces de polices maltaises

20. Fondées en 1814, les Forces de police maltaises (appelées ci-après « MPF » et désignées dans les textes de loi sous le nom de « police exécutive ») constituent la principale autorité répressive à Malte, investie des pouvoirs répressifs généraux. Il incombe aux MPF de préserver l'ordre public et la paix, de prévenir, de détecter et d'enquêter sur les infractions, de recueillir des preuves et de déférer à la justice les auteurs d'infractions¹². Les MPF sont l'une des composantes du ministère de l'Intérieur et elles ont à leur tête un Commissaire de Police assisté d'un commissaire adjoint et de sept assistants commissaires. Malte comporte deux régions et onze districts ; un superintendant est à la tête des Forces de police de chaque district, lui-même scindé en plusieurs subdivisions territoriales à la tête desquelles sont placés des inspecteurs¹³. Il y a actuellement à Malte 1.800 officiers de police¹⁴ recrutés « sur approbation du Premier ministre ». Ces officiers ne peuvent être révoqués qu'avec l'assentiment du Premier ministre. Il a été précisé à l'EEG que la formation des officiers de police reposait sur l'expérience et sur la délivrance de cours organisés par l'Académie de police.
21. L'Unité de lutte contre la criminalité économique et financière est l'instance des MPF à qui sont confiées principalement les recherches et les enquêtes en matière de corruption, lorsque l'infraction est susceptible de faire l'objet de poursuites *ex officio* (c'est à dire sans que soit nécessaire le dépôt d'une plainte par la partie lésée). Cette unité a été créée en 1987 et enquête toute une série d'infractions, de fraudes, de contrefaçons, de violation du droit d'auteur, de contrebande, de corruption et de criminalité informatique. Elle regroupe 28 agents. Les MPF engagent les poursuites et le Commissaire de police est responsable devant le tribunal d'instance (dans la mesure où le Procureur général ne poursuit que devant les tribunaux supérieurs).
22. Les officiers de police sont soumis à des règles disciplinaires et, à cet égard, ils sont soumis à la juridiction de la Commission des services publics (voir ci-dessous). Ils sont également liés par un code de déontologie publié en 1994 et qui s'applique à tous les titulaires d'une fonction publique. Aux termes de l'ordonnance sur les MPF, le Commissaire de police est habilité à régler rapidement les infractions disciplinaires mineures. Les plaintes déposées par le public contre un officier de police – même si elles sont anonymes et concernent des affaires mineures – font l'objet d'une enquête de l'Unité des affaires intérieures composée de cinq officiers et dirigée par un superintendant ¹⁵. L'article 7 de la première annexe de l'ordonnance sur les MPF inclut les

¹² Pour l'essentiel, les objectifs des Forces de police maltaises sont spécifiés dans le Code pénal (articles 346 à 366 du chapitre 9 des Lois de Malte) et résultent de l'Ordonnance portant organisation de la police de Malte (chapitre 164 des Lois de Malte).

¹³ Voir l'organigramme des Forces de police maltaises à l'adresse suivante (juin 2001) :

<http://www.mha.gov.mt/ministry/departments/police/chart.jpg>

¹⁴ Soit environ 1 officier de police pour 100 à 200 habitants selon le district. Age moyen des officiers de police : 36 ans ; durée moyenne de service : 13.4 ans. Moins de 200 officiers de police sont des femmes. Les rémunérations des officiers de police varient de 331.667 livres maltaises pour un agent en début de recrutement, jusqu'à 886.583 livres maltaises par mois pour le commissaire adjoint (une livre maltaise = 2.5 euros). Un citoyen maltais peut devenir gardien de la paix (externe) s'il a de 18 à 30 ans, si son niveau de compétence évalué est de 3 « O » et s'il peut produire un certificat de bonne conduite. Peut devenir sergent (interne), celui qui a au moins trois ans de service et n'a commis aucune infraction disciplinaire grave. Le poste d'inspecteur est accessible à des candidats extérieurs âgés de 21 à 35 ans qui ont un diplôme universitaire ainsi qu'aux sergents de police qui ont atteint le niveau 5 « O ».

¹⁵ L'annonce faite en 1999 pour créer une unité de contrôle au sein des forces de police maltaises est apparue d'excellent augure. Certains avaient exprimé l'opinion que « le fait de devoir attendre que la Commission des services publics engage

« pratiques de corruption » parmi les infractions disciplinaires. La responsabilité disciplinaire peut être engagée sans préjudice de la responsabilité pénale qui peut être engagée pour une infraction de corruption. Les statistiques fournies à l'EEG indiquent qu'en 2001, l'Unité des affaires intérieures a eu à connaître de 66 plaintes. Sur ce total, 13 se sont traduites par des procédures disciplinaires et 4 par des procédures judiciaires¹⁶. Bien que l'EEG n'ait pas pu obtenir communication du nombre précis d'officiers de police accusés d'un délit de corruption, elle a été informée que, depuis 1998, des poursuites avaient été engagées à Malte dans 5 affaires de corruption et 6 affaires d' « exaction¹⁷ ». Le commissaire de police a la possibilité d'informer la Direction de la criminalité économique et financière de toute infraction grave de corruption commise par des officiers de police. En pareil cas, des procédures pénales sont engagées et, le cas échéant, la procédure disciplinaire est suspendue.

23. Un texte de loi portant amendement de l'ordonnance sur les MPF est en cours d'élaboration¹⁸. Il ne manquera pas d'avoir un fort impact sur la structure et les procédures applicables aux MPF. Un Conseil de la police composé de civils surveillera le fonctionnement de la police et même de son Unité des affaires intérieures. Un nouveau programme de protection des témoins sera créé pour permettre de recueillir à distance des témoignages tout en conservant secrète l'identité des témoins. De nouvelles procédures – notamment l'organisation de rencontres régulières avec les Conseils locaux – deviendront obligatoires. Imputer à quelqu'un la commission d' « une infraction manifestement non fondée » deviendra une infraction disciplinaire. Cette disposition concerne les cas où un officier de police poursuit une personne devant les tribunaux, de façon abusive, pour une infraction pénale, lorsqu'il n'y a manifestement pas de base pour de telles poursuites. En conséquence, la loi révisera le dispositif mis en place par l'ordonnance sur les MPF en vue de constituer un cadre global pour un fonctionnement plus efficace et responsable des Forces de police.

ii) *Services de sécurité*

24. L'article 3 de la loi sur les Services de sécurité dispose que le rôle principal des Services de sécurité consiste à protéger et à préserver la sécurité nationale de Malte. Cela dit, les Services de sécurité sont également chargés de « la prévention ou la détection des formes graves de criminalité », par exemple les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans ou qui « se traduisent par des gains financiers substantiels¹⁹ ». Les Services de sécurité n'ont pas la possibilité de procéder à des arrestations. Pour autant, il s'agit du seul organisme habilité à organiser des écoutes téléphoniques et à en faire usage.

une procédure disciplinaire dans des affaires intérieures à la police, n'était pas acceptable ». A l'appui de cette opinion était cité le cas d'un sergent de la police impliqué dans une affaire de meurtre et qui avait été entendu par la Commission des services publics « dix-neuf ans après les faits ». Voir *The Independent*, 29 mars 1999 :

<http://www.doi.gov.mt/EN/commentaries/1999/03/ind29.asp>

¹⁶ En 1999, 170 plaintes ont fait l'objet d'une enquête, dont 25 se sont traduites par des mesures disciplinaires, 6 par une action en justice tandis que dans les 112 derniers cas, aucune preuve suffisante n'a pu être produite pour appuyer la plainte. En l'an 2000, sur un total de 48 affaires qui ont fait l'objet d'une enquête, 6 se sont traduites par des mesures disciplinaires, 3 par une action en justice, 3 par un simple avertissement et dans 32 cas, les preuves n'étaient pas suffisantes. En 2001, dans 49 cas sur 66, les preuves étaient également insuffisantes.

¹⁷ Dans le texte de la nouvelle loi portant amendement de l'Ordonnance sur les MPF, il est prévu de créer un Conseil de la police qui, entre autres, aura pour tâche d'enquêter et de signaler tous incidents relatifs au comportement des forces de police ou de l'un quelconque de leurs membres, de surveiller le déroulement des procédures disciplinaires internes à la police et de superviser les travaux de l'Unité des Affaires intérieures. Les membres de ce Conseil ne pourraient être révoqués que par une résolution de la Chambre de représentants, sur la base d'une incapacité à exercer les fonctions de leur charge.

¹⁸ Ledit projet a été adopté sous la forme d'une Loi mais la plupart de ses dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur.

¹⁹ Voir article 2 (3) de la Loi sur les Services de sécurité [CAP 391].

25. Les Services de sécurité ont été réorganisés en janvier 2000 et constituent désormais une instance séparée de la police. De taille modeste, ils regroupent des éléments de la police, des douanes, des forces armées de Malte, ainsi que des agents et des fonctionnaires. Leur chef est nommé par le Premier Ministre. Une Commission de la sécurité – dont font partie le Premier Ministre, le ministre responsable du service, le ministre des Affaires étrangères et le leader de l'opposition – a en charge l'examen des dépenses, de la gestion et de la politique des Services de sécurité. Le chef de ces services doit veiller à ce que « ces services n'engagent aucune action susceptible de favoriser les intérêts de quelque parti politique que ce soit²⁰ ».
26. Un Commissaire enquête sur les plaintes déposées contre les Services de sécurité. Il ou elle est nommé(e) par le Premier Ministre parmi les juges des cours suprêmes ou les procureurs généraux en exercice ou à la retraite²¹. Pour autant, aucune plainte n'a été déposée à ce jour contre les Services de sécurité et par conséquent, de telles enquêtes n'ont encore jamais eu lieu. C'est le procureur général qui est investi de ce pouvoir particulier en ce qui concerne les Services de sécurité lorsqu'il n'y a pas de Commissaire (article 12 (1) second alinéa), mais aussi s'agissant de la divulgation des messages (article 16) et de l'engagement de poursuites au titre d'infractions visées par la loi (article 17).
- iii) Services des Douanes*
27. Les Douanes maltaises comptent environ 650 personnes. Certains agents sont investis de pouvoirs exécutifs de police et peuvent procéder à des arrestations²² à l'intérieur de la « zone sous douane » des ports d'entrée dans le pays. Conjointement avec la police de l'immigration et les forces armées, les Services douaniers sont responsables de la sécurité des frontières de l'État.
28. A la différence des Forces de police, les Services douaniers n'ont aucune fonction de poursuite et ne disposent pas de leur propre Unité des affaires intérieures. Si des accusations sont portées ou si l'un des agents est soupçonné de corruption, l'enquête est confiée à l'Unité anti-fraude ou à l'Unité au sein de laquelle il semble que l'infraction ait été commise, qui la mène seule ou avec l'aide d'autres organes, tels que la police. Les enquêtes pénales sont confiées à la police tandis que les mesures disciplinaires (distinctes des mesures pénales) sont du ressort de la Section des ressources humaines. Un code de bonne conduite et de déontologie des employés des Services douaniers est entré en vigueur en 2001 qui vise, entre autres, les conflits d'intérêt, l'acceptation des cadeaux/d'avantages, etc. Toutefois, le personnel ne reçoit pas de formation régulière et spécifique pour le traitement d'affaires de corruption. Au moment de la visite de l'EEG, quatre douaniers avaient été accusés de corruption.
29. Le port franc de Malte a été créé par un texte de loi en 1988²³ en vue de développer le port de Marsaxlokk et d'en faire une plate-forme internationale commercialement viable. Ce port s'est avéré être un important centre de transbordement maritime en Méditerranée avec deux terminaux accessibles aux porte-conteneurs. La Corporation des ports francs de Malte est l'instance qui gère les activités opérationnelles du port franc. Si l'on en croit les informations disponibles sur le site web du port franc, l'objectif de cette instance est de « limiter au minimum

²⁰ Voir article 4 (2) b de la Loi [CAP 391].

²¹ Voir articles 12, 13 et Annexe I de la loi [CAP 391].

²² L'ordonnance portant création des Services douaniers [CAP 37] prévoit, toutefois, que le Président peut autoriser n'importe quel agent des douanes à exercer « ... telles fonctions dont ... sont investies les Forces de police ».

