

Adoption : 22 mars 2019
Publication : 3 avril 2019

Public
GrecoEval5Rep(2018)6

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

MALTE

Adopté par le GRECO
lors de sa 82^e Réunion Plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2019)



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



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	10
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	10
<i>Système de gouvernement</i>	10
<i>Personnes chargées de hautes fonctions dans l'exécutif.....</i>	11
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif.....</i>	14
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	14
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	14
<i>Cadre juridique et institutionnel</i>	15
<i>Principes éthiques et règles déontologiques.....</i>	17
<i>Sensibilisation</i>	18
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXECUTIF	19
<i>Accès à l'information</i>	19
<i>Transparence du processus législatif et de la gestion financière.....</i>	20
<i>Tiers et lobbyistes</i>	20
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	21
CONFLITS D'INTERETS	23
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	25
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	25
<i>Contrats avec des autorités publiques.....</i>	27
<i>Cadeaux.....</i>	28
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	28
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	29
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i>	30
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	30
<i>Obligations déclaratives</i>	30
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	32
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION.....	33
<i>Procédures pénales et immunités.....</i>	33
<i>Mécanismes d'application non pénaux</i>	37
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS	40
ORGANISATION ET RESPONSABILISATION DES SERVICES REPRESSIFS	40
<i>Aperçu des divers services répressifs : les forces de police maltaises</i>	40
<i>Accès à l'information, informations confidentielles et protection des données</i>	41
<i>Confiance du public dans les autorités répressives.....</i>	42
<i>Égalité de genre.....</i>	42
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i>	43
POLITIQUE ANTI-CORRUPTION ET D'INTEGRITE.....	43
<i>Politique de lutte contre la corruption et d'intégrité, déclarations de mission et principes éthiques.....</i>	43
<i>Codes de déontologie</i>	44
<i>Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption.</i>	45
<i>Principe des « quatre yeux » et autres mesures internes</i>	45
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins.....</i>	46
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	46
RECRUTEMENT ET PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL	47
<i>Recrutement et nominations</i>	47
<i>Évaluation de la performance et promotion à un grade supérieur, mobilité, rotation</i>	48
<i>Suspension et révocation.....</i>	49
<i>Salaires et avantages.....</i>	49
CONFLITS D'INTERETS	49

INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	50
<i>Cadeaux et invitations</i>	50
<i>Incompatibilités, activités extérieures et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	50
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	51
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	51
<i>Contacts avec des tiers</i>	52
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	52
SUPERVISION ET APPLICATION	52
<i>Supervision et contrôle interne ; supervision et contrôle externe</i>	52
<i>Système de plaintes</i>	54
<i>Immunités ou autres privilèges procéduraux</i>	55
<i>Signalement d'inconduite ou de crime, protection des lanceurs d'alerte</i>	55
<i>Statistiques</i>	55
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	57

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre en place à Malte pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant des hautes fonctions au sein de l'exécutif (ministres et autres agents publics) et les membres des forces de l'ordre, la police maltaise. Pour un pays de cette taille, Malte dispose sur le papier d'un arsenal impressionnant d'institutions publiques impliquées dans des fonctions de contrôles et d'équilibre des pouvoirs. Cependant, leur efficacité est remise en question et le pays est confronté ces dernières années à une vague de controverses sans précédent concernant l'intégrité de responsables gouvernementaux au plus haut niveau. Il s'agit d'allégations d'abus dans l'emploi des ressources publiques et de népotisme / conflits d'intérêts liés aux privatisations, aux appels d'offres, à l'approvisionnement en énergie, à la vente de terrains, ou encore en relation avec des mesures visant à attirer les investissements étrangers (notamment par la vente de passeports) et l'attribution de contrats et emplois publics. La capacité du système de justice pénale et des dispositifs préventifs à traiter les allégations de corruption et de blanchiment de capitaux dans le contexte susmentionné a été largement mise en doute.

2. Les sondages d'opinion révèlent globalement un niveau élevé de perception de la corruption et, à ce jour, aucune réponse disciplinaire ou pénale à un certain nombre des allégations susmentionnées n'a été constatée, même lorsque certaines d'entre elles ont été confirmées par des audits ultérieurs du Bureau de l'auditeur général, par exemple. Les hauts agents publics soupçonnés d'inconduite déontologique ou pénale sont toujours en fonction. Les mécanismes les plus sophistiqués et les nombreux organes de contrôle spécialisés et collégiaux ont peu d'utilité s'ils ne rendent pas eux-mêmes des comptes et / ou demeurent inefficaces, ou s'ils dépendent fortement de l'autorité du gouvernement (nominations, validation des conclusions, etc.). Les institutions de l'État et l'administration publique doivent œuvrer de manière impartiale à la promotion du bien commun et ne pas être un outil au service de la majorité au pouvoir du moment. Un certain nombre d'institutions européennes, tant au niveau du Conseil de l'Europe qu'à celui de l'Union européenne, ont exprimé des préoccupations même en ce qui concerne l'état de droit à Malte, en particulier après le meurtre d'une journaliste couvrant de manière exhaustive les nombreuses controverses.

3. Malte manque clairement de stratégie globale et d'approche cohérente fondée sur les risques en ce qui concerne les normes d'intégrité applicables aux hautes fonctions de l'exécutif. En particulier dans le contexte susmentionné, des règles plus strictes sont nécessaires pour les activités parallèles de ces personnes, y compris leur implication dans les montages juridiques et transactions off-shore, la gestion des conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine et d'intérêts (qui ne devraient pas être limitées aux ministres et aux secrétaires d'État), et la supervision et le respect de ces règles. Un système de sanctions adéquat fait clairement défaut. Ce rapport révèle aussi que la capacité de la justice pénale à réagir aux graves allégations était affectée par une série d'anomalies concernant la répartition des responsabilités entre Bureau du procureur général, police et magistrats enquêteurs. Une redistribution des responsabilités est nécessaire pour éviter un risque de paralysie. Certaines institutions, telles que la Commission permanente contre la corruption, se sont avérées ne présenter aucune véritable valeur ajoutée après 30 ans d'existence: celle-ci a traité plus de 400 dossiers et les données limitées disponibles suggèrent une absence de résultats concrets. L'institution du Commissaire aux normes dans la vie publique, mise en place en 2018 pour faire respecter les normes d'intégrité, mérite assurément un meilleur sort.

4. S'agissant de la police et reflétant les améliorations souhaitables susmentionnées, il est clairement nécessaire de prendre un ensemble complet de mesures visant à intégrer les politiques d'intégrité dans la gestion de l'institution. Un directeur général a été nommé en 2018 pour moderniser la gestion administrative et mettre en œuvre les politiques nécessaires pour rétablir la confiance dans la police. Cela est bienvenu. Le présent rapport énumère un certain nombre d'améliorations souhaitables, notamment des normes éthiques plus strictes, des critères clairs prenant en compte le mérite pour les décisions de carrière et les promotions, l'introduction d'une politique de communication (pour limiter les risques de fuites et développer une culture de

responsabilisation de la police), un système de formation plus robuste (permettant de promouvoir les nouvelles normes d'intégrité et les réformes) etc. La Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police devrait être renforcée et devenir un organe de contrôle crédible. Et pour lutter contre la corruption et d'autres problèmes éventuels (lois du silence, influences extérieures), une politique claire en matière de signalement et de divulgation des soupçons, associée à des mesures de protection pour les dénonciateurs, s'avèrent indispensables au sein de la police.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Malte a adhéré au GRECO en 2001. Depuis son adhésion, le pays a été évalué dans le cadre des Premier (mars 2002), Deuxième (janvier 2005), Troisième (novembre 2009) et Quatrième (juin 2015) Cycles d'Évaluation. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site internet du GRECO (www.coe.int/greco). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017¹.

6. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités maltaises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité dans les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et les services répressifs. Le rapport contient une analyse critique de la situation et tient compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il recense les lacunes possibles et formule des recommandations d'amélioration. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse, par l'intermédiaire du chef de la délégation en son sein, ces recommandations aux autorités maltaises à charge pour elle de désigner les organismes ou organes censés prendre les mesures requises. Malte devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport.

7. Aux fins de la préparation du présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place à Malte du 2 au 6 octobre 2018 et s'est basée sur les réponses de ce pays au questionnaire d'évaluation, ainsi que sur d'autres informations communiquées par des organismes officiels et de la société civile, etc.

8. L'EEG était composée de M. Andrei FURDUI, Directeur, Département de la prévention de la criminalité, ministère de la Justice (Roumanie), Mme Herma KUPERUS, Conseillère stratégique, Ressources humaines et Organisation, Marché du travail, ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume (Pays-Bas) ; Mme Mona RANSEKOKKEN, Conseillère principale, ministère de la Justice et de la Sécurité publique, Département de la Police (Norvège) ; M. Robert S ŠUMI, Chef du Centre de Recherche et de Compétences Sociales, Académie de Police, Direction Générale de la Police, Président de la Commission pour l'intégrité et l'éthique dans la police (Slovénie). L'EEG reçut l'assistance de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Cabinet du Président, du Cabinet du Premier ministre, du ministère de la Justice, du ministère de la Culture et des pouvoirs locaux, du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité nationale, du Bureau du Département des audits et des enquêtes internes (DAEI), les secrétaires permanents du Cabinet du Premier ministre (citoyens et normes; stratégie et mise en œuvre), le Secrétaire permanent principal, le Bureau du Médiateur, le Bureau de l'auditeur général, le Bureau de la Commission permanente contre la corruption, des représentants de la police, y compris le Commissaire, le Directeur général de l'exécutif et des commissaires adjoints/assistants, la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (CIPP), l'Unité des audits et enquêtes internes (UAEI), l'Unité centrale de protection des lanceurs d'alerte, l'Académie des forces de l'ordre. L'EEG s'est également entretenue avec des universitaires, des représentants des syndicats de police, des médias/journalistes, des représentants / membres de la Chambre des représentants (dont les deux principaux partis politiques) ainsi que des représentants du Bureau du Procureur général et de la Commission de la fonction publique. L'EEG a également rencontré des représentants des médias, de la société civile, des syndicats de police et d'autres personnes pertinentes dans le contexte de Malte (dont la famille de Mme Daphne CARUANA GALIZIA et l'ancien Directeur de la cellule de renseignement financier).

