

Strasbourg, 2 juillet 2009

Public
Greco RC-II (2007) 6F
Addendum

Deuxième Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur Malte

Adopté par le GRECO
lors de sa 43^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 juin – 2 juillet 2009)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté son Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur Malte lors de sa 24^e réunion plénière (1^{er} juillet 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2004) 14F) a été rendu public par le GRECO le 23 août 2005, suite à l'autorisation des autorités maltaises.
2. Malte a présenté, le 4 mai 2007, le Rapport de Situation requis dans le cadre de la procédure de conformité du GRECO. Sur la base de ce rapport et après un débat en plénière, le GRECO a adopté, lors de sa 33^e réunion plénière (1^{er} juin 2007), son Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur Malte; ce dernier a été rendu public le 17 juillet 2007. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2007) 6F) concluait que la recommandation i avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations v et vii avaient été traitées de manière satisfaisante et que les recommandations ii, iii, iv et vi avaient été partiellement mises en œuvre ; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur la mise en œuvre de ces quatre recommandations. Ces informations ont été fournies le 8 juin 2009.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objet, conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations ii, iii, iv et vi à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation ii.

4. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des règles / directives claires pour les cas où des agents publics rejoignent le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts.*
5. Le GRECO rappelle qu'il était fait état, dans le Rapport de Conformité, de mesures importantes en cours de mise en œuvre à Malte en vue d'adopter une loi sur l'administration publique commune à l'ensemble de la fonction publique. Entre autres dispositions, la loi définissait le terme d'« agent public » et instaurait des règles / directives concernant les cas de départ d'un agent public vers le secteur privé. Cependant, comme la loi – complétée par des règles de déontologie – n'avait pas été adoptée au moment de l'examen du Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités maltaises signalent maintenant que le projet de loi sur l'administration publique (projet de loi n° 97 de 2007) a été présenté au Parlement le 27 mars 2007, avant d'être approuvé en tant que loi I de 2009, chapitre 497 des Lois de Malte (« loi sur l'administration publique »). Son texte a été publié le 3 février 2009. L'article 1.2 de la loi dispose : « *La présente loi entre en vigueur à la date annoncée par le Premier ministre au Journal officiel ; des dates d'entrée en vigueur différentes peuvent être fixées pour différentes dispositions ou fonctions de la présente loi. Les articles 21 à 26 inclus, 28 et 31 à 34 inclus ne peuvent entrer en vigueur qu'après publication des règlements nécessaires, conformément à l'article 110 de la Constitution* ». Ce paragraphe, expliquent les autorités, vise à garantir que les instances gouvernementales disposent d'assez de temps pour prendre les mesures administratives nécessaires à l'application de la loi.
7. Les autorités soulignent que la loi sur l'administration publique comprend (en annexe I) un Code de déontologie des agents publics qui, conformément à l'article 5.3 de la loi, s'impose à tous les

agents. De plus, le Code comprend des dispositions relatives aux conflits d'intérêts (partie B), à l'acceptation de cadeaux ou d'avantages (partie C) et à l'interdiction des emplois dans le secteur privé pouvant entraîner l'utilisation d'informations confidentielles (paragraphe 24), ainsi que des règles concernant les emplois externes et la cessation de fonctions (paragraphe 27, 28 et 29). Les autorités précisent, par ailleurs, que la loi sur l'administration publique doit être envisagée en tenant compte de différentes règles et directives élaborées préalablement à son entrée en vigueur, à savoir une nouvelle version du Code de déontologie des membres de conseils d'administration du secteur public, publiée par le cabinet du Premier ministre, qui complète un second document émanant du même cabinet, intitulé Cadre de gouvernance d'entreprise pour les entités du secteur public. Le Cadre de gouvernance définit les rôles, les devoirs et les responsabilités des membres de conseils d'administration du secteur public. Ces deux textes ont été publiés en 2008.