²³ Voir Loi sur les ports francs maltais [CAP 334] en date du 20 avril 1990.

les procédures bureaucratiques, dans toutes les activités du port, afin que les clients puissent optimiser leurs opérations commerciales ».

iv) Gardes employés par les conseils locaux

30. La loi sur les agents de sécurité privés et les gardes employés par les conseils locaux a institué un service uniforme pour tous. Les gardes locaux sont autorisés à faire appliquer les règlements locaux (voir ci-dessous) et ils peuvent arrêter des individus – mais pas les mettre en détention – en application d'arrêtés municipaux portant notamment sur le « contrôle et la réglementation de l'accès et des déplacements des piétons et des véhicules ».

b2. Bureau du procureur général

31. Le Procureur général est le principal officier judiciaire et conseiller juridique de la République. Conformément à l'article 91 de la Constitution, il est nommé par le Président sur avis du Premier ministre. Il ne peut être révoqué de ses fonctions que par le Président et après un vote de la Chambre des représentants acquis à la majorité des deux tiers et sur la base d'une incapacité avérée à remplir les devoirs de sa charge ou en cas d'inconduite notoire. Le Procureur général est assisté d'un Substitut et son bureau intègre six juristes dont un avoué. Le Procureur général encourage la participation des membres de son bureau aux forums internationaux mais ses collaborateurs n'ont pas de formation particulière à cet égard. Le budget du bureau du Procureur général fait l'objet de négociations avec le ministère de la justice. Le Procureur général est libre de décider comment il souhaite que soient gérées les affaires qui lui sont confiées et n'est soumis ni aux directives ni aux indications d'une politique définie par le ministère de la justice ou par quelle qu'autre autorité que ce soit.
32. C'est le Procureur général qui remplit les fonctions du ministère public au niveau des plus hautes instances pénales de l'État. Il exerce également des fonctions dans le cadre des enquêtes préliminaires et donne à la police des avis à propos des investigations qu'elle doit mener. Conformément à la Constitution, dans l'exercice des pouvoirs qu'il détient en matière de poursuites pénales ou qui lui sont conférés par la loi et qu'il exerce alors en fonction de son appréciation personnelle, le Procureur général n'est soumis ni aux instructions ni aux contrôles de qui que ce soit. En matière de poursuites pénales, bien qu'il n'y soit pas légalement tenu, il est d'usage que le Procureur général informe le ministre de la Justice des décisions importantes qu'il prend dans des affaires sensibles. Lorsqu'il décide de ne pas engager des poursuites dans un cas particulier (*nolle prosequi*), le Procureur général est tenu(e) de remettre un rapport sur sa décision au Président de la République, habituellement en adressant une copie au ministre de la justice. De plus, il est d'usage administratif de remettre un rapport annuel sur les activités de son bureau au ministre de la justice.

b3. Système judiciaire (juges et magistrats)

33. Conformément au chapitre VIII de la Constitution de Malte, l'appareil judiciaire se compose de juges et de magistrats qui siègent soit au niveau des instances supérieures (juges), soit au niveau des instances inférieures (magistrats). En matière pénale, les juridictions sont les suivantes : Cour des magistrats, Cour pénale, Cour d'appel – chambre criminelle – et Cour Constitutionnelle. Il y a 17 juges et 16 magistrats. Une Commission pour l'administration de la

justice a été créée en 1994 pour superviser les travaux de l'ensemble de l'appareil judiciaire (article 101A de la Constitution²⁴).

i) *Tribunaux*

34. Conformément aux articles 96 à 100 de la Constitution, les juges et les magistrats sont nommés par le Président sur avis du Premier ministre. Pour pouvoir remplir les fonctions de magistrat, tout candidat doit avoir servi à Malte pendant 7 ans en qualité d'avocat. Pour être juge, 12 années en tant qu'avocat ou magistrat – ou en partie comme magistrat et en partie comme avocat – sont indispensables. Les juges et les magistrats ne peuvent être révoqués de leurs fonctions que par le Président, après un vote de la Chambre des représentants acquis à la majorité des deux tiers et sur la base d'une incapacité avérée ou d'écarts de conduite notoires (même conditions que pour le Procureur général). Aucune autre procédure ne régleme la nomination des juges et des magistrats et il n'existe à leur intention aucune école spécialisée ni formation particulière. Cela dit, ils suivent périodiquement des séminaires organisés par et pour l'appareil judiciaire. L'EEG a appris que cette méthode de désignation avait fait l'objet de critiques, *entre autres* de la part de certains représentants des partis politiques pour qui il serait préférable que les juges et les magistrats soient nommés à la suite d'examens spécialisés et sous le contrôle de la Commission pour l'administration de la justice.
35. La rémunération moyenne est de 13.000 livres maltaises par an pour un magistrat et de 16.000 pour un juge. Ces traitements sont publiés chaque année au Journal officiel. Une partie de cette rémunération fait l'objet d'une protection constitutionnelle et fait partie du Fond de consolidation. Une autre partie substantielle de la rémunération (un tiers du traitement net) se compose d'indemnités et de primes²⁵.
36. Les magistrats ont compétence pour procéder aux enquêtes préliminaires dans le cas d'infractions pénales passibles de peines d'emprisonnement d'une durée supérieure à six mois. Ils procèdent également aux enquêtes préliminaires dans le cas des infractions susceptibles d'aboutir à une inculpation, en vue de déterminer si les fondements sont suffisants pour déférer à la Cour pénale les personnes concernées par cette inculpation. La Cour des magistrats est également une juridiction pénale qui traite sans jury les affaires susceptibles d'aboutir à des condamnations pécuniaires ou à une peine d'emprisonnement de moins de six mois. La Cour pénale comprend un juge qui siège avec un jury de neuf membres. En principe, elle est compétente pour toutes les affaires passibles d'une peine supérieure à six mois d'emprisonnement. Toutefois, les infractions passibles de moins de dix ans d'emprisonnement peuvent être jugées par la Cour des magistrats si le Procureur général et la personne mise en examen donnent leur consentement à la procédure dite « sommaire » (voir plus loin). Les décisions des jurys sont prises à la majorité qualifiée (6 sur 9). Il peut être interjeté appel de la décision devant la chambre criminelle de la Cour d'appel.

²⁴ Il existe à Malte un certain nombre de tribunaux spécialisés auxquels sont confiées des tâches particulières (c'est le cas du « Tribunal chargé d'examiner les injustices »). Pendant le déroulement de la visite, l'EEG a également appris que la loi sur les « commissaires de justice » avait créé dix tribunaux locaux compétents pour connaître d'un certain nombre d'infractions mineures et non pénales signalées par les « gardes locaux » (voir plus haut), y compris s'agissant d'infractions à la circulation routière, de rejets polluants illicites, de vagabondage et de violation des autorisations de sortie. En principe, ni le « Tribunal chargé d'examiner les injustices » ni les tribunaux locaux n'ont de rôle dans la prévention ou la lutte contre la corruption.

²⁵ L'Association des juges et magistrats maltais a informé l'EEG de ses revendications en ce qui concerne, en particulier, la partie du traitement net des membres de l'appareil judiciaire et du procureur versée sous la forme d'indemnités et de primes, qui n'est pas garantie par la Constitution. D'après les autorités maltaises, ces indemnités et primes ne peuvent pas être retenues ou réduites..

ii) *Commission pour l'administration de la justice*

37. Cette commission a été créée par la Loi N° IX en date du 8 avril 1994 portant amendement de la Constitution. Conformément à son article 2, elle est composée du Président de la République et de neuf autres membres : le *Chief Justice*, le Procureur général, deux membres élus par les juges pour 4 ans, deux membres élus par les magistrats pour 4 ans, 1 membre désigné par le Premier Ministre (actuellement un juge à la retraite), 1 membre désigné par le leader de l'opposition (actuellement un éminent juriste) et un par le bâtonnier de l'Ordre des avocats. Les membres de la Commission ne peuvent être révoqués que par le Président et seulement en cas d'incapacité à exercer les devoirs de leur charge ou en cas d'inconduite notoire (article 10). La Commission nomme son secrétaire.
38. Les membres de la Commission sont totalement indépendants dans l'exercice de leurs fonctions qui sont les suivantes : (a) superviser les travaux des tribunaux et formuler des recommandations au ministre de la Justice afin d'améliorer leur fonctionnement ou d'attirer l'attention des juges et des magistrats sur tout sujet qui pourrait compromettre l'efficacité de la justice et sur tout comportement qui pourrait affecter la confiance attachée à leurs fonctions ou sur tout manquement au respect d'un code de déontologie ; (b) conseiller le ministre de la Justice quant à l'organisation de l'administration de la justice et préparer à son intention un rapport annuel sur les activités de la Commission ; (c) formuler des avis à l'intention du Premier ministre (sur sa demande) sur les nominations devant intervenir dans le judiciaire ; (d) élaborer des codes de déontologie et de bonnes pratiques pour le judiciaire ; (e) élaborer, sur le conseil de la Commission des avocats et des avoués (créée par la Loi N° XI de 1994 et composée d'avocats en exercice et d'un représentant du Procureur général), un code de déontologie et l'exercice disciplinaire quant à leurs activités.
39. Les membres de la Commission ou du bureau du Procureur général, les juges et les magistrats sont soumis aux procédures pénales ordinaires. Tout citoyen peut porter plainte auprès de la police contre un membre de l'appareil judiciaire. Toutefois, seuls les députés (c'est à dire ni la Commission ni le Procureur général) ont pouvoir de déposer une motion au Parlement contre un membre de l'appareil judiciaire. La Chambre des représentants peut commencer à débattre de la motion uniquement lorsque la Commission juge que les faits reprochés à l'encontre du juge ou du magistrat sont à première vue prouvés. Lorsque la Commission juge qu'il n'y a pas de preuves à première vue justifiant la révocation, elle peut appeler l'attention du juge ou du magistrat sur tout manquement de sa part. Très souvent, la Commission demande au *Chief Justice* de parler de manière informelle au juge ou au magistrat (ex : dans le cas d'un membre du corps judiciaire qui a usé d'un langage inapproprié au tribunal). Jusqu'au moment de la visite de l'EEG, la Commission n'avait été amenée à traiter que deux motions de révocation. Dans un cas la Commission avait jugé qu'il y avait suffisamment de preuves à première vue justifiant une révocation (la motion de la Chambre des représentants n'atteint pas toutefois, la majorité requise des deux tiers) et dans l'autre qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves à première vue. Une motion du Parlement pour révocation est une procédure distincte, indépendante d'une procédure pénale, qui est diligentée de façon ordinaire et ne nécessite pas l'autorisation d'un organe quelconque. L'EEG s'est laissée dire qu'aucun juge ou magistrat n'a été mis en examen ou condamné pour corruption, au moins ces dernières 180 années.²⁶.

²⁶ Au moment de la rédaction de ce rapport, il a été précisé à l'EEG que des procédures pénales étaient pendantes devant les tribunaux à l'encontre de deux juges - dont l'ancien *Chief Justice* - accusés de corruption et dont les allégations ont causé une grande préoccupation dans le public.

b4. Enquête pénale et poursuite des faits de corruption

40. La procédure pénale est toujours engagée par la police, que l'affaire en cause soit jugée par la Cour des magistrats (procédure sommaire) ou après mise en examen devant la Cour pénale. Avant d'engager une procédure pénale, la police peut solliciter l'avis du Procureur général – qui n'a pas d'effet contraignant pour elle bien que, dans la pratique, il soit toujours suivi²⁷. Si la police refuse d'engager les poursuites, le Procureur général, de même que tout autre citoyen, peut déférer le Commissaire de police devant un magistrat qui pourra lui ordonner d'engager les poursuites.
41. La police n'est pas tenue d'engager des poursuites dans le cas de chaque infraction pénale. En ce sens, le système maltais est, dans son principe, discrétionnaire. Si la police décide de ne pas engager des poursuites pénales – même s'il s'agissait d'une infraction pénale grave, par opposition à un simple « écart de conduite » - la personne qui a porté plainte auprès de la police est habilitée à saisir la Cour des magistrats. Si, après une audition, le tribunal considère que l'objet de la plainte est, *prima facie*, constitutif d'une infraction, il ordonne alors au Commissaire de police d'ouvrir une enquête.
42. La procédure pénale maltaise établit une distinction entre, d'une part, les infractions passibles de sanctions pécuniaires ou de peines d'emprisonnement de moins de six mois et, de l'autre, les infractions passibles de peines d'emprisonnement de plus de six mois. Dans le premier cas, il incombe à la police d'ouvrir l'enquête et d'engager les poursuites pénales devant la Cour des magistrats. Ce dernier, après les premières auditions sommaires, rendra son jugement. Seuls la personne condamnée et le Procureur général, sur demande de la police, peuvent faire appel. Les fondements de ce type d'appel sont strictement limités aux points de droit.
43. Si l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de plus de six mois, la police procède à l'enquête préliminaire et demande à un magistrat d'ouvrir une instruction s'il apparaît opportun de protéger ou de sécuriser des preuves. L'avis du Procureur général peut être sollicité à la fois par la police et par le magistrat instructeur. Dès que l'instruction est close, le magistrat fait part de ses conclusions au Procureur général qui peut demander un supplément d'enquête. Si un suspect a été identifié, il est alors mis en examen devant la Cour des magistrats siégeant comme juridiction d'instruction. A ce titre, la Cour des magistrats est habilitée à collecter toutes les preuves qui soutiennent l'accusation en présence du suspect assisté par un conseil et décidera si les conditions d'une mise en accusation sont ou non réunies à première vue. Si la décision est négative, la Cour des magistrats libère le prévenu et transmet le procès verbal au Procureur général qui peut, avec l'accord d'un juge, arrêter à nouveau la personne libérée et soit continuer l'enquête, soit la mettre en accusation devant la Cour pénale. Si la Cour des magistrats considère qu'il y a matière à mis en accusation, elle transmet le dossier au Procureur général qui a la possibilité de demander un supplément d'enquête. Lorsque l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de plus de six mois mais de moins de dix ans, le Procureur général peut renvoyer l'affaire devant la Cour des magistrats qui se prononcera dans le cadre d'une procédure sommaire, à la condition que l'accusé ne s'y soit pas opposé. Cette procédure permet d'éviter un procès avec jury, généralement long et coûteux. Dans tout autre cas, l'affaire est jugée par la Cour pénale. En pratique, la plupart des affaires font l'objet d'un jugement de la Cour des magistrats, sauf lorsqu'elles ont un profil haut.