¹ Pour plus de détails sur la méthodologie, voir le questionnaire d'évaluation tel qu'il est disponible sur le site web du GRECO.

III. CONTEXTE

10. Malte est un membre du GRECO depuis 2001 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et à la répression de la corruption². Malte présente le bilan suivant dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO : 67 % des recommandations du premier cycle d'évaluation avaient été intégralement mises en œuvre (avec une recommandation partiellement mise en œuvre sur trois), 50 % des recommandations du deuxième cycle d'évaluation (avec trois recommandations partiellement mises en œuvre sur six), 73 % des recommandations du troisième cycle d'évaluation (avec quatre recommandations partiellement mises en œuvre sur quinze) et 50 % des recommandations du quatrième cycle d'évaluation (avec trois recommandations partiellement mises en œuvre et deux non mises en œuvre sur dix)³. La procédure de conformité du Quatrième cycle est toujours en cours⁴

11. Malte occupe la 51^{ème} place (sur 180) selon l'indice de perception de la corruption 2018 de Transparency International (47^{ème} place en 2017). D'après l'Eurobaromètre spécial 470 sur la corruption publiée en décembre 2017⁵, une grande partie des Maltais interrogés considèrent que les pots-de-vin, les cadeaux et les faveurs ne sont pas acceptables. Toutefois, 79 % considèrent que la corruption est répandue dans le pays (moyenne de l'UE : 68 %). Les partis politiques, les responsables politiques, les agents publics qui attribuent des marchés publics et délivrent des licences commerciales, ainsi que la police/les douanes (sans oublier les tribunaux) sont les organismes considérés comme étant les plus touchés par les pots-de-vin et les abus de pouvoir à des fins personnelles (cités par plus de 40 % des personnes interrogées). En ce qui concerne la perception de la corruption dans la police et les douanes, la proportion (44 %) est nettement supérieure à la moyenne de l'UE (31 %). La proportion de personnes interrogées qui estiment qu'il n'y a pas de protection pour ceux qui dénoncent la corruption, et la part de celles qui pensent qu'une alerte donnée en la matière serait inutile a considérablement augmenté. La perception selon laquelle des relations politiques sont nécessaires pour faire du commerce a également considérablement augmenté (54 % des personnes interrogées). L'Eurobaromètre 457 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption (également publié en décembre 2017) fournit un tableau similaire. En effet, 58 % des entreprises interrogées (l'un des taux les plus élevés de l'UE 28) considèrent que la corruption est un problème pour les activités commerciales, tandis que 84 % jugent que la corruption est répandue et que 90 % estiment que les liens trop étroits entre les entreprises et la politique sont l'une des principales causes de la corruption. S'agissant de diverses variables spécifiques, l'étude ci-dessus fait référence à des tendances négatives depuis 2015, par exemple en ce qui concerne les formes de comportement corrompu, les liens avec le financement politique, la fraude fiscale/le non-paiement de la TVA, la manipulation des appels d'offres, l'impartialité des efforts de lutte contre la corruption, etc.

12. Depuis plusieurs années, les médias se sont fait l'écho de controverses récurrentes concernant le manque de transparence des intérêts financiers de certains hauts fonctionnaires,

² Cycle d'évaluation I : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / Étendue et portée des immunités; Cycle d'évaluation II: Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption/Administration publique et corruption / Utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption /Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent; Cycle d'évaluation III: Incrimination de la corruption / Transparence du financement des partis; Cycle d'évaluation IV: Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

³ Ces chiffres donnent un aperçu de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité. Le pays peut donc avoir appliqué les recommandations restantes après la clôture officielle de la procédure de conformité.

⁴ Ces chiffres donnent un aperçu de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité. Le pays peut donc avoir mis en œuvre tout ou partie des recommandations restantes après la clôture officielle de la procédure de conformité. Pour des informations mises à jour, voir le site Web du GRECO: <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/malta>

⁵ [Lien](#) vers les différents sondages établis pour le Baromètre de la corruption.

lesquelles ont été déclenchées, notamment, par les *Swiss Leaks* de février 2015⁶ et les *Panama Papers* plus récemment. D'autres allégations ont été également relayées dans un contexte particulièrement sensible⁷. D'après le rapport de Freedom House de 2018 (pour l'année 2017)⁸: « [L]es « *Panama Papers* » ont donné lieu à une série d'allégations de corruption contre des agents publics maltais depuis 2016 (...). Les affaires les plus importantes concernaient essentiellement des révélations selon lesquelles un ministre et le Directeur de Cabinet du Premier ministre avaient créé des sociétés fiduciaires en Nouvelle-Zélande et ouvert des comptes secrets au Panama peu après leur entrée en fonction en 2013. Mme Caruana Galizia a par la suite allégué que le bénéficiaire effectif d'une troisième société panaméenne était la femme du Premier ministre. Une autre enquête porte sur des pots-de-vin versés au Directeur de Cabinet de Joseph Muscat dans le cadre d'un programme qui délivre des passeports maltais aux investisseurs étrangers. La personne qui a lancé l'alerte pour dénoncer ces affaires (...) a fui le pays en 2017, disant qu'elle craignait pour sa vie (...). Les critiques de l'opposition et de la société civile ont mis en garde contre une éventuelle ingérence politique dans les enquêtes sur la corruption. (...) ».

13. Entre 2013 et 2018, la police a été dirigée par cinq Commissaires différents et elle a été confrontée à une vague de promotions controversées⁹. La Cellule de renseignement financier (CRF) de Malte a elle-même été confrontée, au cours de la période 2013-2017, à la démission de la moitié de son personnel¹⁰, dans un contexte où, selon des spécialistes¹¹, les spécificités et la dimension du centre financier de Malte ne sont pas encadrées par des politiques et des garanties appropriées en matière de prévention et de répression des crimes financiers. En avril 2016, la police a reçu par la voie officielle les rapports de la CRF sur des activités financières suspectes impliquant des hauts fonctionnaires déjà cités dans les *Panama Papers*. L'EEG a appris que, peu de temps après, le Commissaire avait pris congé et avait démissionné pour des raisons de santé¹², avant d'être réembauché par le gouvernement. Suite à l'inaction de la police, trois rapports de la CRF concernant lesdits hauts fonctionnaires ont été « fuités » à la presse. Malgré ces incidents, en particulier en 2016, les services de communication officiels auraient embelli la situation. Le Premier ministre a également décidé de conserver les hauts fonctionnaires concernés (au lieu de les révoquer) après un remaniement ministériel et, en 2017, des élections anticipées ont eu lieu, qui se sont transformées en plébiscite pour la majorité au pouvoir. La crise a culminé en octobre 2017 avec l'assassinat de la journaliste et blogueuse maltaise Daphne Caruana Galizia, qui avait signalé de nombreuses anomalies dans la conduite des affaires publiques ces dernières années : offres surévaluées pour l'approvisionnement en énergie, privatisation des hôpitaux au bénéfice d'une entreprise sans expérience dans le secteur de la santé, vente de terrains à des prix inférieurs à la valeur marchande aux principaux donateurs des partis, vente de passeports dans le cadre de projets d'investissement étrangers et impliquant éventuellement des pots-de-vin pour des membres/collaborateurs du gouvernement, népotisme dans les nominations à des postes de la fonction publique, mauvaise utilisation des ressources publiques etc. L'enquête sur le meurtre de Daphne Caruana Galizia, qui a bénéficié d'un soutien étranger massif, a conduit à l'arrestation de trois suspects que beaucoup considèrent comme de simples exécutants agissant à la demande de personnes influentes. Des appels publics ont été lancés par la suite par des acteurs de la société civile aux fins de démission du Commissaire et du Procureur général, en raison de la perception d'un manque de réaction.

14. Une enquête menée par un magistrat a été ouverte à la demande du Premier ministre et dans les conditions définies par ses avocats. L'enquête a été close en juillet 2018. Jusqu'à présent, seul un résumé de 50 pages (en fait, les principales conclusions) a été mis à disposition et publié par le Procureur général dès que le magistrat l'a informé de la conclusion de son travail. Le rapport

⁶ Voir par exemple: <https://daphnecaruagalizia.com/2016/05/ninu-zammit-set-secret-bvi-company-conceal-ownership-swiss-millions-2005/> Après une série d'amnisties fiscales en 2002, 2003, 2005, 2007 et 2014, le gouvernement a décidé de mettre fin à cette pratique, craignant que les fonds rapatriés puissent avoir une origine illégale.

<https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180331/local/swiss-leaks-probe-is-still-under-way-muscat.674953>

⁷ Voir par exemple : <https://www.politico.eu/article/corruption-allégations-tarnish-maltas-eu-Presidency/>

⁸ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/malta>

⁹ Voir par exemple: http://www.independent.com.mt/articles/2017-05-21/local-news/Police-officers-twice-denied--6736174505_promotion

¹⁰ https://www.maltatoday.com.mt/news/national/78849/fiau_resignations_since_2013_total_15_minister

¹¹ <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180220/local/malta-sending-message-that-serious-financial-crimes-go-unpunished.671253>

¹² <https://daphnecaruagalizia.com/2016/08/breaking-financial-intelligence-analysis-unit-chief-resigns/>

succinct souligne qu'aucune preuve d'activités criminelles n'a pu être retenue contre le Premier ministre et sa femme. Il n'a pas été possible non plus de déterminer qui est, en fin de compte, le bénéficiaire effectif des structures suspectées (en particulier la société Egrant Inc.). L'enquête aurait également confirmé l'existence d'éléments suspects à l'encontre d'autres agents publics (y compris des paiements effectués par la société qui gère le système de passeports maltais délivrés dans le cadre de projets d'investissement, le secteur bancaire, etc.). Pourtant, le chef du gouvernement n'a pris aucune mesure à l'égard des agents publics concernés et il n'est pas clair si d'autres enquêtes ont été ouvertes les concernant.