8. Concernant le problème spécifiquement visé par la recommandation ii, c'est-à-dire les cas de départs d'agents publics vers le secteur privé, les autorités renvoient au paragraphe 24 du Code de déontologie annexé à la loi sur l'administration publique : « *Un agent public¹, tel que défini à l'article 2 de la loi sur l'administration publique, ne peut accepter d'emploi dans le secteur privé si cet emploi le met en position d'utiliser des informations confidentielles dont il aurait eu connaissance dans le cadre direct de ses fonctions publiques* ». En outre, concernant les emplois externes, le Code de déontologie dispose que les agents publics souhaitant s'engager dans toute forme d'activité ou d'emploi en dehors de leurs fonctions officielles doivent au préalable obtenir l'autorisation de leur président ou directeur général² (paragraphe 27), et qu'ils doivent toujours privilégier leur emploi dans la fonction publique et éviter les situations pouvant entraîner un conflit d'intérêts ou donner l'impression qu'il en existe un ; en particulier, ils devraient se demander si l'organisation qu'ils souhaitent rejoindre entretient une relation contractuelle avec le gouvernement ou agit auprès de lui en tant que groupe de pression (paragraphe 28). Enfin, les anciens agents publics doivent veiller à ne pas accepter d'emploi ni s'engager dans des activités qui pourraient mettre en doute leur intégrité personnelle, celle de l'organisation qui les employait précédemment ou celle de la fonction publique en général (paragraphe 29).
9. Le GRECO salue les informations fournies par les autorités maltaises concernant l'adoption d'une loi sur l'administration publique à laquelle est annexé un Code de déontologie. Le GRECO relève, entre autres, que Malte est parvenue à mettre en place un cadre juridique complet pour l'ensemble de son administration publique. Le GRECO estime qu'en adoptant des règles détaillées concernant les cas où des agents publics rejoignent le secteur privé, Malte a créé un modèle de bonne pratique qui pourrait s'avérer utile pour les membres du GRECO qui envisagent actuellement ce type de réglementation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

11. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des règles / directives claires et des programmes de formation destinés aux agents publics sur le signalement des soupçons de corruption, ainsi que de renforcer la protection des donneurs d'alerte de bonne foi.*

¹ Le terme d'agent public recouvre les fonctionnaires et employés des agences et des organismes gouvernementaux.

² Règle applicable, le cas échéant, pendant trois ans à compter de la cessation de fonctions de l'agent concerné.

12. Le GRECO rappelle qu'il était indiqué, dans le Rapport de Conformité, que Malte procédait à l'élaboration de règles sur le signalement des comportements contraires à l'éthique au sein de la fonction publique, que la protection des donneurs d'alerte avait été améliorée et qu'une formation complète à l'attention des agents publics était sur le point d'être mise en place. Cependant, la pleine mise en œuvre de ces mesures dépendait de l'adoption de la loi sur l'administration publique, qui était pendante devant le Parlement. Cette recommandation a donc été considérée comme partiellement mise en œuvre.
13. Les autorités maltaises signalent maintenant que depuis l'adoption de la loi sur l'administration publique, à laquelle est annexé un Code de déontologie, les agents publics sont tenus de signaler à un supérieur tout comportement contraire à l'éthique ou acte répréhensible commis par un autre agent public dans l'exercice de ses fonctions (paragraphe 20 du Code de déontologie). Concernant la protection des donneurs d'alerte, Malte réitère qu'une telle protection est déjà prévue par la loi sur l'emploi et les relations avec l'industrie (chapitre 452 des Lois de Malte, article 28), comme mentionné dans le Rapport de Conformité. Il faut rappeler que l'article en question érige en infraction pénale le fait d'intimider une personne qui a déposé plainte auprès des autorités officielles, a engagé une procédure en réparation pour une violation présumée de la loi ou a participé à cette procédure, ou a transmis à une instance publique toute information concernant des activités illégales ou des faits de corruption. En outre, l'article 31 de la loi sur l'administration publique interdit toutes représailles à l'encontre d'une personne ayant signalé une violation à un supérieur ; si une telle personne subit des intimidations, la Commission de la fonction publique est chargée de remédier comme il se doit à la situation.
14. S'agissant de la formation, les autorités signalent que l'Unité de contrôle de la gestion financière (qui relève du ministère des Finances) a lancé, en partenariat avec la Direction de l'audit interne et des enquêtes, une Stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption qui repose sur quatre piliers : renforcement des capacités, communication, coopération et coordination au niveau national et coopération internationale. Certains pans de cette Stratégie ont été mis en œuvre par le biais de programmes de formation. Le personnel des services douaniers, des services fiscaux et du département de la taxe sur la valeur ajoutée a bénéficié d'une formation. En outre, le service du développement du personnel du cabinet du Premier ministre a organisé, au deuxième trimestre 2008, une formation intitulée « Règles de déontologie dans la fonction publique ». Composée de modules consacrés à diverses questions d'éthique (l'accent étant mis sur la lutte contre la fraude et la corruption), cette formation a été dispensée à quelque 800 nouveaux employés et cadres nouvellement promus, tous ministères confondus. Les autorités ajoutent que cette formation portait également sur le Code de déontologie annexé à la loi sur l'administration publique, qui présente les raisons pour lesquelles les cas de corruption doivent être signalés.
15. Le GRECO prend note des mises à jour fournies. Il salue le fait que le droit relatif à la fonction publique érige désormais en obligation le signalement des comportements contraires à l'éthique, et que cette obligation s'accompagne de dispositions visant à mettre les auteurs des signalements (« donneurs d'alerte ») à l'abri de représailles. Le GRECO se félicite également qu'une formation consacrée à ces thèmes ait été organisée dans l'ensemble de l'administration publique. Le GRECO encourage les autorités maltaises à poursuivre ces efforts afin de pouvoir proposer régulièrement une telle formation.
16. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