²⁷ L'EEG a été informée d'une affaire dans laquelle le procureur général avait fait part de son désaccord avec la stratégie de la police et s'était manifesté de son propre chef devant le tribunal d'instance. Le tribunal avait reconnu la légitimité de l'intervention du procureur général dans les débats.

Pouvoirs particuliers du Procureur général

44. Conformément à l'article 433 du code pénal, le Procureur général peut, avant ou après une mise en accusation, mettre fin à la procédure en prenant une décision d'abandon des poursuites (*nolle prosequi*). Le Procureur général doit alors faire valoir ses motifs au Président de Malte²⁸ et il n'y a pas d'appel possible contre une telle décision. Lorsqu'un prévenu a bénéficié d'un non-lieu, il reste passible d'une nouvelle procédure si de nouvelles preuves sont produites à son encontre. Nonobstant l'absence d'une mise en accusation ou l'arrêt des poursuites, toute personne intéressée peut engager une action au civil contre la personne libérée pour la faire déclarer responsable de la commission d'une infraction pénale et pour la faire condamner au remboursement des dommages qui seraient résultés de l'infraction.
45. L'article 19 de la Loi sur la Commission permanente de lutte contre la corruption (PCAC) confère au Procureur général le pouvoir de délivrer par écrit un certificat qui entraîne pour le bénéficiaire qui y est mentionné une exemption de poursuites pénales, à la condition que la personne en cause produise des preuves devant la PCAC ou les tribunaux, conformément au droit applicable aux infractions liées à la corruption. Un tel certificat peut être accordé à la demande de la PCAC ou chaque fois que l'opportunité d'une telle mesure est portée à l'attention du Procureur général.

b5. Sources d'informations

i) Techniques spéciales d'investigation

46. Aux dires des autorités maltaises, l'installation de micros, les écoutes téléphoniques, l'interception des communications et la surveillance électronique sont des techniques d'investigation légalement autorisées dans les affaires de corruption, chaque fois qu'un mandat est délivré à cette fin par le ministre de l'Intérieur à la demande du chef des Services de sécurité et dans le cadre de la loi sur les Services de sécurité. Pour être autorisé à procéder à des écoutes téléphoniques, le Commissaire de police formule sa demande auprès du responsable des Services de sécurité qui décide de transmettre ou non la demande au ministre. Le ministre délivre alors un mandat autorisant les Services de sécurité à procéder à l'interception des communications. Les informations ainsi collectées sont transmises au Commissaire afin d'approfondir l'enquête ou préserver les preuves.
47. Jusqu'à récemment, la police avait le pouvoir de procéder à des fouilles sans mandat judiciaire²⁹. Compte tenu de la taille de l'État maltais, la faisabilité d'opérations clandestines est plus que douteuse. En revanche, le recours à un agent ou un fonctionnaire susceptible de proposer à une personne une opportunité concrète de commettre une infraction qu'elle avait déjà l'intention de commettre constitue une technique d'enquête acceptable. Toutefois, il est interdit à l'agent ou au fonctionnaire d'inciter la personne à commettre une infraction qu'elle n'avait pas l'intention de commettre (provocation). Les livraisons contrôlées de toute sorte, ne sont pas interdites et la police peut y avoir recours sans autorisation spéciale. Toutefois, une législation spécifique a été adoptée pour servir de base légale saine à l'utilisation de cette technique, en réponse aux sollicitations internationales en matière de trafic de drogue et de blanchiment d'argent. L'extension de cette législation aux affaires de corruption fait actuellement l'objet d'un examen. Au moment de la visite de l'EEG, les autorités maltaises considéraient encore que le secret bancaire pourrait être opposable à la police mais pas aux autorités judiciaires, pour tout ce qui concerne les infractions autres que le blanchiment d'argent.

²⁸ Le Procureur général a signalé qu'il avait publié une fois dans la presse un rapport pour motiver une telle décision.

²⁹ Ces dispositions ont été modifiées par la nouvelle Loi N° III.

ii) Coopération des témoins et négociation des peines

48. Les témoins qui conviennent de coopérer avec la police et avec l'appareil judiciaire dans les affaires de corruption peuvent bénéficier d'un « pardon conditionnel » du Président, en ce qui concerne leur participation à l'infraction. Après condamnation, leur peine peut, le cas échéant, être commuée par le Président, en totalité ou en partie seulement.
49. Au moment de la visite de l'EEG, le nouveau code pénal qui comporte des dispositions sur cette forme de « marchandage judiciaire » n'était pas encore en vigueur. La nouvelle législation introduira la notion de « peine concertée », lorsque le ministère public et l'accusé se mettent d'accord sur la peine à imposer avec l'approbation du tribunal.

b6. Accès aux documents officiels

i) Le public, les médias et le Parlement

50. Il n'y a pas de réglementation générale qui régit l'accès aux documents officiels ou réglemente la liberté de l'information. Toutefois, l'accès à l'information détenue par les autorités locales ou centrales peut être accordé soit directement par les autorités concernées soit par le biais des représentants élus au Parlement. Cet accès à l'information peut être refusé pour des raisons de confidentialité ou de secret. En outre, l'article 47 de la Loi sur la presse exige que le gouvernement définisse des procédures susceptibles de permettre aux représentants de la presse d'obtenir l'information nécessaire à l'exercice de leur métier – à l'exception de toute information qui pourrait porter préjudice au bon déroulement de procédures judiciaires en cours et dont le gouvernement aurait eu connaissance en confiance, qui aurait une incidence sur la validité d'une garantie publique ou privée, qui concernerait la sécurité nationale ou la sécurité publique ou qui ferait supporter à l'administration une charge disproportionnée. Toute attitude du gouvernement qui consisterait à donner des instructions générales aux journaux ou aux télévisions pour leur interdire de communiquer une information ou de manifester un point de vue particulier est strictement illégal.

ii) L'Ombudsman (médiateur)

51. L'Ombudsman (dont les missions font l'objet d'un exposé détaillé plus avant dans ce rapport) a accès à la totalité des documents officiels. Pour limiter ces conditions d'accès, le Premier ministre est tenu de rédiger par écrit une déclaration signée attestant que la divulgation de ces informations serait préjudiciable à l'intérêt national³⁰.

³⁰ Conformément à l'article 20 de la Loi sur l'Ombudsman, ce dernier a, de droit, accès à la totalité de l'information et à tous les documents et fichiers, que la personne concernée soit ou non un fonctionnaire, un contractuel, un employé, un membre d'un département, d'une organisation, d'un conseil local et que ce document, ces articles ou éléments d'information soient ou non confiés à la garde ou placés sous le contrôle d'un département, d'une organisation ou d'un conseil local. Les seules exceptions à la divulgation d'une information au profit de l'Ombudsman concernent le cas où le Premier ministre certifie que la communication d'une telle information ou la réponse apportée à une question ou la production d'un élément d'information, d'un article ou de tout autre document: a) affecte la sécurité ou la défense de Malte ou compromet les relations entre le gouvernement de Malte et tout autre gouvernement ou organisation internationale d'États ou de gouvernements; ou b) est, selon toute vraisemblance, susceptible de porter gravement préjudice à l'économie nationale; ou c) implique la divulgation des délibérations ou des procédures du cabinet ou de n'importe laquelle de ses commissions; ou d) porte préjudice à des enquêtes ou à l'établissement d'infractions. Toutefois, par disposition expresse de la loi, la règle de droit qui autorise ou impose la rétention d'éléments d'information, de documents ou d'articles ou qui justifie le refus de répondre à des questions – au motif que la divulgation de ladite information ou la réponse à ladite question pourrait porter préjudice à l'intérêt général – ne s'applique ni aux investigations ni aux procédures engagées devant l'Ombudsman.

b7. Protection des témoins

52. Les autorités maltaises ont signalé que la police assure la protection des victimes, des collaborateurs de justice, des témoins, des juges et des procureurs, chaque fois que leur sécurité est en danger. Toutefois, l'EEG a noté qu'au moment de sa visite, il n'y avait pas de programme de protection des témoins et que ce type de procédure n'était régi par aucun texte de loi ni aucune réglementation.
53. Cela dit, il a été précisé à l'EEG qu'en août 2001, un processus de consultation public a été lancé avec la publication d'un livre blanc qui proposait d'adopter un projet de loi pour introduire dans l'ordonnance sur les Forces de police maltaise un Titre IV entièrement nouveau : « Protection des témoins et des victimes ». Ce texte pourrait constituer la base légale de la mise sur pied formelle d'un véritable programme de protection des témoins. En principe, les témoins doivent être entendus oralement (*viva voce*). Lorsque la déposition d'un témoin – à charge ou à décharge – est prise sous serment dans le cadre d'une instruction (phase de mise en accusation), elle est recevable en tant que preuve à la condition que le témoin en cause soit déféré comme tel devant le tribunal pour y déposer *viva voce* – à moins qu'il/elle ne soit mort, absent de Malte, ou qu'il/elle ne puisse être localisé(e). La preuve peut être produite par enregistrement sonore ou avec un équipement audiovisuel dans le cas où le magistrat ou le juge qui préside l'exige. Mais il n'a jamais été fait appel à cette dernière possibilité. Les témoins anonymes n'ont pas la possibilité de déposer³¹.

b8. Commission permanente contre la corruption (PCAC)

54. Dès 1988, avec l'adoption du texte portant loi sur la Commission permanente contre la corruption [CAP 326], Malte a créé une entité spécifique pour lutter contre la corruption, la PCAC. Cette commission est une instance spécialisée qui se consacre exclusivement aux investigations liées à des accusations de corruption. Elle comprend un président et deux membres nommés par le Président sur avis du Premier ministre qui se prononce après avoir consulté le leader de l'opposition³². Les membres de cette commission permanente ne peuvent être révoqués qu'en cas d'incapacité à exercer leurs fonctions ou d'écart de conduite notoire. Les membres en exercice actuellement ont été nommés en novembre 1998 pour une période fixe de cinq ans. Le personnel de la PCAC comprend, un Secrétaire nommé par le Premier ministre, un employé à plein temps, un autre employé à temps partiel et un coursier. Conformément à l'article 13 (2) de la loi « la PCAC pourra disposer (...) ou de tout autre personnel que le Premier ministre estimera nécessaire de mettre à sa disposition et aura choisi de nommer ou de désigner (...) ». Pour 2002, son budget s'élève à 30.000 livres maltaises (75.000 €).
55. Dans l'exercice de ses fonctions, la PCAC n'est soumise ni aux directives ni aux contrôles de qui que ce soit (article 3 (8)). Elle a pour fonction, entre autres, d'apprécier les accusations ou les soupçons de corruption ; elle enquête sur tous ces sujets dès lors qu'il y a matière à s'interroger et elle rédige un rapport sur ses conclusions; elle a aussi pour tâche de s'intéresser au

³¹ Les amendements à l'ordonnance sur les MPF mentionnés dans ce paragraphe ont été adoptés, mais ne sont pas encore entrés en vigueur ; il est envisagé que cela soit le cas très prochainement.