15. En novembre 2018, les médias ont rapporté de nouvelles informations confirmant les soupçons selon lesquels l'un des ministres actuels et le Directeur de Cabinet du Premier ministre avaient créé des entités offshore dans le but de recevoir régulièrement des sommes d'argent, notamment des montants versés pour des services non spécifiés par le directeur et le copropriétaire d'un groupe industriel qui avait obtenu un contrat de concession dans le domaine de l'énergie et le droit de construire une centrale au gaz en 2013¹³. Le ministre impliqué dans ces allégations avait été ministre de l'énergie de 2013 à 2016, c'est-à-dire à un moment où un autre accord controversé et surévalué avait été négocié et conclu pour la fourniture de gaz à Malte, et accepté par la Commission européenne en janvier 2017¹⁴. En novembre 2018, le Bureau national d'audit a achevé son enquête (après trois ans quatre 4 mois) sur l'accord et confirmé qu'une série d'irrégularités s'étaient produites dans le processus d'appel d'offres, qui avait été supervisé par la même société et des personnes qui avaient contribué à la mise en place d'arrangements offshore au Panama pour ledit ministre et ledit Directeur de Cabinet¹⁵.

16. La Banque mondiale et le Parlement européen, par exemple, se sont déclarés préoccupés par la situation générale de l'équilibre des pouvoirs et de l'État de droit tant au niveau national¹⁶ qu'à l'étranger. Au niveau du Conseil de l'Europe, la situation a incité l'Assemblée parlementaire à ouvrir une enquête – dont la note introductive a été publiée en juin 2018¹⁷ – et la Commission de Venise a publié en décembre 2018 un rapport sur la séparation des pouvoirs, le système judiciaire et la police¹⁸ appelant à certaines réformes structurelles concernant la réduction des pouvoirs du chef de gouvernement et la réforme du système de poursuites.

¹³ <https://www.reuters.com/article/us-malta-daphne-offshore-exclusive/exclusive-mystery-company-named-by-murdered-maltese-journalist-is-linked-to-power-station-developer-idUSKCN1NE18M>

¹⁴ <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/25/malta-azerbaijan-energy-deal-losing-money-claim-experts>
Voir aussi http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/264986/264986_1870314_62_2.pdf

¹⁵ La version intégrale du rapport et une version abrégée sont disponibles à <http://nao.gov.mt/en/recent-publications>.

¹⁶ Voir, par exemple, un rapport rédigé à l'intention de la famille de la journaliste assassinée : https://theshiftnews.com/wp-content/uploads/2018/04/The-Rule-of-Law-in-Malta_release14avr2018.pdf, et des études telles que la publication du professeur Aquilina, « [The rule of law à la maltaise](#) ».

¹⁷ <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=7131&lang=2>

¹⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)028-e)

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

17. Malte, qui est un État unitaire et l'un des pays les plus petits et les plus densément peuplés du monde, compte plus de 316 km² et une population d'environ 475 000 habitants. La forme de gouvernement est celle d'une république parlementaire. Conformément à la [Constitution](#) (art. 78), l'autorité exécutive de Malte est dévolue au Président (voir ci-après), qui est le chef de l'État, et elle est exercée par lui directement ou par l'intermédiaire d'agents subordonnés. Le Président, avec l'avis du Premier ministre, peut, par des ordonnances écrites, confier à ce dernier ou à tout autre ministre la responsabilité d'une activité, notamment l'administration d'un ministère du gouvernement.

18. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le Cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

19. Le/la Président(e) de Malte est nommé(e) pour un mandat de cinq ans par résolution de la Chambre des représentants à la majorité simple (en 2009, un membre de l'opposition a été ainsi nommé chef de l'État avec l'appui de la majorité au pouvoir). La Constitution (art. 78 et suivants) confère le pouvoir exécutif au Président. Mais c'est le Cabinet composé du Premier ministre et des ministres qui a « la direction générale et le contrôle du Gouvernement de Malte et en est collectivement responsable devant le Parlement ».

20. Le rôle du/de la Président(e) en tant que Chef de l'État est souvent considéré comme largement honorifique dans les écrits officiels ou universitaires. La plupart de ses pouvoirs sont limités par les prérogatives du Premier ministre et du Cabinet, ou par celles du Parlement. Le chef de l'État est tenu – en règle générale – de suivre les conseils ou recommandations qui lui ont été donnés par l'organe concerné (art. 85, 86). Le Président : a) promulgue des lois et s'il n'a pas de droit de veto (conformément au paragraphe 2 de l'article 72 de la Constitution, il doit « signifier sans délai qu'il donne son assentiment ») ; b) peut dissoudre la Chambre des représentants, mais sur la base de l'avis du Premier ministre (art. 76 5) ou à la suite d'une motion de défiance à l'égard du Gouvernement ; c) nomme le Premier ministre (en tenant compte de l'équilibre des forces politiques au Parlement) ainsi que les membres du Gouvernement et autres secrétaires parlementaires (souvent désignés « secrétaires d'État » dans d'autres pays) sur la proposition ou l'avis du Premier ministre ; d) nomme la plupart des membres des organes constitutionnels (sur l'avis du Premier ministre) : Procureur général, juges et magistrats, membres de la Commission électorale, membres de la Commission de la fonction publique, membres de l'Autorité de radiodiffusion, membres de la Commission pour l'emploi ; e) accrédite les ambassadeurs étrangers ; f) peut accorder une grâce (mais pas une amnistie) ; le Président peut également réduire ou supprimer des peines pénales, sur l'avis du Cabinet ou du ministre délégué par le Cabinet ayant une telle responsabilité (art. 93 de la Constitution) ; g) est également président de droit de la Commission d'administration de la justice de Malte, des *Maltese Honours*, et du *Malta Community Chest Fund* (une institution non gouvernementale caritative).

21. Il n'est pas indiqué dans la Constitution que le Président peut convoquer ou présider des réunions du Cabinet, qui est composé du Premier ministre et de 14 ministres. Au final, ce qui précède

montre clairement que la conduite générale du gouvernement est de fait déterminée par le Premier ministre et que le Président est uniquement tenu informé (art. 87 de la Constitution). Aux fins du présent rapport, il convient également de souligner que « le pouvoir de nommer des agents publics, de les révoquer et d'exercer un contrôle disciplinaire sur des personnes détenant ou occupant de telles fonctions est investi par le Premier ministre qui agit sur les recommandations de la Commission du service public ». Le Premier ministre dispose donc de pouvoirs importants sur l'appareil d'État maltais.

22. Dans la pratique, un contexte politique favorable peut permettre au Premier ministre de choisir également le chef de l'État (le Parlement n'étant qu'une simple chambre d'enregistrement) et de définir le rôle du Président et la portée de ses activités. Par exemple, la Présidente actuelle a été chargée de diriger des événements - mais en tant que simple figure de proue - tels que la prochaine convention constitutionnelle et la Présidence maltaise de l'UE, et de s'occuper de la stratégie nationale contre la pauvreté et l'exclusion sociale que son ministère (précédent) a rédigée, en s'appuyant sur le programme d'aide alimentaire de l'UE, la Commission nationale de la famille, la Commission nationale sur l'abus de drogues, d'alcool et d'autres dépendances, la Commission sur la violence familiale et un projet de lutte contre la pauvreté. Le Premier ministre l'a également qualifiée de guide moral du Gouvernement et de la Chambre des représentants. Dans l'ensemble, le Président semble avoir des compétences résiduelles et symboliques à Malte, d'autant qu'il est confiné dans ce rôle par le parti au pouvoir. Ces compétences ne lui permettent pas de participer activement et régulièrement au renforcement et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales, ni de conseiller le gouvernement sur ces fonctions. En outre, le cabinet présidentiel n'a pas la structure pour soutenir la participation active du Président à l'élaboration des politiques générales. Il ressort des entretiens avec les autorités qu'il est composé d'une quarantaine de personnes (la page d'accueil de l'institution répertorie moins de vingt collaborateurs¹⁹).

23. En conséquence, on ne saurait affirmer que le chef de l'État maltais participe activement et régulièrement au renforcement et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur ces fonctions. On en déduit logiquement que les fonctions du Président de Malte n'entrent pas dans la catégorie des « personnes chargées de hautes fonctions au sein de l'exécutif » (ci-après PHFE) telle qu'elle est définie au paragraphe 18.

Personnes chargées de hautes fonctions dans l'exécutif

24. Les autorités maltaises ont indiqué que les catégories d'agents publics suivantes sont celles qui exercent de hautes fonctions au sein de l'exécutif :

a) **Premier ministre et ministres** : les ministres – actuellement au nombre de 14 dont deux seulement sont des femmes – sont choisis par le Premier ministre ; officiellement, ils sont nommés par le Président avec l'assentiment du Premier ministre. Ils restent en fonction tant qu'ils jouissent de sa confiance. Les ministres sont responsables et comptables de leurs actes devant le Premier ministre, le Parlement et les citoyens en général, voire devant l'électorat lors d'une élection générale. Ils ont un large pouvoir discrétionnaire et peuvent prendre des décisions très diverses qui peuvent toucher des individus ou la communauté au sens large. Il est donc important que les ministres agissent et se comportent selon des normes les plus élevées, tant à titre personnel que dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles. Le Cabinet du Premier ministre est chargé de la coordination et de la supervision générales; il est placé sous la responsabilité du Secrétaire permanent principal présenté ci-dessous, qui fait également fonction de Secrétaire de Cabinet.