17. *Le GRECO avait recommandé de développer les règles sur la liberté d'information, en particulier en ce qui concerne l'accès aux documents officiels, et de contrôler la mise en œuvre de ces règles de façon adéquate.*
18. Le GRECO rappelle qu'il a été conclu, dans le Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre ; en effet, un projet de loi sur la liberté d'information faisait l'objet de consultations préalables devant le Parlement.
19. Les autorités maltaises signalent maintenant que le projet de loi sur la liberté d'information, présenté en tant que projet de loi n° 7 de 2008, a été adopté et approuvé en tant que loi XVI de 2008, chapitre 496 des Lois de Malte (« loi sur la liberté d'information »). Son texte a été publié le 19 décembre 2008. Aux termes de l'article 1.2 de la loi, « *La présente loi entre en vigueur à la date annoncée par le Premier ministre au Journal officiel ; des dates d'entrée en vigueur différentes peuvent être fixées pour différentes dispositions ou fonctions de la présente loi* ». Les autorités expliquent que cette disposition permet au gouvernement de mettre en place les structures – évoquées ci-dessous – nécessaires à la mise en œuvre de la loi avant son entrée en vigueur.
20. La loi sur la liberté d'information, expliquent les autorités, repose sur le principe selon lequel les informations issues des instances publiques sont publiées à moins qu'il n'existe une raison valable, conforme à des critères spécifiques établis par la loi, de les garder confidentielles. La loi prévoit également la création d'un mécanisme indépendant doté de la capacité de faire respecter la loi et d'offrir aux citoyens une voie de recours contre les décisions de non-divulgence d'informations. Un Commissaire à la protection des données³ est chargé de veiller à ce que la loi soit observée par les instances publiques concernées. La mise en œuvre des règlements nécessaires pour que les dispositions de la loi sur la liberté d'information puissent être effectivement appliquées fait actuellement l'objet de débats. D'autres discussions portent sur des questions d'organisation, telles que la dotation en personnel du bureau du Commissaire à la protection des données et des différents départements et organismes gouvernementaux qui seront directement concernés par cette loi. Il faut également concevoir une stratégie de sensibilisation auprès du grand public et au sein de l'administration. Sont prévus, enfin, un Code de pratique offrant des orientations aux instances publiques sur la façon de s'acquitter de leurs fonctions conformément à la loi, ainsi que des formations à l'attention des agents publics.
21. Le GRECO prend note des progrès substantiels signalés. Il salue l'adoption par le Parlement, en 2008, de la loi sur la liberté d'information, qui est à considérer comme une avancée majeure vers une transparence et une ouverture plus grandes de l'administration publique à Malte. Cependant, cette loi n'étant pas encore entrée en vigueur, le GRECO ne peut modifier la conclusion à laquelle il était parvenu dans le Rapport de Conformité.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

³ La fonction de Commissaire à la protection des données est créée par l'article 36 de la loi sur la protection des données, chapitre 440 des Lois de Malte.

Recommandation vi.

23. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles / directives et des programmes de formation, à l'attention du personnel des autorités fiscales, en matière de détection des infractions de corruption.*
24. Le GRECO rappelle qu'il a été conclu, dans le Rapport de Conformité, que la recommandation vi avait été partiellement mise en œuvre, car la formation du personnel de l'administration fiscale était prévue par un Plan d'action qui ne s'était pas encore concrétisé à ce moment-là.
25. Les autorités maltaises précisent maintenant que l'« administration fiscale » se compose des services douaniers, du département de la taxe sur la valeur ajoutée et des services fiscaux. Chacun de ces organismes possède son propre code de bonne conduite / de déontologie, conçu en fonction de ses besoins particuliers.
26. Concernant la formation du personnel, les autorités signalent que les services douaniers ont organisé plusieurs sessions de formation destinées à leurs propres responsables et employés. Sur la base d'une évaluation des besoins en formation, un cours intitulé « Douane et intégrité », destiné à tous les agents des douanes, a été mis en place en 2007. Il visait à sensibiliser les participants à l'importance de l'intégrité dans le domaine de la douane et à leur donner une meilleure compréhension des stratégies de lutte contre la corruption, afin de réduire les problèmes de corruption et les actes répréhensibles de la part des agents. Les cours portaient notamment sur des aspects tels que la bonne gouvernance et l'intégrité comme outils de prévention de la corruption. La formation, organisée au cours du premier trimestre de 2008, a été suivie par 328 douaniers. La participation à cette formation était obligatoire pour tout le personnel. En outre, les thèmes de l'intégrité, de l'éthique et de la corruption ont été abordés dans deux autres formations offertes aux douaniers nouvellement nommés, dans un but de prévention de la corruption parmi les nouveaux arrivants. Le problème de la corruption a été traité dans le cadre de la « Formation des agents des douanes nouvellement nommés » et dans la « Session d'accueil des agents publics affectés aux douanes ». Ces deux formations ont été organisées début 2008.
27. Les autorités signalent également que la Direction de l'audit interne et des enquêtes a organisé en octobre 2008 un séminaire sur la lutte contre la fraude et la corruption. Les interventions ont été assurées par des membres de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et par un procureur expérimenté du parquet général de Malte. Le problème de la détection des infractions de corruption a été abordé au cours du séminaire, notamment dans le cadre des thématiques « Combattre la corruption » et « Lutte anti-corruption : les réussites ». Quatorze organisations étaient représentées à ce séminaire, dont les services douaniers, le département de la TVA, les services des impôts, le département d'enquête sur les fraudes aux prestations sociales, l'unité de renseignement financier et la police maltaise. De plus, en mai 2009, la Direction de l'audit interne et des enquêtes a organisé, dans le cadre d'un programme de l'UE, une formation intitulée « Renforcement des capacités du système public de contrôle financier interne », englobant également les problèmes de corruption et de fraude, à laquelle plusieurs membres de l'administration fiscale ont participé.
28. Les autorités ajoutent que la Direction de l'audit interne et des enquêtes, en coopération avec le service du développement du personnel du cabinet du Premier ministre et le Centre de recherche et de formation, va organiser une formation de formateurs sur le thème de la lutte contre la fraude et la corruption, destinée aux agents de différents ministères et conseils municipaux qui

travaillent dans des services liés aux finances, à la comptabilité et aux entreprises. Cette formation, qui aura lieu en octobre 2009, portera notamment sur les aspects psychologiques de la fraude et de la corruption, sur la législation de lutte contre la fraude et la corruption et sur la prévention, la détection et l'investigation de ces phénomènes.

29. Le GRECO se félicite que des codes de déontologie soient en place pour l'ensemble de l'administration fiscale de Malte. Ces codes constituent d'importants outils de formation du personnel concerné. Le GRECO relève également que plusieurs possibilités de formations – dont certaines sont également liées à la recommandation iii (ci-dessus) – ont été ponctuellement offertes à différents types de personnel de l'administration fiscale. Convaincu que les formations d'accueil du nouveau personnel sont particulièrement importantes, le GRECO invite les autorités maltaises à renouveler ce type d'initiative, ainsi que les formations de formateurs, qui pourraient ouvrir la voie à une formation continue régulière à l'avenir.
30. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

31. Outre les conclusions déjà énoncées dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur Malte et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations ii et iii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante et que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.
32. En adoptant le présent Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO conclut que sur sept recommandations adressées à Malte, six au total ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Concernant la recommandation iv, qui reste partiellement mise en œuvre, Malte a réalisé des progrès supplémentaires, puisque la loi sur la liberté d'information a été adoptée par le Parlement. Le GRECO appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour que ce texte essentiel entre en vigueur le plus rapidement possible.
33. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Evaluation concernant Malte. Les autorités pourront, cependant, informer le GRECO des faits nouveaux relatifs à la mise en œuvre de la recommandation iv.
34. Enfin, le GRECO invite les autorités maltaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent addendum.