³² Voir article 3 (2) de la loi portant création de la PCAC : « Le président ne peut être qu'une personne qui soit ou ait été juge à Malte ; il est impératif qu'il exerce ou ait exercé des fonctions de magistrat à Malte ou encore qu'il soit ou ait été avocat dans le pays pendant une période globale de 12 ans, ou qu'il ait exercé en tant qu'avocat à Malte pendant au moins douze ans. Sont écartés de la possibilité d'exercer ces fonctions les personnes qui sont ou ont été ministres, secrétaires parlementaires, députés, membres d'une instance gouvernementale locale ou fonctionnaire autres que le titulaire d'une fonction publique qui autorise à être nommé président. »

comportement de tous les fonctionnaires³³ qui, de son point de vue, pourraient être corrompus ou entretenir un lien avec des pratiques de corruption³⁴. Ainsi, le rôle de la PCAC consiste à enquêter uniquement sur les « faits de corruption » dans le secteur public qui, aux termes de l'article 6 de la loi³⁵, constituent une infraction de corruption spécifique susceptible d'être assortie de sanctions pénales. Ainsi, la PCAC n'est pas compétente pour enquêter dans une affaire de détournement de fonds³⁶. En outre, la PCAC devra examiner les pratiques et les procédures des différentes instances gouvernementales, départements, pouvoirs locaux ou entités statutaires, de manière à faciliter la mise au jour de tous faits de corruption et à recommander la révision des méthodes de travail et des procédures qui peuvent conduire à de tels phénomènes. A ce jour, une telle intervention de la PCAC ne s'est produite qu'une seule fois.

56. La PCAC peut ouvrir une enquête sur initiative propre ou en cas d'accusation formulée sous serment par toute personne. La PCAC ne peut ni inculper, ni condamner, ni acquitter qui que ce soit. Elle élabore des conclusions sur la base des recherches qu'elle mène et rédige en conséquence un rapport adressé au ministre de la Justice. Elle prépare également un rapport annuel transmis au Président de Malte. Elle peut également lui adresser d'autres rapports. Ces rapports peuvent rester confidentiels. Les enquêtes sont menées à huis clos et les témoins sont entendus sous serment avec, s'ils le souhaitent, l'assistance d'un conseil. La PCAC ne peut pas contraindre qui que ce soit à paraître devant elle mais elle peut demander à la police de prendre des mesures à l'encontre d'un témoin qui ne s'est pas présenté au devant de la Commission ou qui a refusé de divulguer ses informations. Aucun témoin (qui peut être la cible d'une enquête) ne peut être contraint à s'incriminer lui-même et il a droit aux mêmes privilèges que quiconque témoigne devant un tribunal. La PCAC peut entendre comme témoin tout ministre, y compris le ministre de la Justice, auquel elle réfère. La PCAC a, de droit, accès à tous les fichiers du gouvernement ou de l'Administration.
57. Au cours de ses enquêtes, la PCAC peut demander l'assistance de la police, qui peut faire usage de ses pouvoirs de police pour aider la Commission. A son tour, la police peut demander conseil au Procureur général quant à cette assistance. Comme indiqué plus haut, le Procureur général peut établir par écrit un certificat qui exemptera de toute procédure pénale la personne qui y est mentionnée, à la condition que cette dernière accepte de témoigner devant la PCAC et/ou devant tout tribunal à propos de tous les faits qui lui sont connus et qui concernent des phénomènes de corruption³⁷. A ce jour, un tel certificat n'a été délivré qu'une seule fois.
58. La PCAC ne dispose pas de fonds dans son budget pour la désignation d'experts, mais peut demander au Premier ministre de nommer une personne ou de désigner un fonctionnaire qui l'aidera à titre consultatif dans le déroulement de ses enquêtes ou peut demander au ministère des fonds spéciaux si cela est requis.
59. Entre décembre 1988 et décembre 2001, 323 affaires ont été investiguées par la PCAC. 270 ont été conclues en décembre 2001, dont 110 au cours des trois dernières années. Une affaire peut comprendre plus d'une allégation. Dans une affaire une enquête a été ouverte concernant douze

³³ Conformément à l'article 2, est réputé « officier public » (fonctionnaire) toute personne détentrice d'une fonction publique ou qui a été désignée pour remplir une telle fonction, ainsi que toute personne qui a occupé un poste de cette nature douze mois avant l'entrée en vigueur de la loi portant création de la Commission permanente contre la corruption (1988)

³⁴ Voir article 4 de la loi sur la PCAC (chapitre 326).

³⁵ Les « faits de corruption » sont définis par référence aux articles 112-118, 120, 121, 124-126 et 138 du code pénal.

³⁶ L'EEG a noté que la PCAC aura désormais compétence pour s'intéresser aux affaires de corruption dans le secteur privé après l'inscription dans la législation du pays du délit de corruption.

³⁷ Article 19 de la loi portant création de la PCAC (chapitre 326).

allégations différentes au sein du même ministère. Il a été indiqué à l'EEG que l'essentiel des enquêtes ouvertes par la Commission étaient liées à des fournitures et à des marchés publics.

60. La PCAC opère dans des délais qu'elle a pouvoir de définir et qui sont plus longs que les délais de prescription imposés par le code pénal. Ainsi, les enquêtes de la PCAC peuvent se prolonger même en cas de prescription du délai imparti pour les poursuites.

b9. Autres organismes et institutions

i) Ombudsman

61. Créée en 1995, l'institution de l'Ombudsman (« médiateur ») est à la fois indépendante et apolitique et, à ce titre, bénéficie de la confiance du public. L'Ombudsman reçoit jusqu'à cinq plaintes par jour et n'est responsable qu'envers la Chambre des représentants. Il n'est pas compétent pour enquêter sur des plaintes déposées devant un tribunal ou une cour, pas plus que sur celles déjà instruites par une autorité supérieure. Pendant la visite, l'Ombudsman a indiqué qu'il n'a pas pouvoir de traiter des affaires relatives aux Droits de l'homme et à la corruption, ainsi que de l'exécution des décisions de justice, dans la mesure où d'autres instances sont compétentes en la matière.³⁸ Il ne peut pas imposer l'exécution des décisions mais, depuis 1995, il n'y a eu que 12 cas dans lesquels l'avis de l'Ombudsman n'a pas été suivi par l'autorité concernée.

62. Dans les cas de manquement significatif au respect des obligations d'une charge ou d'écarts de conduite notoires, l'Ombudsman est tenu d'en référer à l'autorité compétente, y compris la police. Depuis 1995, l'Ombudsman n'a été saisi que de quatre ou cinq cas de corruption. Il a également été précisé à l'EEG que de nombreuses plaintes ont été déposées contre l'appareil judiciaire et que, dans ces cas, la Commission pour l'administration de la justice est l'instance compétente. Néanmoins, l'Ombudsman a eu à connaître de plaintes déposées à l'encontre d'employés de tribunaux. Il a également été confronté à plusieurs dossiers relatifs à l'exécution de décisions de justice et il a été amené à formuler des critiques contre l'autorité officielle chargée de l'urbanisme pour n'avoir pas ordonné la démolition d'immeubles illégalement construits.

ii) Services publics et Commission des services publics

63. La Commission des services publics (PSC), dans sa forme actuelle, a été créée par la Constitution de 1964. Elle supervise les procédures de désignation et de promotion des « fonctionnaires » (35.000 personnes environ – soit 9 % de la population – sans tenir compte des personnels des entreprises publiques). Les cinq membres de la PSC sont nommés pour un mandat ne pouvant excéder cinq ans par le Président, sur le conseil du Premier ministre et après consultation du leader de l'opposition. Ils ne peuvent être révoqués qu'en cas d'incapacité à exercer leurs fonctions ou en cas d'écart de conduite notoire. A l'issue de la procédure de recrutement / de promotion, la PSC transmet au Premier ministre une recommandation en vue de désigner le candidat le plus apte à occuper le poste en cause. Ces recommandations ont pour effet de lier le Premier ministre, sauf dans le cas des Chefs de Service ou des Secrétaires

³⁸ D'après les autorités maltaises, dans l'exercice de ses fonctions en vue de la détermination des plaintes en provenance de personnes se plaignant d'injustices du fait d'une mauvaise administration, l'ombudsman a compétence pour connaître des actes qui paraissent contraires au droit. Puisque la Convention européenne des droits de l'homme fait partie du droit maltais, toute ingérence dans les droits fondamentaux est contraire au droit et les dispositions de la Convention sont applicables par l'ombudsman dans la détermination des plaintes.

Permanents pour lesquels la PSC n'émet d'avis qu'à la demande du Premier ministre³⁹. La PSC est également l'instance d'appel en cas de sanction disciplinaire dans les affaires « graves ou sérieuses », y compris celles qui sont passibles de révocation, conformément à la nouvelle réglementation disciplinaire en date de 1999. L'article 115 de la Constitution prévoit qu'« aucun tribunal ne peut examiner » si la PSC s'est valablement acquittée des fonctions qui lui sont dévolues par et en vertu de la Constitution. Cependant, les tribunaux ont jugé que les décisions de la PSC sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel lorsque la PSC a agit *ultra vires* ou lorsque ses décisions ont été prises en violation des droits fondamentaux. De plus, si un membre de la PSC est corrompu, il ne jouira d'aucune immunité.

64. Une vaste réforme des services publics a été lancée il y a 10 ans et comportait, notamment, d'importantes mesures relatives à la lutte contre la corruption : informatisation de la délivrance de certains documents tels que les passeports, réduction du nombre d'échelons et réajustement de l'échelle des salaires (la différence entre les salaires les plus bas et les plus élevés est de 1 à 4) ; décentralisation avec intéressement d'un plus grand nombre de fonctionnaires au processus de prise de décision ; ou encore, adoption de programmes de sensibilisation aux codes de déontologie. Le code de déontologie des fonctionnaires a été rendu public en 1994 ; il visait, notamment, à éviter les conflits d'intérêts potentiels ou réels et à prévenir l'acceptation de cadeaux ou d'avantages indus. Les fonctionnaires sont tenus de déclarer leurs revenus uniquement en cas de conflit d'intérêt. L'organisation du développement du personnel au sein du Bureau du Premier ministre fournit une formation aux fonctionnaires en matière de déontologie, bien que non spécifiquement en matière de corruption. En cas de conduite inappropriée, le chef de service est tenu de prendre des mesures disciplinaires contre le fonctionnaire concerné. Si la conduite en question peut être constitutive d'une infraction pénale, le dossier sera transmis au Procureur général qui décide de la nécessité ou non d'engager des poursuites. Les fonctionnaires sont liés par un code de déontologie et le code sur la gestion du Service public pour référer à leurs supérieurs les cas de conduite inappropriée dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Les agents en situation de responsables de cette surveillance sont obligés de rapporter toute pratique de corruption dont ils ont connaissance concernant leurs subalternes. Les fonctionnaires qui s'abstiennent de faire rapport en dépit de leur devoir s'exposent à des sanctions disciplinaires.

iii) Direction des marchés publics et Commission des marchés généraux et spéciaux

65. Les réglementations de 1996 applicables à l'approvisionnement des services publics (marchés) prévoient que toutes les fournitures d'équipements, de travaux ou de services pour le compte du gouvernement ou de toute autre instance à qui ces réglementations sont applicables, doivent faire l'objet d'appels d'offres, en tout conformément à aux mêmes réglementations. La procédure d'appel d'offre peut être déclenchée dans certains cas particuliers en fonction du montant du marché⁴⁰.
66. Le ministre des Finances peut, par écrit, suspendre la validité de l'une quelconque des dispositions prévues par la réglementation applicable. Par ailleurs, il peut aussi – et toujours par

³⁹ La Constitution fait la distinction entre les recommandations et les avis. Le Premier ministre n'est pas lié par un avis de la Commission (c'est le cas, notamment, pour la nomination exclusive d'un chef de service ministériel ou des secrétaires permanents). Une commission consultative de nomination a pour fonction de communiquer des avis au Premier ministre sur l'identité des personnes les plus aptes à occuper les postes des rangs les plus élevés. Dans la pratique, le Premier ministre a la possibilité de solliciter l'avis de la Commission qui peut ne pas confirmer la suggestion du conseil.

⁴⁰ Ces réglementations feront l'objet d'une modification pour tenir compte des exigences de l'Union européenne. A cet égard, les amendements devraient entrer en vigueur dans le courant de l'année 2002. Il a été indiqué à l'EEG que la nouvelle réglementation modifiée serait également applicable aux marchés locaux.

écrit – valider toute décision prise ou action engagée en violation d'une procédure décrite dans la réglementation ou exiger, toujours par écrit, qu'aucun marché ne puisse être passé autrement que dans les conditions spécifiées par la réglementation⁴¹.