¹⁹ Ce chiffre n'inclut pas les collaborateurs qui pourraient être engagés spécifiquement pour travailler sur des initiatives spécifiques gérées par le Président, par exemple la [Foundation for the Wellbeing of Society](#) (une fondation consacrée à la recherche qui s'appuie sur un réseau de six sous-structures) et le [President's Trust](#) (une fondation qui vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la société maltaise).

b) **Secrétaires parlementaires** (actuellement 10) : ils sont nommés par le Président sur proposition (la loi maltaise dit généralement « avec l'avis ») du Premier ministre et choisis parmi les membres de la Chambre des représentants ; ils sont chargés d'aider les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

c) **Secrétaires permanents et secrétaire permanent principal**²⁰ : leurs fonctions sont précisées aux articles 13 et suivants de la [loi sur l'administration publique \(LAP\)](#) ²¹. Les **secrétaires permanents** (SP) sont nommés et révoqués par le Président sur proposition du Premier ministre (qui consulte la Commission de la fonction publique). Le Premier ministre confie les ministères du gouvernement aux secrétaires permanents. Les SP assurent la supervision quotidienne des travaux d'un ou de plusieurs ministères qui sont sous la tutelle d'un ministre, leur conformité aux politiques et orientations/décisions du gouvernement, leur gestion conformément à la loi/aux valeurs de la fonction publique/au Code de déontologie, et aux politiques et directives applicables régissant la conduite du personnel, etc. (art. 17 de la loi sur l'Administration publique). Les SP conseillent également leur ministre sur toutes les questions dont ils assurent la supervision et peuvent donner des instructions à un chef de département sur une ou des questions particulières (sauf sur des questions pour lesquelles ledit chef est tenu par une loi d'agir de façon indépendante ou conformément aux directives d'une personne ou d'une autorité autre qu'un ministre). Un SP doit rendre compte à son ministre et au Premier ministre (par l'intermédiaire du secrétaire permanent principal) de l'exécution des services placés sous sa supervision. Le **secrétaire permanent principal** (SPP) est choisi parmi les personnes qui possèdent les qualifications requises pour être nommées secrétaires permanents en vertu de la Constitution. Le SPP assume les fonctions de direction et de supervision d'un secrétaire permanent en relation avec le Cabinet du Premier ministre et les ministères, organismes et entités gouvernementales qui relèvent de la responsabilité du Premier ministre. Le SPP conseille le Premier ministre sur des questions relatives à la fonction publique et au secteur public dans son ensemble, notamment en ce qui concerne la nomination et la cessation de fonction des secrétaires permanents et des chefs de département. Il est aussi le chef du service public et tous les agents publics doivent se conformer aux directives applicables émises par le SPP (le non-respect entraîne une sanction disciplinaire). Un ou plusieurs SP supplémentaires peuvent être nommés pour aider le SPP. Le SPP préside également le Comité des secrétaires permanents.

d) **Chefs de département** : à l'exception de ceux dont le mode de nomination est expressément prévu par la Constitution, ils sont nommés parmi les hauts fonctionnaires (Directeur général ou Directeur) par le Premier ministre après consultation de la Commission de la fonction publique (article 92 de la Constitution). Ils s'occupent quotidiennement de la gestion des activités et des programmes, ils conseillent également le ministre concerné (par l'intermédiaire du Secrétaire permanent) et d'autres autorités. La désignation des postes et la définition des titres des chefs de département sont déterminées par le Premier ministre et publiées dans la Gazette du Gouvernement [journal officiel].

e) Par « **haute fonction publique** », il faut entendre une catégorie de d'agents publics prévue par la loi sur l'administration publique²² et qui comprend, outre les secrétaires permanents et les chefs de département susmentionnés : a) les hauts fonctionnaires de chaque ministère qui ont été chargés de la gestion des services ministériels, de l'élaboration des politiques, de la coordination des questions se rapportant à l'UE et de la gestion de l'information; b) les titulaires d'autres postes de hauts fonctionnaires que le Premier ministre peut désigner à cette fin. Les postes de la haute fonction publique ne peuvent être créés, supprimés ou renommés que par le Premier ministre, qui peut fixer les conditions de nomination à ces fonctions. Le Premier ministre peut toutefois déléguer cette responsabilité au SPP ou à d'autres hauts fonctionnaires.

²⁰ <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/Leadership/PermanentSecretaries.aspx>

²¹ Une version révisée de la LAP a été adoptée et promulguée le 1er mars 2019, à l'exception de quelques dispositions, et les autorités ont indiqué que le code d'éthique des agents publics a lui aussi été révisé. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport.

²² Ibid. Les autorités indiquent que cette catégorie a été renommée «Fonctions dirigeantes supérieures ».

f) Les **consultants et les conseillers d'un ministre** sont mentionnés au paragraphe 6. 3) de la loi sur l'administration publique. Ils occupent des postes de confiance et doivent, même s'il s'agit d'agents publics affectés dans le cadre d'une mutation, être nommés sur la base d'un contrat à durée déterminée. En vertu de la loi sur les normes dans la vie publique promulguée le 30 octobre 2018, une « personne de confiance » désigne « *tout employé ou toute personne qui travaille au secrétariat privé d'un ministre ou d'un secrétaire parlementaire, qui intervient en tant que conseiller ou consultant auprès d'un ministre ou d'un secrétaire parlementaire ou agit dans un rôle exécutif au sein d'un ministère ou d'un secrétariat parlementaire, et qui n'a pas été engagé conformément à la procédure établie par l'article 110 de la Constitution* ». Cet article confère au Premier ministre – sur recommandation de la Commission de la fonction publique – le pouvoir de nommer, de révoquer et de sanctionner ces personnes.

25. À titre d'illustration, la structure du Cabinet du Premier ministre ([lien vers l'organigramme](#)) comprend, outre le SPP/Secrétaire du Cabinet, trois secrétaires permanents qui sont placés sous la responsabilité du SPP pour une partie des fonctions administratives de base du Premier ministre, tandis que d'autres relèvent directement du SPP (c'est par exemple le cas du soutien à la gestion des affaires publiques et du Département des audits et des enquêtes internes, qui est également supervisé par un conseil spécifique). Certains services sont en même temps placés sous l'autorité directe du Premier ministre, par exemple les services du Secrétariat, mais aussi deux groupes d'activités supervisés chacun par un secrétaire parlementaire. L'un concerne les technologies de l'information et des communications (et deux structures académiques impliquées dans ce domaine), la supervision financière, la supervision des jeux d'argent et de hasard, la Fondation pour le jeu responsable et la Malta Gaming Foundation. L'autre concerne l'Agence du programme des investisseurs individuels de Malte, Identité Malte, le Bureau du régulateur du programme des investisseurs individuels, l'Agence des visas de résidence de Malte, le Commissaire à la simplification.

26. L'EEG a souvent entendu des critiques concernant la hausse sensible du nombre de personnes de confiance, mais beaucoup d'interlocuteurs ont fait observer qu'il n'existe pas de base constitutionnelle pour nommer des personnes à ces postes. À l'heure actuelle, il y aurait environ 700 personnes occupant de tels postes. Elles exerceraient des fonctions de haut niveau (directeur de cabinet, conseiller spécial, etc.) ainsi que des fonctions plus communes pour lesquelles des candidats seraient normalement recrutés en vertu des règles générales de la fonction publique. Le rapport de la Commission de Venise de décembre 2018 sur la séparation des pouvoirs, la justice et la police, mentionné précédemment, demande des améliorations à cet égard, par exemple en réduisant leur nombre au minimum et en les limitant à des fonctions spécifiques au niveau central. L'EEG soutient ces propositions. **Le GRECO recommande (i) que des mesures soient prises pour résoudre la situation juridique des personnes de confiance et pour limiter au strict minimum le nombre de ces fonctionnaires nommés à titre discrétionnaire et (ii) que ceux/celles qui exerceraient des hautes fonctions au sein de l'exécutif soient tenues de respecter les normes d'intégrité les plus élevées, notamment en ce qui concerne les règles de conduite, les conflits d'intérêts, les obligations déclaratives et la surveillance par le Commissaire aux normes dans la vie publique.**

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif

27. Les autorités maltaises ont fourni les informations suivantes concernant les salaires de certaines catégories de hauts fonctionnaires.

Poste	Rémunération de base (annuelle)	Autres avantages
Premier ministre (125 % du barème des traitements de la fonction publique 1, soit 44 782 EUR)	55 997 EUR	- Allocation exonérée d'impôt de 5 823 EUR - Voitures et conducteurs officiels - Allocation voiture de 7 000 EUR (si le second véhicule est personnel)
Autres ministres (110 % du barème ci-dessus)	49 260 EUR	- Une ligne téléphonique fixe et une ligne mobile non plafonnées
Secrétaires parlementaires (105 % du barème ci-dessus)	46 021 EUR	- Des services Internet et de courrier électronique à la résidence
Secrétaires permanents principaux et secrétaires permanents (barème des traitements de la fonction publique 1 et 2, respectivement)	44 782 EUR 41 352 EUR	- Prime à la performance maximale de 15 % du traitement de base - Allocation spéciale pour projets d'une valeur maximale de 30 % du traitement de base - Indemnité pour frais professionnels de 9 000 EUR par an - Indemnité de responsabilité de respectivement 27 et 20 % du traitement de base - véhicule de service entièrement pris en charge - téléphone portable et internet illimités
Chefs de département (échelons 3 et 4 respectivement, du barème des traitements de la fonction publique)	37 920 EUR (Directeur général) 34 504 EUR (Directeur)	- Prime à la performance pouvant aller jusqu'à 15 % du traitement de base - Indemnités pour frais professionnels : 2 096 EUR ou 1 630 EUR respectivement - Véhicule de service ou indemnité de transport de 4 659 EUR par an - Indemnité de télécommunications de 1 600 EUR par an

28. À titre de comparaison, le traitement moyen brut à Malte s'élève à environ 17 900 EUR (données statistiques générales disponibles pour le dernier trimestre de 2017).

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

29. L'EEG est parvenue à la conclusion que Malte n'a pas de stratégie ou politique pour la prévention de la corruption, la promotion de l'intégrité et le développement continu d'un cadre qui permettrait de procéder à des vérifications d'antécédents, d'imposer des restrictions à l'emploi après la cessation de service, de mettre en place une formation permanente et d'évaluer et de gérer les risques de corruption en relation avec certaines catégories de PHFE, ou des personnes nommées pour aider à la prise de décision, tels que des conseillers politiques et des experts. L'EEG rappelle qu'en 2008, Malte avait adopté une stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption et que six ans plus tard, en décembre 2014, lorsque le GRECO a adopté le Quatrième Rapport du Cycle d'Évaluation, le ministère des Finances aurait réactualisé cette stratégie. Au cours de la cinquième série d'entretiens sur place, les interlocuteurs ne savaient pas s'il existait une politique globale spécifique (stratégie, plan d'action, politique spécifique, etc.) en ce qui concerne la préservation de l'intégrité dans l'action gouvernementale. Cette inertie est manifestement décevante, d'autant que la Commission permanente de lutte contre la corruption (CPAC) (voir ci-dessous) a pour but de conseiller le Gouvernement sur ces questions: ses représentants ont indiqué qu'ils n'étaient même pas invités par le Gouvernement ou le Cabinet du Premier ministre à prendre part à la définition ou la

mise en œuvre d'une politique ou d'un projet de loi spécifique et que, bien que la CPAC ait souligné à plusieurs reprises certains besoins (par exemple la formation sur des questions liées à l'intégrité), ces suggestions avaient été ignorées.

30. Par ailleurs, comme indiqué dans les paragraphes d'introduction (voir les paragraphes 10 à 16) et tout au long du présent rapport, des membres des institutions gouvernementales centrales ont été régulièrement critiqués par l'opinion publique pour leur comportement inapproprié. Il s'agit notamment d'allégations de conflits d'intérêts, de pots-de-vin, de faveurs, de népotisme, de favoritisme, d'utilisation abusive des ressources publiques, etc. Ces personnes sont toujours en fonction. Des postes de confiance ont été utilisés pour embaucher certaines personnes visées par ces controverses. Il est même arrivé que d'anciens hauts fonctionnaires impliqués dans des transactions ou des actions douteuses se voient confier des fonctions gouvernementales importantes, ce qui est contraire aux principes selon lesquels il faut nommer des personnes irréprochables aux plus hauts niveaux. Par exemple, le président Barroso a contraint un ancien commissaire à la santé de la Commission européenne, d'origine maltaise, à démissionner parce qu'il aurait accepté des pots-de-vin de la part d'industriels du tabac. Or cette personne avait été nommée conseiller spécial pour les questions de santé dans le gouvernement maltais en 2013. D'autres nominations douteuses d'alliés politiques, de parlementaires occupant des postes au sein de conseils d'administration d'entités publiques ou du gouvernement, voire d'embauche de parents et de partenaires ont été signalées dans les médias²³.

31. Cela exige de l'État maltais une réponse énergique, moins tolérante à l'égard des problèmes d'intégrité. Il est important de renforcer le respect des obligations en vigueur en matière d'intégrité et de régler divers problèmes identifiés dans le présent rapport (par exemple, améliorer la sensibilisation, renforcer les mesures de conformité, combler les lacunes concernant certains groupes d'agents publics). Il est indiqué dans le présent rapport qu'il n'est pas facile à l'heure actuelle de déterminer avec précision quelles catégories de personnes doivent être considérées comme occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, et il n'existe pas d'approche cohérente quant aux règles d'intégrité qui s'appliquent ou prévalent en cas de divergence. Par exemple, les autorités ont fait remarquer que le Code de conduite des parlementaires s'applique également aux ministres et aux secrétaires parlementaires. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que, sur la base d'évaluations appropriées des risques, une stratégie de l'intégrité soit élaborée et mise en œuvre à l'égard de toutes les catégories pertinentes de personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif.**

Cadre juridique et institutionnel

32. En 1988, Malte a adopté la [loi sur la Commission permanente contre la corruption](#) (ci-après la loi PCAC), qui a porté création de ladite Commission, dont les tâches sont les suivantes : a) conseiller les organes ministériels sur les questions de lutte contre la corruption et b) enquêter sur les pratiques de corruption présumées ou suspectées commises par un agent public ou avec sa participation, y compris un ministre ou un secrétaire parlementaire, ou toute personne qui a été ou est chargée de fonctions liées à l'administration d'un partenariat public/privé. La Commission : a) présente au ministre de la Justice, dans les meilleurs délais, un rapport sur les résultats de chaque enquête; et b) soumet au président de Malte, au plus tard à la fin du mois de décembre de chaque année, ou aussi fréquemment que nécessaire, un rapport sur ses activités et formule des recommandations à cette occasion. Peu d'informations sont publiées à ce sujet sur la [page internet de la PCAC](#).

33. En mars 2017, la [loi sur les normes dans la vie publique](#) (ci-après « la LNVP ») a été approuvée par le Président. Sa promulgation et son entrée en vigueur étaient encore en suspens au

²³ Juste pour donner un exemple: <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180516/local/labours-richest-mp-put-on-opm-payroll.679169>

moment de la visite sur place²⁴: a) la loi laisse au ministre chargé des relations avec le Parlement le soin de décider par décret quand et dans quelle mesure les dispositions entrent en vigueur (une technique législative couramment utilisée à Malte); b) la désignation du Commissaire aux normes dans la vie publique n'a eu lieu que le 15 septembre 2018).

34. La LNVP s'applique aux membres de la Chambre des représentants, y compris les ministres, les secrétaires parlementaires et les assistants parlementaires, ainsi qu'à tout autre agent public désigné par le gouvernement par une décision spéciale. La loi crée la fonction de Commissaire, qui est nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans par le Président sur proposition du Parlement (décidée à la majorité des deux tiers) et son cabinet. Ses tâches sont les suivantes : a) vérifier les déclarations d'intérêts et de patrimoine, b) enquêter (d'office ou à la suite d'une notification écrite ou orale) sur les violations des règles éthiques et autres règles pertinentes, et communiquer ses conclusions au Parlement, c) formuler des recommandations à l'intention des personnes qui demandent un conseil ou une autorisation dans une situation pouvant être problématique, d) suivre l'évolution des activités de lobbying et faire des propositions générales pour la gestion des risques qui y sont liés, e) surveiller l'absentéisme des parlementaires et gérer le système de sanctions financières qui y est applicable, f) conseiller le gouvernement et formuler des recommandations générales concernant les questions ci-dessus, g) faire rapport au moins une fois par an à la Chambre sur les activités du bureau.

35. La LNVP détermine les procédures à appliquer par le Commissaire, y compris ses pouvoirs d'enquête. Elle prévoit également la création d'une Commission parlementaire (permanente) sur les normes dans la vie publique (ci-après « la CNVP »), composée du Président de la Chambre, de deux membres nommés par le Premier ministre et de deux membres nommés par le chef de l'opposition. Elle est chargée a) de superviser le travail du Commissaire et de veiller à ce qu'il s'acquitte de ses fonctions avec efficacité, b) de recevoir et d'examiner les rapports envoyés par le Commissaire et de décider des mesures à prendre, et des sanctions éventuelles, à l'encontre d'un agent public, sur la base des recommandations du Commissaire.

36. La LNVP contient en annexe le texte du code de déontologie des parlementaires et le code, spécifique, pour les ministres et les secrétaires parlementaires, deux textes qui remontent respectivement à 1994 et 1995 (l'EEG a noté que le site internet du Parlement²⁵ fait référence au Code pour les ministres et précise, dans un commentaire de février 2015, que le Code a été mis à jour à cette date).

37. La [loi sur la protection des lanceurs d'alerte](#), adoptée en juillet 2013 et rendue applicable par une décision ministérielle du 15 septembre 2013, prévoit un système de canaux de communication internes et externes que peuvent utiliser les personnes qui dénoncent de bonnes fois des pratiques de corruption et d'autres comportements suspects. En ce qui concerne les PHFE, tous les ministères sont tenus de désigner un agent chargé de recevoir les rapports des lanceurs d'alerte, tandis que le Cabinet s'acquitte des tâches de l'unité externe de lancement d'alerte conformément aux dispositions de la loi susmentionnée. La loi accorde diverses formes de protection du lanceur d'alerte, y compris l'immunité de poursuites pénales, qui peut être accordée par le Procureur général en concertation avec un juge des juridictions supérieures et le Commissaire lorsque l'intéressé a lui-même été impliqué dans des actes criminels.