67. Le directeur des Achats est responsable envers la Direction des marchés et, de façon générale, a en charge la gestion des achats. Ses tâches sont les suivantes : a) veiller à ce que les conditions de déroulement de l'appel d'offres ainsi que les spécifications y afférentes n'accordent aucun avantage indu ni n'impose de contraintes particulières à tel ou tel fournisseur ; b) veiller à ce que les appels d'offres fassent l'objet d'une publicité suffisante et à ce qu'un délai suffisant soit consenti pour la soumission des offres ; c) s'assurer que les plaintes relatives à l'adjudication des marchés, telles que déposées par les personnes intéressées, soient traitées comme il se doit.
68. Une Commission des marchés généraux assiste le directeur des Achats dans l'exécution de ses obligations, en tout conformément aux réglementations applicables. Les obligations de la Commission des marchés généraux sont les suivantes : (a) formuler des avis sur tous sujets relatifs aux marchés publics ainsi qu'à la fourniture d'équipements, de travaux et de services ; (b) procéder à l'évaluation des offres soumises ainsi que des rapports et recommandations formulés par les départements concernés et les organisations publiques intéressées, en veillant, dans toutes les circonstances, au meilleur « rapport qualité/prix » ; (c) signaler toutes irrégularités qui pourraient être portées à sa connaissance et qui doivent être détectées lors du processus de traitement des appels d'offres et formuler des recommandations à ce propos au ministre concerné ; (d) prendre en charge toutes affaires qui, conformément au code des marchés, pourraient être de la compétence de la Commission et, enfin, (e) connaître et se prononcer à propos des différends survenus dans le domaine des marchés publics, avec possibilité d'ouvrir une enquête formelle si une plainte était déposée dans ce cadre et formuler des recommandations. Les membres de la Commission des marchés généraux sont nommés par le Premier ministre pour une durée de trois ans au maximum, avec possibilité de prorogation de leur mandat. Ils peuvent être révoqués par le Premier ministre uniquement en cas d'écart de conduite avéré ou d'incapacité à exercer leurs fonctions ou encore lorsque les circonstances sont telles qu'elles rendent tel membre de la Commission incapable de satisfaire à ses obligations.
69. Le directeur des Achats sera, *ex officio*, président de la Commission. Il peut convoquer la Commission en séance publique, demander l'audition de témoins, faire prêter serment et recruter des personnels qui ne seront pas membres de la Commission mais pourront l'aider dans ses recherches. Le directeur peut, à son gré, accepter ou rejeter les recommandations de la majorité des membres de la Commission des marchés, s'agissant de l'acceptation ou du rejet de n'importe quel appel d'offres. Le Directeur peut renvoyer la question de la décision à l'appréciation du ministre des Finances s'il n'est pas d'accord avec la recommandation formulée par la majorité des membres ou si une recommandation de la Commission ne va pas dans le même sens que celle élaborée pour le département ou toute autre instance concernée par la fourniture ou le marché. Le Premier ministre peut décider que l'adjudication du marché exige une expertise ou des compétences particulières et, pour ce motif, est habilité à désigner une Commission des marchés spéciaux qui se prononcera sur l'adjudication d'un tel marché.
70. Depuis 1996, la Commission a eu à traiter 85 dossiers. Sur ce total, seule une affaire a été portée devant les tribunaux. Les décisions du directeur comme telles ne sont pas susceptibles d'appel. Le demandeur ne peut qu'obtenir des dommages intérêts dans l'hypothèse où l'affaire n'a pas été traitée en conformité avec les dispositions de la loi.

⁴¹ Cependant, les autorités maltaises ont indiqué que le pouvoir discrétionnaire du ministre en la matière ne subsistera plus dans les nouvelles réglementations devant être publiées prochainement.

iv) *Commission des comptes de la Nation de la Chambre des représentants (PAC)*

71. La PAC a été créée en 1996 et comprend sept membres de la Chambre des représentants, dont quatre appartiennent à la majorité et trois à l'opposition. Le président de la PAC est nommé par le leader de l'opposition. Actuellement, le ministre de la Justice est l'un des membres de la PAC. La PAC a le pouvoir d'examiner les rapports élaborés par le Commissaire général aux comptes et peut demander des auditions sur les informations qu'ils contiennent lesquelles, en principe, sont du domaine public. En outre, la PAC a le droit de demander au Commissaire général aux comptes de lui soumettre des notes sur tous sujets et toutes matières, voire même d'ouvrir une enquête. Les décisions sont prises à bulletin secret. La PAC peut en référer à la Chambre des représentants et formuler ses propres recommandations sur les résultats de ses recherches. Si la PAC soupçonne qu'une infraction pénale a été commise, ses conclusions sont transmises au procureur général et au commissaire de police pour un supplément d'enquête.

v) *Bureau national de vérification (NAO)*

72. Le NAO a été créé en 1997 ; en font partie le commissaire général aux comptes – qui est aussi directeur du bureau – le commissaire général adjoint, deux commissaires adjoints et d'autres personnels chargés des contrôles et de la maintenance. Le commissaire général aux comptes et le commissaire général adjoint sont des agents de la Chambre des représentants et sont nommés pour cinq ans par le Président (avec prorogation possible de leur mandat pour cinq ans), en conformité avec une résolution de la Chambre des représentants adoptée à la majorité des deux tiers. Le NAO a essentiellement pour tâche première de fournir à la Chambre des représentants des informations indépendantes et des avis impartiaux sur la façon dont le Trésor, les différentes instances du gouvernement et certaines entités non centralisées (dont, notamment, les « conseils locaux ») mobilisent l'argent du contribuable et en font usage. Il a aussi un autre objectif : savoir si l'argent public a été dépensé de façon à la fois rentable et efficace. A cette fin, le commissaire général aux comptes a accès à tous les livres, dossiers, reçus, quittances et autres documents relatifs aux comptes des entités qu'il est chargé de contrôler. Le commissaire général aux comptes a également pouvoir de déférer les serments dans les cas où des irrégularités graves semblent avoir été commises. Il a été précisé à l'EEG que le NAO avait pour pratique habituelle de demander à ses audités de signaler à la police les soupçons qu'ils pouvaient avoir en matière d'infractions pénales.

vi) *Conseil intérieur de contrôle et d'investigation (IAID) et Conseil intérieur de contrôle et de recherche (IAIB)*

73. La fonction du Conseil intérieur public de contrôle et d'investigation est indépendante mais établie au sein du gouvernement ; elle a pour tâche d'examiner et d'évaluer les activités de ce dernier et de mettre à sa disposition des services d'enquête financiers internes et autonomes par rapport aux enquêtes pénales. L'IAIB – présidé par le directeur de cabinet du Premier ministre – détermine les politiques publiques de contrôle interne, conduit les enquêtes financières et formule des directives à l'intention de l'IAID. Si cette dernière est informée de l'existence de faits de corruption, elle en informe le chef du service / de l'instance administrative concernée. Si aucune mesure n'est prise, l'IAID transmet le dossier à l'IAIB. Dans l'hypothèse où ce dernier n'interviendrait toujours pas ou en cas d'urgence, l'affaire est directement transmise à la police. L'IAID n'a pas la possibilité de procéder par lui-même à des enquêtes pénales, uniquement des enquêtes (financières) administratives. Toutefois, il fournit à la police toute information pertinente disponible dans les bases de données de l'IAID. Il a été précisé à l'EEG que l'IAID cherchait à

mettre sur pied une commission intergouvernementale contre les erreurs de gestion et les fraudes sur les fonds publics (y compris les fonds d'organismes supranationaux gérés par le gouvernement), dont devraient faire partie, entre autres, des représentants Direction des services douaniers, du bureau du Procureur général et des Forces de police⁴².

vii) *Conseils locaux*

74. La notion de « pouvoir local autonome » a été introduite à Malte en 1993. Actuellement, il y a 68 « conseils locaux ». Leurs fonctions sont essentiellement les suivantes : formulation de recommandations à toutes autorités compétentes en matière d'urbanisme ; élaboration de directives à suivre pour l'entretien, la restauration, la conception ou la modification de la façade de tous bâtiments ; création, entretien et maintenance d'aires de jeux pour les enfants, de jardins publics et de sites sportifs et culturels et autres centres de loisir. Lorsqu'un conseil lance un appel d'offre pour la fourniture de biens, de travaux ou de services dans le cadre des fonctions qui sont les siennes ou en cas de cession de terrains, il doit faire connaître ses intentions par une publication idoine au Journal officiel. Le conseil est également tenu de mettre à la disposition de toute personne intéressée – et à un coût raisonnable – des exemplaires de tous les appels d'offres lancés et des documents qui les accompagnent ; il doit également fixer une date et déterminer un lieu où il procédera à la réception des offres transmises par toutes les personnes intéressées, pour la totalité ou une partie seulement de la soumission ; il est tenu de publier ses décisions en motivant ses choix et de remettre – à un coût raisonnable – à toute personne qui y aurait intérêt, un exemplaire de sa décision.
75. Le commissaire général aux comptes a pour tâche de désigner les personnes chargées de vérifier les comptes d'un conseil local dans les conditions qui lui paraissent les plus aptes à garantir le succès de l'opération. Ces commissaires aux comptes des conseils locaux doivent avoir accès à la totalité des livres, enregistrements, justificatifs et autres documents comptables, et ils peuvent faire comparaître devant eux, dans le cadre de leur contrôle, toute personne chargée de la tenue de tels livres et/ou de la rédaction de tels documents. Ils sont tenus de remettre leurs conclusions au commissaire général aux comptes. Toute personne qui, dans le cadre d'une élection à un conseil local aura commis l'une des infractions suivantes : substitution de personne, défraiement d'électeurs, tentative de corruption, sollicitation d'aides ou d'influences ; toute personne qui aura tenté de pousser quelqu'un à commettre des infractions en conseillant ou en favorisant la commission de l'infraction de substitution de personne, et, tout candidat qui, sciemment, aura formulé faussement une déclaration sur le coût des élections, sera déclaré coupable de corruption et sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement. Le Président est tenu, sur avis du Premier ministre, de dissoudre tout conseil qui, entre autres, aura fait l'objet d'un rapport du commissaire général aux comptes en raison d'un manquement permanent à ses obligations financières.
76. Dans la localité sous juridiction des conseils locaux, le droit et l'ordre sont assurés par, outre la police, les gardes locaux qui ont compétence, entre autres, en matière d'enlèvement des ordures ménagères, de circulation routière et d'urbanisme (construction) et des infractions y relatives (voir également plus haut) qui sont du ressort de dix tribunaux locaux. Les décisions de ces tribunaux peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour des magistrats. Les conseils locaux sont également habilités à délivrer certains permis. Leurs activités sont régies par un code de déontologie.

⁴² Après la visite sur place l'EEG a été informée du fait que le comité de coordination a été créé en mai de cette année et qu'il s'est déjà réuni plusieurs fois.

viii) *Les médias*

77. La Constitution maltaise garantit la liberté de la presse. A Malte, plusieurs journaux sont publiés en maltais et quelques-uns en anglais. Pour assurer la promotion de leurs opinions, les deux principaux partis politiques sont propriétaires de journaux, de chaînes de télévision et de stations de radio. Il y a six chaînes de TV et 19 stations de radio. L'EEG a constaté que la plupart des ministères et des instances publiques disposaient de sites Internet et que la totalité des textes de loi applicables en tous domaines était disponible en anglais sur le site Internet du ministère de la Justice⁴³. De la même façon, plusieurs articles de presse consacrés à des affaires de corruption étaient disponibles en ligne au moment de la visite de l'EEG⁴⁴.

c. Immunités en garantie des enquêtes, poursuites et imputation de délits de corruption

78. A Malte, seul le Président et les membres de la Chambre des représentants bénéficient de certaines formes limitées d'immunité. Conformément à l'article 5, alinéa 1 du code pénal, aucune action pénale ne peut être engagée contre le Président au titre de décisions prises dans l'exercice de ses fonctions. L'EEG n'a pas été informée de l'existence d'affaires dans lesquelles le Président actuel ou un ancien Président aurait pu être accusé ou faire l'objet d'une enquête en matière de corruption, ni non plus qu'il ait été appelé à témoigner devant un tribunal ou devant la PCAC, dans une affaire de corruption. En ce qui concerne les membres de la Chambre des représentants, l'article 2 de l'ordonnance portant organisation de la Chambre des représentants (privilèges et facultés) prévoit qu'aucune procédure – ni au civil ni au pénal – ne peut être engagée contre un membre de l'institution « au titre de discours prononcés ou d'opinions émises ou formulées dans un rapport remis à la Chambre ou à l'une de ses commissions, qu'il s'agisse d'une Commission plénière ou d'une commission spéciale, ou sur la base de toute matière ou de tout sujet qui y aurait été évoqué par pétition, projet de loi, résolution, motion ou de toute autre façon ». Toutefois, les membres de la Chambre des représentants ne bénéficient d'aucune immunité au titre de faits éventuels de corruption. En outre, le droit maltais ne reconnaît pas les privilèges de juridiction qui seraient autant d'exceptions au droit commun.