²⁴ « La présente loi entrera en vigueur à la date que le ministre chargé des questions parlementaires établira par décret dans la Gazette (journal officiel) et des dates différentes pourront être fixées pour les diverses dispositions et fins de la présente loi. »

²⁵ Pour les deux codes, voir <https://parlament.mt/en/menues/about-parliament/code-of-ethics/>

Principes éthiques et règles déontologiques

38. Un code de conduite à l'intention des ministres et des secrétaires d'État a été initialement adopté par le Cabinet en 1994. Une nouvelle version l'a remplacé en 2015 selon le site internet du Parlement où il apparaissait comme un texte autonome jusque récemment²⁶. En juin 2015, les médias ont fait état de controverses concernant la refonte du Code²⁷ (manque de transparence, clauses plus souples qui auraient légalisé certaines pratiques illégales etc.). Le texte vise à promouvoir la transparence dans les relations gouvernementales, à renforcer les valeurs existantes, à servir d'exemple à d'autres acteurs de la vie publique et à accroître la confiance du citoyen dans l'intégrité du Gouvernement. Les autorités soulignent que le Code de conduite des parlementaires, qui est également annexé à la LNVP et qui a été adopté en 1995 en tant qu'annexe au règlement intérieur du Parlement, s'applique également aux ministres et aux secrétaires parlementaires. Le code spécifique des ministres et des secrétaires parlementaires couvre les sujets suivants : chapitres 1 et 2 : préambule et finalité ; chapitre 3: application du code, chapitre 4 : des principes généraux tels que la qualité de la gestion et l'ouverture, les conflits d'intérêts, les cadeaux ou autres avantages, en préservant l'impartialité politique de la fonction publique ; chapitre 5 : des valeurs générales telles que le sens du service, l'intégrité, la diligence, l'objectivité, la redevabilité, la transparence, l'honnêteté (conflits d'intérêts), la justice et le respect, le leadership ; chapitre 6 : la responsabilité collective et la prise de décision ; chapitre 7 : les obligations ministérielles : rémunérations supplémentaires, activités auxiliaires, déclaration d'intérêts et de biens, impartialité de la fonction publique, enregistrement des décisions, traitement du personnel, mérite et objectivité dans les nominations, coût des voyages officiels, confidentialité ; chapitre 8 : les intérêts privés des ministres et les conflits d'intérêts : la gestion des conflits d'intérêts en général et dans la répartition des fonctions et des postes, les cadeaux/dons/invitations/services, les décorations de pays étrangers, les décisions affectant les membres de sa famille et les personnes proches, favorisant des personnes au détriment d'autrui ; chapitre 9 : la communication avec le Parlement ; etc. ; chapitre 10 : les communications publiques.

39. Le code de déontologie des agents publics, qui est annexée à la [loi sur l'administration publique](#)²⁸, s'applique à tous les employés du secteur public, y compris les « personnes de confiance » (c'est-à-dire les conseillers et autres personnes nommées par dérogation à l'article 110 de la Constitution), conformément à la LNVP, qui étend également la fonction de contrôle du Commissaire aux normes dans la vie publique à l'application du code susmentionné en ce qui concerne les personnes de confiance. Il a été établi par une commission spéciale et approuvé par le Gouvernement en 1994. Ce document d'environ quatre pages traite des sujets suivants : principes généraux, conflits d'intérêts, acceptation de cadeaux et d'avantages, comportement personnel et professionnel, justice et équité, utilisation d'informations officielles, utilisation d'installations et de matériel officiels, participation politique et commentaires du public, sanctions.

40. L'EEG relève avec satisfaction l'existence de codes de conduite et que ceux-ci prévoient des normes d'intégrité de portée obligatoire puisque les textes contiennent des dispositions explicites pour sanctionner le non-respect de ces normes. Cela dit, l'EEG a des réserves sur le cadre régissant certains aspects, dont les conflits d'intérêts et les relations avec les tiers, par exemple, qui sont abordés de manière spécifique ci-après. De plus, aucune information n'est disponible sur la façon dont des cas concrets ont été traités jusqu'à présent concernant des violations des règles susmentionnées par les PHFE, et sur les conclusions tirées. Les seules informations disponibles concernent un rapport d'audit du Bureau national d'audit qui fait état d'irrégularités dans le transfert

²⁶ Les deux codes pourraient être publiés à l'adresse suivante: <https://parlament.mt/en/menues/about-parliament/code-of-ethics/> et dans l'annexe de la loi sur les normes dans la vie publique, comme mentionné précédemment.

²⁷ Voir par exemple <http://www.independent.com.mt/articles/2015-06-04/local-news/The-Malta-Independent-editorial-Publish-new-Cabinet-Code-of-Ethics-or-Revert-to-1994-edition-6736136697>

²⁸ Une version révisée de la LAP a été adoptée et promulguée le 1^{er} mars 2019, à l'exception de quelques dispositions, et les autorités ont indiqué que le code d'éthique des agents publics a lui aussi été révisé. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport.

de terres publiques en 2015, ce qui a entraîné la démission d'un haut fonctionnaire et d'un secrétaire parlementaire. Comme souligné dans ce rapport, Malte doit clairement renforcer l'effectivité des règles et assurer qu'elles sont respectées comme il se doit. Des recommandations ont été émises à cet égard (cf. les paragraphes 31 et 98 et suivants).

Sensibilisation

41. Aucune mesure ou politique particulière n'est en place pour informer le public de la conduite attendue des PHFE, à l'exception de la mise à disposition des règles de conduite susmentionnées sur le portail des administrations publiques (www.gov.mt). En ce qui concerne les mesures de sensibilisation des PHFE, quant à elles, ceux/celles qui ont une formation d'agent public ont, en principe, bénéficié dans ce contexte d'actions de formation initiale et continue au cours desquelles les règles et obligations qui leur sont propres, y compris les normes d'intégrité, sont présentées et discutées. Certains ministres et secrétaires parlementaires ont également généralement bénéficié d'actions de sensibilisation organisées au parlement et les autorités maltaises ont fait remarquer qu'une fois nommé(e)s ministres ou secrétaires parlementaires, ils/elles reçoivent copie des textes spécifiques qui leur sont applicables (y compris le code de conduite spécifique de 2015). En vertu du Code de déontologie des agents publics, ces derniers peuvent obtenir des conseils sur des sujets traités dans le code (paragraphe 37). Enfin, les ministres, secrétaires parlementaires et autres devraient pouvoir bénéficier des avis du Commissaire aux normes dans la vie publique (article 13a de la loi sur les normes dans la vie publique).

42. De l'avis de l'EEG, il est manifestement nécessaire d'introduire un ensemble de mesures énergiques pour accroître le niveau de sensibilisation et, partant, le respect des principes d'intégrité examinés dans le présent rapport. Les normes et mécanismes d'intégrité ont évolué ces dernières années et continuent de le faire, et les mesures de sensibilisation doivent s'inscrire dans un effort continu. Pour accroître l'efficacité globale des normes d'intégrité, il est tout aussi important que le public soit informé de la conduite attendue des agents publics, y compris des PHFE (afin que, par exemple, leurs interlocuteurs puissent adapter leur propre conduite), et de la manière dont ces normes sont appliquées dans la pratique. Le contexte actuel de Malte exige une action urgente. **Le GRECO recommande (i) des mesures de sensibilisation plus robustes et plus systématiques (par exemple, formation de recyclage et ateliers, documents d'orientation, rappels écrits) soient prises à l'égard de toute personne occupant des hautes fonctions dans l'exécutif, au début de tout mandat et à intervalles réguliers tout au long du mandat ; et (ii) que des informations sur les obligations des agents publics en matière d'intégrité soient facilement accessibles, notamment en affichant ces informations sur les sites internet des autorités publiques.**

43. En ce qui concerne la fourniture de conseils confidentiels, l'EEG estime qu'il n'était pas approprié d'attribuer cette fonction à l'organe principal chargé de faire respecter les règles de conduite et autres exigences d'intégrité et de vérifier les déclarations de patrimoine. Cela peut placer le Commissaire aux normes de la vie publique dans une situation difficile, par exemple, lorsque l'avis demandé concerne une question qui nécessiterait normalement son intervention en tant qu'organisme d'application. Elle peut également empêcher la prestation de conseil et d'orientation adéquats. Il est préférable qu'un(e) ou plusieurs autres personnes/organismes soient désigné(e)s ou établi(e)s pour fournir de tel conseil aux PHFE, étant entendu que le résultat de tels conseils ne lierait pas le Commissaire. **Le GRECO recommande de dissocier les fonctions de conseil confidentiel et d'exécution par le Commissaire aux normes de la vie publique, en confiant à d'autres personnes ou organismes la responsabilité de ces dernières.**

Transparence et contrôle des activités du gouvernement central relevant de l'exécutif

Accès à l'information

44. La [loi relative à la liberté de l'information](#) de 2008 (telle que modifiée en dernier lieu en 2012) dispose qu'un ressortissant maltais, voire (sous certaines conditions) un citoyen étranger, peut demander de consulter tous les documents gouvernementaux disponibles. Chaque autorité publique à laquelle la loi s'applique (sont exclues, par exemple, la Commission de la fonction publique, le Bureau de l'Ombudsman, le Bureau du Procureur général, les services de sécurité) a nommé un agent pour la liberté d'expression qui doit traiter ces demandes dans un délai de 20 jours ouvrables. Une somme de 40 EUR au maximum peut être exigée pour couvrir les frais administratifs. Tout refus doit être motivé et une décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Commissaire à l'information et à la protection des données. Sa décision peut ensuite être contestée devant les tribunaux de première et de deuxième instance. La destruction et la modification de documents afin d'empêcher leur communication entraînent une responsabilité pénale.

45. La partie V de la loi énumère une série d'exemptions (motifs de refus), par exemple en ce qui concerne : la sécurité nationale, la défense ou les relations internationales, et les documents du Cabinet ; des documents ayant une incidence sur l'application de la loi et la protection de la sécurité publique ; des documents faisant l'objet d'un privilège professionnel légal ou contenant des documents obtenus à titre confidentiel ; des documents relatifs à des questions commerciales, à l'économie et à la recherche (par exemple lorsqu'il s'agit de secrets commerciaux). La partie VI énumère une série de circonstances dans lesquelles l'accès peut être refusé si l'intérêt public qui est servi par la non-divulgation l'emporte sur l'intérêt public servi par la divulgation. Il s'agit de documents de travail internes, de documents portant atteinte aux intérêts financiers ou immobiliers des pouvoirs publics, de documents concernant certaines opérations des pouvoirs publics, par exemple des activités d'audit, de documents qui auraient des effets négatifs importants sur le bon déroulement et l'efficacité des opérations d'une autorité publique, etc.

46. Des portails officiels, reliés par exemple au [Cabinet du Premier ministre](#), ont été mis en place pour orienter le public dans le dédale des règles et des mécanismes de demande d'information, et [le site internet consacré à la liberté de l'information](#) permet d'envoyer des demandes en ligne.

47. L'EEG a noté que l'accès à l'information pose problème à Malte. Lors de la visite, de nombreux interlocuteurs ont évoqué les mauvaises pratiques, l'obstruction systématique, etc., qui obligeaient trop souvent les intéressés à faire appel d'une décision négative. L'EEG a également noté que des observations similaires ont été formulées notamment en ce qui concerne la négociation/conclusion de marchés publics importants, en particulier dans le secteur de l'énergie concernant l'absence d'appel d'offres public, l'absence d'information publique, etc. Des controverses similaires ont surgi dans le cadre de la récente réforme de *Identity Malta* (une société qui s'occupe des questions de citoyenneté et de la vente de passeports), notamment la nomination de la direction sans appel public²⁹. L'EEG a également noté que la loi sur la liberté de l'information elle-même prévoit de nombreuses exceptions à la communication d'informations, qui sont rédigées en termes généraux, par exemple en rapport aux « documents de travail internes », « documents portant atteinte aux intérêts financiers ou immobiliers des pouvoirs publics », etc. Cela pourrait empêcher la divulgation d'informations importantes d'intérêt public si les exceptions ne sont pas interprétées et appliquées de manière restrictive, conformément à l'esprit et aux objectifs généraux de la loi sur la liberté de l'information. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) que la mise en œuvre de loi de 2008 sur la liberté de l'information soit sujette à une analyse indépendante et approfondie et que (ii) à la lumière de ces résultats, des mesures supplémentaires soient prises**

²⁹ <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180424/local/identity-malta-reform-government-skirts-concerns-over-conflicts-of.677183>

afin que les exceptions à la règle de la divulgation publique soient interprétées et appliquées de manière plus spécifique et étroite.

Transparence du processus législatif et de la gestion financière

48. Les projets de loi sont publiés dans la Gazette du gouvernement (journal officiel) avant d'être examinés par le Parlement. Une fois franchies toutes les étapes, le projet devient une loi adoptée par le Parlement et le texte est à nouveau publié dans la Gazette avec indication de la date d'entrée en vigueur. Dans certains cas, le texte du projet de loi est publié plus tôt sous la forme d'un livre blanc, y compris sur internet, et la société civile est invitée à fournir des informations en retour. Dans un esprit d'ouverture et de transparence, le Gouvernement encourage, invite et incite le grand public, les organisations de la société civile, les syndicats, les organisations professionnelles, les partis politiques, les institutions gouvernementales et toutes les autres parties intéressées à participer au processus de consultation publique en ligne (lorsqu'un projet de loi est ouvert à la consultation et rendu accessible en ligne). Une [plateforme de consultation publique](#) a été créée.

49. En ce qui concerne le niveau de transparence du budget du gouvernement central pour les fonctions liées à l'exécutif et les comptes des ministères supervisés par les PHFE, les autorités maltaises indiquent que tous les ministères se voient allouer leur propre budget conformément aux prévisions financières pour l'exercice annuel. Ces ressources font l'objet d'un examen périodique de la part de l'Auditeur général ou du Bureau national d'audit ou de toute autre autorité compétente.

50. L'EEG a noté que les dispositions susmentionnées laissent à la discrétion de décider si et quand une vaste consultation publique sera lancée. A son avis, il serait préférable, dans un souci de prévisibilité, que des critères soient en place et appliqués efficacement pour assurer l'existence de consultations et la transparence du processus, et que des informations sur les résultats de ces consultations soient disponibles. Il faudrait prévoir suffisamment de temps pour que ces processus permettent de recueillir un nombre suffisant de données. L'EEG a également noté que bien que des règles et procédures soient en place dans des domaines tels que la passation de marchés publics, il convient de faire davantage aux fins d'assurer la transparence dans la préparation et les consultations concernant les concessions, marchés, contrats gouvernementaux et autres décisions concernant des intérêts publics significatifs.

51. L'EEG rappelle que la transparence du processus législatif est une caractéristique importante d'une politique anticorruption. Les informations sur l'élaboration d'une initiative gouvernementale devraient être disponibles qu'il y ait eu ou non un processus de consultation formelle, et de telles consultations devraient être assurées dans la mesure la plus large possible. **Le GRECO recommande de prévoir la divulgation, en règle générale, des projets de loi du gouvernement et autres projets de textes d'intérêt public en particulier, accompagnés d'un niveau approprié de consultations et dans ce contexte (i) que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées et (ii) que le résultat des consultations publiques soit publié en ligne de manière opportune et facilement accessible.**

Tiers et lobbyistes

52. Selon les autorités, aucune mesure spécifique n'est en vigueur concernant a) la divulgation d'informations sur les contacts avec des tiers/la participation de l'exécutif à certaines activités telles que l'élaboration d'un projet de loi et la prise de décisions ; b) les contacts des PHFE avec des tiers qui peuvent essayer d'influencer leurs décisions, notamment les discussions tenues en dehors des processus officiels avec des parties telles que les lobbyistes, les groupes d'intérêt, les syndicats et les ONG ; c) les règles sur les relations des PHFE avec les lobbyistes, par exemple de règles de conduite pour le PHFE et les lobbyistes, la surveillance et l'application des règles.

53. L'une des fonctions du Commissaire aux normes dans la vie publique, qui a été nommé récemment, consistera à identifier les activités qui doivent être considérées comme des activités de lobbying, à établir des directives relatives à ces activités et à recommander des mesures/règlements pour les encadrer. Les autorités maltaises ont expliqué qu'avant de prendre une décision, les ministres ont l'obligation générale de tenir dûment compte de l'éventail le plus large possible de conseils, notamment en donnant du poids aux conseils éclairés et impartiaux des agents publics ou des employés et en maintenant le dialogue avec les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les médias audiovisuels et le public en général. (Il s'agit de l'une des exigences de leur code de conduite).

54. Les autorités ont néanmoins souligné qu'en vertu du Code de déontologie des parlementaires, les ministres (et secrétaires parlementaires) sont tenus de signaler au Président de l'Assemblée et aux autorités compétentes toute tentative de corruption, pression ou influence abusive par des tiers en vue d'influencer leur conduite parlementaire (article 5, paragraphe 2). L'EEG a noté que les autorités n'avaient pas fait référence aux dispositions similaires contenues dans le Code de conduite des ministres et des secrétaires parlementaires (article 5.2) : « Les ministres ne doivent pas se mettre en situation d'être influencés par une obligation financière ou autre à l'égard de personnes ou d'organisations qui tentent de le faire, ou faire un usage inapproprié d'informations dont ils ont connaissance en raison de leur mandat afin de donner un avantage indu à une personne tout en désavantageant les autres. »

55. L'EEG considère que ce qui précède est une illustration supplémentaire des risques de confusion qui peuvent survenir si la nature des règles qui s'appliquent aux différentes catégories de PHFE n'est pas précisée. Une recommandation en faveur d'une stratégie globale a été formulée à cet égard (cf. paragraphe 31). En tout état de cause, les règles ci-dessus ne sont pas assez spécifiques pour réglementer les contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers et l'EEG se réjouit de constater que le Commissaire aux normes dans la vie publique, qui a été nommé le dernier jour de la visite sur place (mais n'a pas pu être interrogé), est censé élaborer un ensemble de normes pour combler les lacunes constatées. L'EEG est favorable à ces plans et rappelle que le Comité des Ministres a demandé à ses 47 Etats membres de veiller à ce qu'ils disposent d'un cadre juridique solide favorisant la transparence des activités de lobbying - voir la Recommandation Rec(2017)2 sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, dont Malte pourrait s'inspirer pour élaborer de nouvelles règles. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que des règles soient établies pour (i) régir les contacts entre les personnes ayant des hautes fonctions exécutives et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public et (ii) assurer la divulgation de ces contacts et des sujets traités.**

Mécanismes de contrôle

56. L'audit et le contrôle internes de l'utilisation des fonds publics et du fonctionnement des administrations publiques sont encadrés par la [loi sur les audits et les enquêtes financières interne](#), qui est à l'origine de la création du [Département des audits et des enquêtes internes](#) (DAIE). Le DAIE, qui compte 34 agents (qui sont des fonctionnaires), est dirigé par un directeur et comprend quatre directions: la direction des audits internes et de la gestion des risques ; la direction centrale de l'harmonisation ; la direction des enquêtes financières ; et la direction des audits des fonds de l'UE. Son principal objectif est d'aider les secrétaires permanents à s'acquitter efficacement de leurs fonctions en leur fournissant des analyses, des recommandations, des conseils et des informations concernant les activités examinées. Le DAIE a le pouvoir d'accéder tous les locaux et documents qu'il juge nécessaires pour faire son travail de vérification. Son indépendance est garantie par la loi susmentionnée et par l'organe dont il relève, à savoir le Conseil des audits et des enquêtes internes (CAII), qui se compose a) du secrétaire de Cabinet en sa qualité de président ; b) du directeur du DAIE ; c) du secrétaire permanent du ministère des Finances ; d) d'une personne d'une qualité reconnue dans la profession comptable et, ou, d'audit, qui n'est pas un agent public ; et e) d'un autre membre, à condition qu'au moins deux membres aient une expertise dans les disciplines liées à la

gestion financière du secteur public. Le directeur du DAIE soumet chaque année au Conseil un rapport d'activité annuel. En vertu de la loi susmentionnée, il appartient au Conseil de décider à qui le rapport est communiqué « en tant que de besoin ».