79. Il n'y a jamais eu de cas de suspicion retenue contre un diplomate maltais qui aurait pu être à l'origine de faits de corruption dans le pays où il peut se prévaloir de l'immunité diplomatique. S'il n'existe aucune procédure de levée de cette immunité, les autorités maltaises ont insisté sur le fait que, pourtant, cette immunité peut être levée dans certains cas. Quoi qu'il en soit, lorsque l'immunité n'est pas levée, le diplomate en cause peut être poursuivi à Malte sur la base de l'article 5(1)(f) du code pénal qui prévoit qu'une action pénale puisse être engagée à Malte dans le cadre du droit qui y est applicable, contre toute personne qui (i) aura commis une infraction dans un immeuble ou des locaux installés à l'extérieur de Malte et qui bénéficieraient de l'immunité diplomatique en raison de leur affectation aux services d'une ambassade, d'une résidence diplomatique ou pour tout autre objet associé au service diplomatique de Malte ; ou qui (ii) aura commis une telle infraction en un lieu extérieur à Malte, dès lors que la personne en cause aura pu se prévaloir de l'immunité diplomatique en vertu de ce service.

⁴³ <http://www.justice.magnet.mt/dir2-laws/toppage.asp>

⁴⁴ *Malta Today*, 3 mars 2002 ; *Malta Today*, 17 mars 2002 et *Malta Today*, 31 mars 2002 ;

III. ANALYSE

a. Le phénomène de la corruption et la politique générale de lutte contre la corruption

80. L'EEG a noté que Malte – groupe d'îles peu étendues mais densément peuplées et qui bénéficie d'une histoire riche et variée – est une société plus ou moins « fermée » où les liens entre les habitants sont plutôt forts. Il peut en résulter des problèmes particuliers, notamment pour tout ce qui concerne l'efficacité de la lutte contre la corruption. En réalité, la corruption peut être définie comme une infraction pénale sans victime spécifiquement identifiée. Il peut s'avérer très difficile dans une telle société « fermée » de porter à la connaissance des autorités l'existence de faits de corruption. Ces facteurs ont également rendu plus complexe le processus d'évaluation par l'EEG du degré de corruption d'un pays comme Malte. L'EEG a noté que les articles de presse et les représentants des partis politiques – peut-être aussi en raison de la forte polarisation de la société maltaise – avaient émis l'opinion que Malte était le siège de phénomènes de corruption significatifs et sérieux qui n'étaient pas pris en compte par des moyens appropriés et ne bénéficiait d'aucune priorité. La manière de traiter ce problème consisterait à sensibiliser les habitants aux effets négatifs de la corruption et, notamment, au relèvement des prix des produits et services. L'EEG a également été informée qu'un processus de privatisation venait juste de commencer à Malte. Un tel processus comporte souvent un risque de corruption. Il en résulte une plus forte nécessité de sensibiliser l'opinion. **En conséquence, l'EEG recommande que les autorités sensibilisent leur population aux effets négatifs de la corruption et qu'elles l'encouragent à coopérer avec les autorités répressives en matière de recherche et d'enquête sur ce type de crime.**

Législation et réglementations

81. L'EEG reconnaît l'ampleur des efforts engagés par le gouvernement maltais dans sa lutte contre la corruption et note que la nouvelle Loi N° III de 2002 qui porte amendement du code pénal étend significativement la notion de corruption. Bien que l'incrimination de la corruption et que le niveau des sanctions soient autant de problèmes qui ne font pas directement l'objet du premier cycle d'évaluation du GRECO, l'EEG considère qu'ils ne peuvent pas être totalement dissociés de l'objectif global de ce rapport et estime qu'il est nécessaire de formuler un certain nombre d'observations à ce sujet. Ainsi, l'EEG accueille favorablement le fait que la nouvelle législation ait prévu les délits d'association de malfaiteurs et de racket, dans la mesure où cette reconnaissance permettra à la police et aux autorités chargées de poursuivre de disposer de nouveaux outils pour affronter la corruption⁴⁵. L'EEG note que les délits de corruption, en particulier ceux qui, dans le code pénal, sont regroupés sous le sous-titre «abus de l'autorité publique», prévoient des peines d'amendes, d'emprisonnement et «d'interdiction», terme qui évoque une révocation du «service public».
82. Toutefois, l'EEG a cru comprendre que les peines encourues au titre de ces infractions restaient très modestes – trois ans d'emprisonnement au maximum dans la plupart des cas. En conséquence, dans la mesure où aucune des infractions de corruption (même dans le cas de la nouvelle infraction de blanchiment d'argent) n'expose à une sanction minimale supérieure à trois années d'emprisonnement, elles ne constituent pas nécessairement un «crime grave» - aux termes de la loi sur les Services de sécurité – qui aurait pu justifier l'autorisation d'une mise sur écoute. Par ailleurs, l'EEG considère que la législation actuelle ne traite pas de façon cohérente les infractions reconnues en matière de corruption. Un fonctionnaire – ou titulaire d'une fonction publique – qui accepte un pot-de-vin important pour favoriser la concession d'une autorisation ou

⁴⁵ A ce sujet, voir les notes du début de ce rapport.

d'un permis – ne sera condamné qu'à une peine d'emprisonnement de treize mois au maximum et ne sera pas exclu de façon définitive (« interdit ») ni permanente du service public. En revanche, si le même fonctionnaire était compromis dans une affaire d'argent public pour un montant équivalent, il serait condamné à une peine d'emprisonnement de deux années au maximum et à une « interdiction générale et perpétuelle ». En outre, la loi sur le blanchiment d'argent renforce de façon significative les sanctions encourues sur la base de la corruption et d'autres « pratiques de corruption ». De ce fait, l'infraction de corruption associée au blanchiment d'argent peut faire l'objet d'une sanction qui pourra atteindre quatorze ans d'emprisonnement. L'EEG considère que la reconnaissance d'une infraction spécifique de corruption ne rend son auteur passible que de 13 mois d'emprisonnement alors que la « rétention d'argent » sans « excuse raisonnable » le rend passible du délit de blanchiment d'argent et, à ce titre, d'une peine de quatorze ans d'emprisonnement. L'EEG *observe que les autorités maltaises pourraient être amenées à considérer une meilleure harmonisation des sanctions d'infractions de corruption, peut-être en renforçant la sévérité des peines encourues, afin de mieux signifier la condamnation par la société du phénomène de la corruption. Elles pourraient également avoir intérêt à prolonger le délai de prescription dans les cas de corruption.*

b. Instances et institutions impliquées dans la lutte contre la corruption

b1. Autorités de répression contre la corruption à Malte

83. Les efforts consentis par Malte dans la lutte contre la corruption sont principalement le fait des Forces de police qui, de façon générale, sont bien considérées par les citoyens maltais. Il a été précisé à l'EEG que la police ne reçoit pas d'instructions du ministre qui peut être intéressé à connaître les résultats de certaines enquêtes. Si le ministre souhaite communiquer des directives particulières à la police – en dehors de considérations purement générales et organisationnelles – il/elle doit le faire par écrit et les Forces de police ne sont pas tenues de s'y conformer.
84. Pour ce qui est des allégations de corruption portées à l'encontre d'un membre des MPF, l'Unité des Affaires intérieures des Forces de police maltaises transmet désormais toutes les enquêtes pénales sur des crimes « graves » à une autre unité de la police. *L'EEG observe qu'une priorité appropriée devrait être accordée en matière d'enquête sur la corruption de la police. A cette fin, la coopération entre l'Unité des Affaires intérieures et les unités de police devrait être renforcée et rationalisée afin de rendre les enquêtes sur les cas de corruption interne plus expédientes, consistantes et ciblées et en vue d'assister le nouveau Conseil de police à exercer effectivement ses pouvoirs de surveillance.*
85. L'EEG note également que les Forces de police semblent ne pas avoir assimilé complètement les approches proactives. Les Forces de police ne reçoivent aucune formation spécialisée au titre de leurs obligations dans les enquêtes et les poursuites en cas de corruption, bien que le droit pénal maltais devienne de plus en plus complexe. **L'EEG recommande le renforcement de la formation des Forces de police dans le domaine de leurs compétences en matière d'enquête, en insistant sur une formation spécialisée et régulière en matière de corruption.**
86. Un autre aspect des conditions dans lesquelles les Forces de police interviennent (telles qu'elles sont apparues à l'EEG au moment de sa visite) concerne la possibilité pour la police de pénétrer dans une résidence pour y perquisitionner ou pour procéder à une arrestation avec la simple autorisation écrite d'un supérieur hiérarchique du rang d'un inspecteur et sans disposer au préalable d'un mandat judiciaire. Les nouveaux amendements au code – qui doivent entrer en vigueur - exigent une approbation judiciaire dans la plupart des cas pour s'introduire,

perquisitionner et saisir. Cela n'est encore pas le cas en ce qui concerne les écoutes téléphoniques⁴⁶.

87. L'EEG tient à exprimer ses préoccupations à propos d'un troisième aspect des procédures en vigueur au sein des Forces de police maltaises, qui pourrait avoir une incidence importante sur les enquêtes et les poursuites en matière de corruption, de même que sur l'indépendance opérationnelle effective de la police. Il s'agit du fait que la police n'a pas autorité pour procéder à l'interception électronique des communications (« écoutes téléphoniques »). En effet, les Services de sécurité, dont l'objectif essentiel consiste à préserver la sécurité nationale de Malte, ont seuls autorité pour appliquer cette technique d'enquête. Conformément à ce qui a été dit à l'EEG par ces mêmes services, les Forces de police formulent souvent des demandes d'écoutes téléphoniques. D'après les autorités maltaises, les interceptions enregistrées obtenues par les Services de sécurité ont été produites, comme moyens de preuve devant les tribunaux à deux reprises à ce jour. S'il est compréhensible que les Services de sécurité doivent être consultés, il est difficile d'admettre qu'ils soient seuls juges de l'opportunité de la mise sur écoutes d'une ligne téléphonique, en particulier dans la mesure où il s'agit des seuls services autorisés à faire appel à cette méthode. Les Services de sécurité sont également libres de décider de la nature des informations qu'ils transmettront à la police. L'EEG a été informée que, bien que les Services de sécurité puissent refuser de déclencher la procédure et que, en théorie, le ministre ait le pouvoir de rejeter une demande transmise par la police, en pratique, les demandes de surveillance téléphonique n'ont jamais été rejetées par le ministre. En principe, la loi n'autorise pas les Services de sécurité à œuvrer à des fins politiques. Pour autant, dans un petit pays, il est plus facile de soupçonner des abus. Quelle que soit l'autorité chargée de décider de la mise sur écoute d'une ligne téléphonique, la procédure ne doit être engagée qu'avec toutes les garanties de procédure exigées. Bien qu'une disposition juridique ait été établie pour qu'un Commissaire puisse être appelé à examiner d'éventuelles plaintes (cf. paragraphe 26 ci-dessus), l'EEG considère qu'il est préoccupant, qu'à Malte, le processus soit purement « interne » et que la décision d'interception des communications téléphoniques soit le fait d'une personne nommée par le pouvoir politique. Du fait que les contraintes démographiques excluent un recours pratique à des opérations clandestines, les écoutes téléphoniques pourraient constituer une technique d'investigation très précieuse en matière d'enquête et de poursuites. L'impossibilité pour les Forces de police d'utiliser et de contrôler ce puissant outil d'investigation devrait faire l'objet d'un examen au Parlement. En conséquence, l'EEG **recommande aux autorités maltaises de s'intéresser à une évolution législative qui donnerait aux Forces de police l'autorité requise pour solliciter et obtenir des écoutes téléphoniques dans le cas d'enquêtes, au moins, sur des infractions graves de corruption, en accordant à l'autorité judiciaire le pouvoir d'autoriser les écoutes, et qu'elles soient admissibles comme moyen de preuve devant les tribunaux, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. De plus, il doit être clairement établi, à l'attention de toutes les autorités impliquées dans les enquêtes de corruption, que les moyens de preuve obtenus par la voie des écoutes téléphoniques sont, à certaines conditions, admissibles devant les tribunaux.**
88. Pour finir, l'EEG note qu'en vertu de l'article 535 du code pénal, les Forces de police ne peuvent pas intervenir sur la base de rapports ou d'informations anonymes « sauf en cas de flagrant délit ou lorsque le rapport ou l'information fait état de phénomènes à caractère permanent ». L'EEG ne sait pas véritablement si cette situation a des incidences pratiques sur les travaux de la police. Les autorités maltaises leur a affirmé qu'elles ne rencontraient aucune difficulté de telle sorte n pratique. Toutefois, *l'EEG observe que cette expression d'une « répugnance législative pour les*

⁴⁶ Voir l'article 355 E « Sous titre III – pouvoirs d'intrusion, de perquisition et de saisie sous mandat »

dénonciations anonymes » pourrait décourager la dénonciation de faits de corruption au sein d'une petite communauté.

89. L'EEG pense que la création du port franc de Malte en 1989 a posé un défi de taille quant à la capacité du Service des douanes de détecter et de prévenir la contrebande et les activités de corruption au sein du port franc. Les douanes n'avaient pas une présence opérationnelle au sein du port franc et n'obtenaient qu'une information limitée sur les contenus de plus d'un million de cargos conteneurs qui transitaient par le port franc chaque année. L'EEG a été avisée du fait que le rôle passif des douanes au port franc est en train de changer, à l'aide de nouvelle technologie de pointe en matière de détection et d'une présence active et formalisée des douanes dans le port franc. **L'EEG recommande que le contrôle du Service des douanes sur le port franc continue à être renforcé, décourageant ainsi la corruption et d'autres activités criminelles potentielles au sein du port franc.**
90. Par ailleurs, il a été porté à l'attention de l'EEG que des licences qui sont actuellement délivrées par les Forces de police, seront délivrées prochainement, par six ou sept autorités à travers une procédure décentralisée. En réalité, certaines licences sont déjà émises par les conseils locaux, comme c'est le cas pour l'autorisation des assemblées publiques. L'EEG a été informée qu'à ce jour, il n'y avait eu aucune plainte en matière de corruption à propos des conseils locaux lors de la délivrance de ces licences. **L'EEG recommande d'assurer un contrôle approprié des pouvoirs des conseils locaux en matière d'octroi de licences.**
91. L'EEG a également noté que les 70 gardes locaux – bien qu'ils bénéficient de licences du Commissaire de police et qu'ils soient passibles de poursuites en cas de corruption – sont employés par des entreprises privées. Ils sont soumis au contrôle des conseils locaux concernés ainsi que du Service des conseils locaux. En réalité, les conseils locaux enquêtent sur les rapports émis à l'encontre d'un garde et, le cas échéant, en réfèrent à la police. De plus, les autorités maltaises continuent de s'atteler à la tâche - initialement par l'adoption d'un code de déontologie par l'organisme employeur et - au travers de consultations directes et régulières avec des organismes de gardiennage, par le biais d'un « comité de gestion du système local d'exécution », présidé par l'association des conseils locaux. Bien que les gardes ne collectent pas d'argent ni n'exercent d'autres pouvoirs traditionnels de la police, le transfert au bénéfice d'instances privées de certaines fonctions de police, tel que le pouvoir d'émettre des citations à comparaître, crée, de l'avis de l'EEG, des possibilités de corruption et requiert un contrôle gouvernemental scrupuleux, notamment en matière de corruption. Par conséquent, **L'EEG recommande que les gardes locaux suivent une formation régulière au regard des pratiques de corruption.**

b2. Fonctionnement du système de justice pénale

i) Carrières, formations et déontologie des services du Procureur général et de l'appareil judiciaire

92. L'EEG note que les services du Procureur général, les juges et les magistrats sont nommés et révoqués par des instances politiques, dans le cadre d'une procédure qui risque d'être politisée ou qui pourrait être soupçonnée d'accointances avec le pouvoir politique. L'EEG a également été informée que le Premier ministre n'avait à ce jour jamais sollicité l'opinion de la Commission pour l'administration de la justice avant de conseiller le Président sur des nominations à intervenir dans l'appareil judiciaire. En outre, il n'existe aucune procédure de présélection des candidats. En conséquence, **L'EEG recommande aux autorités maltaises de faire intervenir la Commission pour l'administration de la justice en sa qualité de conseil, à propos des**

nominations à intervenir aux postes visés par le fonctionnement de l'appareil judiciaire, contribuant ainsi à une plus grande objectivité des nominations.

93. Une fois nommés, les membres du bureau du Procureur général et de l'appareil judiciaire ne suivent aucune formation spécifique en matière économique et financière. Ils apprennent « sur le tas » et, avec le temps, se spécialisent dans les domaines qui les intéressent particulièrement. Aucune obligation ne leur est faite de suivre une formation particulière dans le cadre de leur activité, même s'il existe des programmes de formation et des séminaires. Enfin, il n'existe à leur propos aucune procédure d'évaluation à des intervalles réguliers. **L'EEG recommande donc de proposer aux membres de l'appareil judiciaire et du bureau du Procureur général des formations spécialisées en matière économique et financière et d'introduire un programme de formation propre à leur fonction, portant notamment, sur la lutte contre la corruption.**
94. Les juges et les magistrats sont soumis à des règles disciplinaires appliquées par la « Commission pour l'administration de la justice ». Cette commission n'a jamais eu à se prononcer dans une affaire de corruption présumée ou avérée. Ses membres ont confirmé qu'en cas de corruption avérée, ils seraient d'avis de recommander la révocation. Toutefois, les décisions de cette commission ne bénéficient d'aucune publicité ; de ce fait, tout plaignant peut légitimement considérer que sa requête n'a pas été prise en compte ni reconnue. Par ailleurs, la publicité pourrait également poursuivre un but éducatif et faciliter le développement de normes plus précises parmi les juges. En conséquence, **l'EEG recommande que, dans les cas de corruption, lorsque la Commission pour l'administration de la justice recommande le renvoi, la décision soit portée à la connaissance du public, et, dans les cas où la Commission ne recommande pas le renvoi, que la décision soit portée à la connaissance du plaignant ; il est aussi recommandé que la Commission adapte le code de déontologie et de bonnes pratiques du pouvoir judiciaire, lorsque les affaires portées devant elle ainsi l'exigent.**

ii) Perception par le public du système de justice pénale

95. A plusieurs reprises, l'attention de l'EEG a été appelée sur la perception qui existe quant à la lenteur des procédures engagées devant les tribunaux pénaux, même lorsque le défendeur est en détention préventive. Apparemment, le public ne pense pas que les juges soient particulièrement corrompus mais leur image est ternie par la lenteur du rythme auquel la justice est rendue. L'EEG n'a pas eu le temps d'examiner le problème de la lenteur de la justice pénale et moins encore d'en identifier les causes. *L'EEG observe que les autorités maltaises pourraient examiner la possibilité d'effectuer un audit des tribunaux pénaux afin de mettre en évidence les dysfonctionnements et de proposer des moyens pour accélérer le processus de prise de décision. Cette démarche devrait également contribuer à lever les soupçons de corruption et à renforcer la confiance du public dans le système judiciaire.*

iii) Procédure

96. L'EEG a noté qu'à Malte le système des poursuites est, en principe, discrétionnaire. Il a été indiqué plus haut que le Procureur général peut rédiger par écrit un certificat pour exempter de poursuites pénales toute personne qui s'y trouve mentionnée, à la condition que, conformément à la loi, la personne en cause témoigne devant la PCAC ou devant tout tribunal, des faits dont elle a connaissance et qui pourraient éventuellement concerner des phénomènes de corruption. **L'EEG recommande que lorsqu'un certificat exemptant une personne de poursuites**

pénales est délivré, conformément à la loi, une telle décision devrait être motivée, donnée par écrit, versée au dossier et soumise, dans toute la mesure du possible, au contrôle du public.

97. L'EEG rappelle qu'il incombe aux Forces de police de déférer et de poursuivre les affaires de corruption devant la Cour des magistrats. L'EEG a fait part de son inquiétude à propos du cas où les suspects sont des officiers de police. L'EEG considère qu'il y a au moins un risque que de telles affaires ne soient jamais transmises aux tribunaux. En tout état de cause, il ne serait pas aisé d'être à la fois du côté de l'accusation et de l'accusé. Il est vrai que des procédures existent pour contraindre la police à poursuivre, mais ces procédures ne peuvent être mises en mouvement que par un tiers qui se voit imposer une démarche positive, laquelle peut prendre un certain temps et aller à l'encontre des intérêts de cette partie. Des problèmes du même ordre sont posés lorsque les soupçons portent sur un membre de l'appareil judiciaire. **L'EEG recommande, qu'en règle générale, les affaires de corruption qui impliquent certaines catégories de personnes – tels que les officiers de police ou les membres de l'appareil judiciaire – devraient être de la compétence exclusive de la Cour pénale.**

b3. Autres entités et institutions

98. L'EEG a noté qu'il n'existait pas d'instance de coordination des activités des différents organismes concernés par les enquêtes, les recherches et la lutte contre la corruption, en particulier au sein des Forces de police, de la PCAC et des Services de sécurité. En conséquence, **l'EEG recommande aux autorités maltaises d'envisager la mise sur pied d'un système de coordination entre les différentes institutions actuellement chargées de lutter contre la corruption.**

i) Commission permanente contre la corruption (PCAC)

99. Malte a créé un organe spécifique pour combattre la corruption. Toute personne qui ne coopère pas avec la PCAC peut être sanctionnée par une amende ou être condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois mois. Toutefois, la PCAC elle-même ne dispose pas d'outils qui lui permettraient de contraindre à coopérer quiconque s'y refuse. Chaque fois que la PCAC le lui demande, le Premier ministre peut désigner telle personne ou nommer un fonctionnaire qui l'assistera, à titre consultatif, dans ses missions. Par ailleurs et dès que possible, la Commission est tenue de rédiger et de remettre au ministre de la Justice un rapport sur les résultats de chaque enquête. Il incombe au ministre de décider de la publicité éventuelle du rapport de la Commission et c'est également le ministre qui décide si le rapport peut être transmis au Procureur général ou aux Forces de police pour un supplément d'enquête. Il a été indiqué à l'EEG que, jusqu'à présent, aucune affaire qui avait fait l'objet d'une enquête de la Commission n'a été déférée à la justice. L'EEG pense que la Commission n'a pas les moyens de travailler efficacement et qu'il conviendrait donc de développer ses potentialités. **L'EEG recommande que la PCAC : i) soit habilitée à faire usage de pouvoirs de contrainte ; ii) qu'elle ait la possibilité, par elle-même, de désigner des personnes dotées de compétences particulières pour l'aider dans ses recherches ; iii) publie elle-même les résultats de ses recherches, sans préjudice des procédures pendantes devant les tribunaux ; et iv) puisse présenter ses rapports au Parlement.**

ii) *Directeur des achats et Commissions générales et spéciales des marchés publics*

100. Le ministre des Finances peut, par écrit, exempter une procédure d'appel d'offres de l'application de la réglementation applicable aux marchés. Par ailleurs le ministre peut, toujours par écrit, valider un acte officiel qui déroge aux dispositions des règlements applicables, ainsi que toute procédure que ce type de règlement prévoit ; il peut encore et par écrit ordonner que la passation d'un marché se déroule dans des conditions autres que celles stipulées par la réglementation applicable. En outre, le Premier ministre peut décider que l'adjudication de certains marchés exige des compétences spéciales ou une expertise particulière et, pour ces motifs, il est habilité à désigner une commission des marchés spéciaux chargée d'adjuger les contrats en cause. Il a été précisé à l'EEG que ni le ministre des Finances ni le Premier ministre n'ont jamais fait usage de ces possibilités. Pour finir, l'EEG note que le directeur des Achats et que les différentes Commissions des marchés publics ont des liens étroits avec le Premier ministre et avec le ministre de Finances et que, conformément à la réglementation applicable au fonctionnement du service public, ils ont de multiples possibilités d'intervenir dans le processus. En conséquence, l'EEG **recommande l'adoption d'une procédure autonome et l'intervention d'autorités plus indépendantes lors de la passation de marchés publics et de l'adjudication d'appels d'offres publics.**

iii) *Les médias et l'accès aux documents officiels*

101. L'EEG considère que la transparence est un outil très important pour mettre au jour et favoriser la lutte contre les pratiques de corruption. En conséquence, l'EEG **recommande aux autorités maltaises d'informer et de former le public et les fonctionnaires aux conditions requises pour avoir accès à des documents et à des fichiers détenus par des autorités locales et étatiques.**

c. **Immunités**

102. Aux termes de la Constitution, seul le Président de Malte bénéficie d'inviolabilité dans l'exercice de ses fonctions. Les autorités maltaises n'ont pas signalé de cas où le Président ou un ancien président aurait été impliqué dans une affaire de corruption ; ainsi, aucun n'a fait l'objet d'une enquête publique ou privée ni n'a dû être entendu comme témoin. L'immunité des députés est associée à leur liberté d'expression et l'immunité diplomatique ne saurait interdire à Malte d'engager des procédures contre eux dans l'hypothèse où ils seraient convaincus de corruption. A la lumière des informations communiquées à l'EEG, en cas de délit de corruption, l'immunité ne semble pas pouvoir faire obstacle à une enquête.

IV. **CONCLUSIONS**

103. Les pays de taille restreinte, à forte densité de population et dont les liens des habitants entre eux sont très forts, peuvent connaître de problèmes particuliers, lorsqu'il s'agit de porter à la connaissance des autorités l'existence de faits de corruption. D'après les données communiquées à l'EEG, seul un nombre très réduit d'allégations de corruption a abouti à des condamnations pénales. L'EEG reconnaît les efforts déployés par Malte pour établir un organe spécialisé qui traite des allégations de corruption enquêtée en privé, visant à mieux protéger le plaignant d'un harcèlement et la personne pointée du doigt d'accusations injustes. En même temps, cet organe pourrait éventuellement obtenir des résultats plus significatifs si les outils suffisants supplémentaires lui sont accordés. L'indépendance opérationnelle et l'efficacité de la police peuvent être améliorées, en particulier, par une coopération renforcée entre l'Unité des

affaires intérieures et les autres unités d'enquête en charge d'affaires de corruption, à l'aide d'une formation ciblée dans leurs domaines de compétence en matière d'enquête et par l'accès direct aux écoutes téléphoniques. Un contrôle et une formation appropriés semblent nécessaires en ce qui concerne les douanes, les conseils locaux et les gardes locaux. Les membres de l'appareil judiciaire tireraient avantage d'une formation accrue dans le domaine de la corruption et certains aspects du fonctionnement de la Commission sur l'administration de la justice requièrent un examen complémentaire. L'exercice du pouvoir du procureur général de délivrer des certificats exemptant une personne de toutes poursuites pénales devrait être précisé davantage. L'EEG est confiante que les nouvelles mesures adoptées après la visite en en préparation renforceront l'efficacité de la réponse maltaise à la corruption.

104. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Malte :

- i) que les autorités sensibilisent leur population aux effets négatifs de la corruption et qu'elle l'encourage à coopérer avec les autorités répressives en matière de recherche et d'enquête sur ce type de crime ;
- ii) le renforcement de la formation des Forces de police dans le domaine de leurs compétences en matière d'enquête, en insistant sur une formation spécialisée et régulière en matière de corruption ;
- iii) de s'intéresser à une évolution législative qui donnerait aux Forces de police l'autorité requise pour solliciter et obtenir des écoutes téléphoniques dans le cas d'enquêtes, au moins, sur des infractions graves de corruption, en accordant à l'autorité judiciaire le pouvoir d'autoriser les écoutes, et qu'elles soient admissibles comme moyen de preuve devant les tribunaux, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. De plus, il doit être clairement établi, à l'attention de toutes les autorités impliquées dans les enquêtes de corruption, que les moyens de preuve obtenus par la voie des écoutes téléphoniques sont, à certaines conditions, admissibles devant les tribunaux ;
- iv) que le contrôle du Service des douanes sur le port franc continue à être renforcé, décourageant ainsi la corruption et d'autres activités criminelles potentielles au sein du port franc ;
- v) d'assurer un contrôle approprié des pouvoirs des conseils locaux en matière d'octroi de licences ;
- vi) que les gardes locaux suivent une formation régulière au regard des pratiques de corruption ;
- vii) de faire intervenir la Commission pour l'administration de la justice en sa qualité de conseil, à propos des nominations à intervenir aux postes visés par le fonctionnement de l'appareil judiciaire, contribuant ainsi à une plus grande objectivité des nominations ;
- viii) de proposer aux membres de l'appareil judiciaire et du bureau du Procureur général des formations spécialisées en matière économique et financière et d'introduire un programme de formation propre à leur fonction, portant notamment, sur la lutte contre la corruption ;
- ix) que, dans les cas de corruption, lorsque la Commission pour l'administration de la justice recommande le renvoi, la décision soit portée à la connaissance du public, et, dans les cas

où la Commission ne recommande pas le renvoi, que la décision soit portée à la connaissance du plaignant ; il est aussi recommandé que la Commission adapte le code de déontologie et de bonnes pratiques du pouvoir judiciaire, lorsque les affaires portées devant elle ainsi l'exigent ;

- x) que lorsqu'un certificat exemptant une personne de poursuites pénales est délivré, conformément à la loi, une telle décision devraient être motivée, donnée par écrit, versée au dossier et soumise, dans toute la mesure du possible, au contrôle du public ;
 - xi) qu'en règle générale, les affaires de corruption qui impliquent certaines catégories de personnes – tels que les officiers de police ou les membres de l'appareil judiciaire – devraient être de la compétence exclusive de la Cour pénale ;
 - xii) d'envisager la mise sur pied d'un système de coordination entre les différentes institutions actuellement chargées de lutter contre la corruption ;
 - xiii) que la PCAC : i) soit habilitée à faire usage de pouvoirs de contrainte ; ii) qu'elle ait la possibilité, par elle-même, de désigner des personnes dotées de compétences particulières pour l'aider dans ses recherches ; iii) publie elle-même les résultats de ses recherches, sans préjudice des procédures pendantes devant les tribunaux ; et iv) puisse présenter ses rapports au Parlement ;
 - xiv) l'adoption d'une procédure autonome et l'intervention d'autorités plus indépendantes lors de la passation de marchés publics et de l'adjudication d'appels d'offres publics ;
 - xv) d'informer et de former le public et les fonctionnaires aux conditions requises pour avoir accès à des documents et à des fichiers détenus par des autorités locales et étatiques.
105. De plus le GRECO invite les autorités de la République de Malte à tenir compte des observations faites par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
106. Finalement, conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la République de Malte à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations sus-mentionnées avant le 30 juin 2004.

ANNEXE I

Liste des institutions et des représentants que l'EEG a rencontrés

Bureau du procureur général (AG)	Dr. Antony BORG BARTHET, Procureur général Dr. Silvio CAMILLERI, Substitut du procureur général Dra. Donatella FREUDO DIMENECH, Bureau du procureur général
Commission permanente contre la corruption (PCAC)	Juge (en retraite) Albert MANCHE, Président de la PCAC Colonel (en retraite) John HARRISON, Membre Dr. Raymond ZAMMIT, Membre, Avocat en exercice M. Antony PACE, Secrétaire de la PCAC
Services de sécurité	M. Herbert AGIUS, Directeur provisoire des services de sécurité M. Geoffrey SCICLUNA
Commission des services publics	M. Joe CURMI, Président M. Richard SALIBA, Secrétaire de la commission
Forces de police	M. John RIZZO, Commissaire de police M. Michael CASSAR, Commissaire de police adjoint, Police judiciaire (stupéfiants, bonnes mœurs, criminalité économique, blanchiment d'argent) M. Pierre CALLEJA, Commissaire, Police judiciaire Dr. Antoine CASHA, Commissaire, Unité chargées des poursuites
Ombudsman (médiateur)	M. Joseph SAMMUT, Ombudsman
Directeur de la commission des marchés publics	M. Joseph SPITERI, Directeur général, Division des marchés M. Joseph M. MELI, Directeur général adjoint, Division des marchés
Commission de la comptabilité publique de la Chambre des représentants	M. Léo BRINCAT, Président, Député Dr. Austin, GATT, Ministre de la Justice, Député M. Victor GALEA PACE, Député M. John GATT, Secrétaire permanent du ministère de la Justice Mme AnnA BRINCAT, Secrétaire de la commission
Bureau national de vérification	M. Joseph GALEA, Commissaire général aux comptes M. Brian VELLA, Commissaire général adjoint M. John BURLO, Commissaire aux comptes (contrôles financiers) Mme Carmel TONNA, Commissaire adjoint (contrôle des rapports qualité/prix)
Conseil intérieur de contrôle et d'investigation	M. Alfred FIORINI LOWELL, Directeur du cabinet du Premier ministre M. Pierre PACE, Directeur du conseil M. Natalino FENECH, Directeur adjoint du conseil M. George GAFA, Administrateur du conseil M. Renzo FARRUGIA, Contrôleur interne
Direction des services publics	M. Joseph R. GRIMA, Directeur des services publics, cabinet du Premier ministre
Direction des douanes	M. Joseph S. BUTTIGIEG, Directeur opérationnel, Direction des douanes Mme Carmel V. PORTELLI, Directrice des enquêtes douanières, Direction des douanes
Chambre de commerce de Malte	M. Reginald FAVA, Président M. Kevin BORG, Directeur général adjoint et directeur exécutif des Affaires intérieures
Direction des conseils locaux	M. Victor RIZZO, Directeur
Commission pour l'administration de la justice	M. le Juge Joseph David CAMILLERI, Juge à la Cour d'appel Dr. Antony BORG BARTHET, Procureur général Dr. Silvio MELI, magistrat, Président de la commission de défense des consommateurs et de régulation des pratiques commerciales M. le Juge Victor CARUANA COLOMBO (magistrat en retraite) Dr. Deborah FARRUGIA, Secrétaire
Press Club de Malte	M. Malcom J. NAUDI, Président, éditorialiste adjoint au <i>Sunday Times</i> de Malte

ANNEXE II
**Principaux changements introduits par la nouvelle loi
qui porte amendement du Code pénal (Loi n° III 2002)**

La nouvelle loi étend au secteur privé l'application des dispositions sur l'exaction et la corruption (article 28.3). Par ailleurs, la loi étend également les dispositions du Sous-titre consacré aux faits de corruption et concerne désormais :

- a) tout fonctionnaire de n'importe quel État étranger ;
- b) tout fonctionnaire ou tout employé contractuel de toute organisation ou entité internationale ou supranationale dont Malte fait partie ou toute autre personne investie de fonctions correspondant à celles exécutées par tout fonctionnaire ou contractuel de même rang ; ou
- c) tout membre de l'assemblée parlementaire d'une organisation ou instance internationale, quelle qu'elle soit, et dont Malte serait membre ; ou
- d) tout dépositaire d'une fonction judiciaire ou tout membre d'un tribunal international dont Malte reconnaît la juridiction ; ou
- e) tout membre, haut fonctionnaire ou fonctionnaire d'un conseil local ou municipal (article 28.4).

La loi introduit dans le code pénal les deux nouvelles infractions de « trafic d'influence » et de « délit comptable » (article 29). Elle étend la juridiction des tribunaux maltais à des fondements et moyens que la version antérieure du code ne reconnaissait pas ; ainsi, elle prévoit qu'outre les crimes déjà mentionnés dans le code, les tribunaux maltais – en dehors des voies et moyens de droit qui motivent leur juridiction – seront également compétents lorsque :

- a) une partie seulement de l'action constitutive de l'infraction aura eu lieu sur le territoire de Malte ; ou
- b) l'auteur de ladite infraction sera un ressortissant maltais ou un résident permanent, le titulaire d'une fonction publique ou un fonctionnaire maltais ou un membre de la Chambre des représentants ou d'un conseil local ; ou
- c) lorsque l'infraction impliquera un fonctionnaire maltais ou toute personne membre de la Chambre des représentants ou d'un conseil local.

Par ailleurs, la loi prévoit la responsabilité pénale des personnes morales lorsque l'infraction est le fait d'une personne qui a des fonctions de directeur, secrétaire ou qui, à tout autre titre, occupe un poste de responsabilité dans une entreprise ou y a un pouvoir de représentation de cette entité ou qui est investie de l'autorité requise pour prendre des décisions au nom de cette entité ou qu'elle a un pouvoir de contrôle sur cette entité et que l'infraction en cause a été commise à l'avantage – en totalité ou en partie seulement – de ladite entreprise (article 20.4). Elle ajoute une nouvelle disposition aux termes de laquelle, outre la sanction dont est passible une personne morale, le tribunal devra ordonner la confiscation au profit du gouvernement des produits de l'infraction ou de tels biens dont la valeur correspondrait à celle de tels produits, lorsque ceux-ci auront été perçus par la personne physique ou morale reconnue coupable.

Elle établit le caractère d'infraction pénale pour l'association de malfaiteurs lorsqu'elle est liée à des formes de criminalité passibles d'une peine d'emprisonnement (Titre IV bis). Est désormais considéré comme un crime au regard du droit pénal le fait pour toute personne de promouvoir, de créer, d'organiser ou de financer une association de deux ou plusieurs personnes en vue de commettre des infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée de quatre années ou plus (article 20). De même, l'appartenance à une telle association de malfaiteurs est un crime passible d'une sanction plus lourde lorsque les personnes regroupées dans cette association sont au nombre de dix ou plus (article 20.3).