57. Le Conseil est nommé par le Premier ministre pour la période que celui-ci détermine et dépend directement de lui sur le plan hiérarchique. Ses membres et la direction du DAIE (qui doivent être choisis parmi des hauts fonctionnaires) sont nommés et révoqués à la discrétion du Premier ministre (après consultation de la Commission de la fonction publique). Le Conseil se réunit au moins une fois par trimestre et ses décisions sont prises à la majorité des voix (le président dispose d'un vote propre et d'un vote prépondérant en cas d'égalité des voix). Le Conseil a) surveille la fonction de contrôle financier des affaires publiques internes à Malte ; b) supervise les travaux du DAIE ; c) garantit l'indépendance du directeur et des agents du DAIE ; d) approuve ou établit des plans, budgets et calendriers tels que proposés par le directeur pour la bonne administration de la Direction ; e) exige que le DAIE exécute des tâches spécifiques en fonction des besoins et du calendrier ; f) élabore des politiques, des procédures et des méthodes pour le bon fonctionnement des audits internes publics et pour l'exécution des enquêtes financières.

58. Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale a lieu principalement par le biais de questions et de réponses. Le Parlement fait largement usage de ce mécanisme et rien que dans la dernière législature, près de 30 000 questions ont déjà été posées par les parlementaires. Le problème tient non seulement au volume des données traitées mais aussi à leur format trop spécifique. En effet, le parlement maltais donne accès à des corpus de documents par différents médias, y compris son portail en ligne et la chaîne de télévision récemment lancée, mais le format des données et leur taille ne permet pas de les utiliser efficacement. Afin de rendre les données parlementaires plus ouvertes, le Département de l'intelligence artificielle (Faculté des TIC, Université de Malte) travaille avec le Cabinet du Président sur un projet appelé *apps4Parlement* visant à faciliter la recherche et la récupération d'informations spécifiques.

59. L'audit général de la fonction publique, quant à lui, relève de la compétence du Bureau national d'audit (BNA) qui s'étend a) au niveau centralisé, aux comptes des départements et des services gouvernementaux, b) au niveau local, à la vérification comptable des administrations locales conformément à la législation régissant les collectivités locales, c) aux autorités publiques et aux sociétés, ainsi qu'aux autres entités publiques qui administrent, détiennent ou perçoivent des fonds publics ou lorsque l'État détient au moins 51 % des parts, d) aux fonds publics affectés à des organisations non gouvernementales. La loi de 1997 sur le Bureau national d'audit et l'Auditeur général et l'ordonnance permanente n° 120 de la Chambre des représentants de 1995 ont prorogé le mandat initial aux fins de couvrir les pouvoirs consultatifs et d'enquête indépendants, l'examen de toute question financière concernant l'utilisation des fonds publics ainsi que les audits d'évaluation de la performance et de la productivité des bureaux gouvernementaux ainsi que des entités et sociétés publiques dont le gouvernement est un actionnaire majoritaire. Les audits sont effectués à l'initiative du BNA ou à la demande de la Commission parlementaire des comptes publics (voir ci-dessous) ou du ministre des Finances. Le BNA rend compte au Parlement.

60. L'Auditeur général est un agent public de la Chambre des représentants (art. 108 de la Constitution). La nomination est faite par le Président pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, sur proposition de la Chambre adoptée à la majorité des deux tiers. Le cas échéant, le BNA peut effectuer des recherches et décider que des extraits seront tirés de tous les livres, documents ou dossiers existant dans tous les locaux des ministères ou bureaux ministériels, ou d'organismes faisant l'objet d'une vérification. Au moment de la visite, le BNA comptait 63 personnes et produisait en moyenne 15 rapports par an (rapports réguliers et rapports d'enquête spéciale).

61. La Commission des comptes publics (CCP) comprend jusqu'à sept membres, quatre du côté du gouvernement et trois du côté de l'opposition. La Commission est présidée par une personnalité de l'opposition, membre du Parlement, désignée par le chef de l'opposition. Elle se réunit

périodiquement lorsque le Parlement est en session. Les principales missions de la Commission sont d'examiner et d'évaluer l'administration financière du secteur public et de prôner des améliorations, s'il y a lieu ; d'encourager l'utilisation économique, efficace et efficiente des ressources du secteur public et de renforcer l'obligation du gouvernement exécutif de rendre des comptes au Parlement et au citoyen. Les rapports soumis au Président de la Chambre peuvent être examinés par la CCP, qui est habilitée à examiner les rapports et débattre de leur contenu. En fait, la plupart des réunions de la Commission sont axées sur les questions soulevées dans le Rapport annuel de l'Auditeur général ou dans les Rapports d'audit de la performance.

62. La Commission, par l'intermédiaire d'au moins trois de ses membres, peut également demander à l'Auditeur général des comptes d'enquêter sur des questions relevant de son mandat et d'en rendre compte. Elle est également habilitée à recueillir les témoignages de hauts fonctionnaires des ministères et départements ou d'autres organismes gouvernementaux. Elle peut également examiner les activités des organisations non gouvernementales qui sont tenues de présenter leurs comptes au Parlement.

63. L'EEG a pris note des nombreuses controverses concernant l'utilisation des ressources publiques, les appels d'offres, les privatisations, les marchés publics (fourniture d'énergie, privatisation des hôpitaux, etc.), la vente de terrains, l'embauche de personnes, etc. Nombre de ces cas concernent des opérations qui ont été manifestement menées au détriment de l'État. Il est important de redynamiser les divers mécanismes de contrôle qui sont en place dans les différents ministères et au niveau de l'État, notamment ceux qui traitent de l'audit général, du recrutement des agents publics, des achats, etc. Au cours des entretiens, l'EEG a été informée à maintes reprises qu'il y avait souvent un manque de courage, de redevabilité (*accountability*) et de moyens réels des organes de contrôle pour exercer leurs fonctions. Le DAIE en est un exemple et au cours des entretiens, en raison des exigences strictes de confidentialité imposées à l'institution, l'EEG n'a pu obtenir que des informations générales sur son travail d'audit et d'inspection qui n'ont pas permis d'infirmer cette perception négative. Il en va de même pour la Commission permanente contre la corruption, évoquée dans le présent rapport (voir paragraphes 29, 100 et suivants), dont l'absence de résultats et d'impact pose la question de son existence même. Même le Bureau national d'audit, qui est une institution respectée et indépendante dont les recommandations seraient largement suivies et mises en œuvre, est affecté par un manque de moyens : comme indiqué au paragraphe 15, par exemple, il a fallu plus de trois ans pour vérifier - à la demande du Comité des comptes publics mentionné ci-dessus - l'accord controversé et trop coûteux conclu pour l'approvisionnement en gaz à Malte. Les Maltais admettent clairement que les appuis politiques l'emportent souvent sur l'application de la loi et l'intérêt général. Ce dysfonctionnement est bien entendu aggravé par le poids excessif du gouvernement, en particulier du Premier ministre, dans les institutions, en particulier en ce qui concerne les nominations (et les révocations) dans beaucoup d'organes³⁰ essentiels de l'État. Cette situation, qui n'est pas compatible avec un système efficace d'équilibre des pouvoirs, appelle à des changements rapides et d'envergure. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'une stratégie soit développée et mise en œuvre pour renforcer la capacité, l'autorité et la responsabilité publique des institutions publiques chargées des fonctions de réglementation et de contrôle ayant un lien avec la gestion des ressources publiques.**

Conflits d'intérêts

64. Les réponses au questionnaire donnent à penser qu'il n'existe pas d'approche et de politique systématiques en matière de gestion des conflits d'intérêts. Il est toujours aussi difficile de savoir pourquoi et comment un conflit d'intérêts peut concerner un PHFE maltais et, fondamentalement, comment un conflit peut être géré. Seul le Code de déontologie des agents publics (point 8), annexé

³⁰ Les autorités maltaises soulignent que même lorsque le Premier ministre dispose de larges pouvoirs en matière de nomination et de révocation dans certaines institutions, ces pouvoirs ne sont pas illimités, par exemple, il ne peut exercer son droit de veto qu'une seule fois.

à la [loi sur l'administration publique](#), contient une définition du conflit d'intérêts³¹: « 8. Par conflit d'intérêts, on entend une situation dans laquelle un agent public a un intérêt privé ou personnel suffisant pour influencer ou sembler influencer l'exercice objectif de ses fonctions officielles. » En outre, le Code traite des conflits d'intérêts de la manière suivante:

Code de déontologie des agents publics

B. Conflits d'intérêts

(...)

9. Les agents publics évitent tout intérêt, engagement financier ou autre susceptible de compromettre directement ou indirectement l'exercice de leurs fonctions.

10. Dans de nombreux cas, seul l'agent concerné est conscient du risque de conflit. Il lui incombe, par conséquent, d'avertir son [supérieur] si un risque de conflit d'intérêts peut se poser.

11. Il lui incombe également de déclarer tous les intérêts personnels, financiers, commerciaux ou autres pertinents, en particulier:

a) toute direction, partenariat, administration ou prise de participation ;

b) tout intérêt dans une quelconque activité ou entreprise dans laquelle ou avec laquelle l'organisation est engagée ;

c) tout intérêt dans des biens ou services recommandés ou fournis à l'organisation.

12. Les agents publics informent par écrit le chef de l'organisation, dans un délai d'une semaine au plus tard, que l'un des conflits d'intérêts susmentionnés peut se présenter, notamment à l'entrée en fonction, au changement de fonction ou en raison d'un changement de circonstances.

65. Par ailleurs, le Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires contient diverses dispositions où l'expression « conflits d'intérêts » apparaît :

Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires

4.7. Les ministres veillent à ce qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts entre leurs fonctions publiques et leurs intérêts personnels. Les ministres évitent tout conflit entre l'intérêt public et leur intérêt privé et fournissent des informations complètes et exactes au Parlement, au Cabinet et au public en général (paragraphe 5.7).

7.3. Dès sa nomination, un ministre doit immédiatement fournir au secrétaire du Cabinet une déclaration de ses avoirs et intérêts en utilisant le formulaire prévu à cet effet. Tout intérêt qui pourrait donner lieu à une apparence de conflit d'intérêts et à un conflit d'intérêts réel doit également être indiqué au secrétaire de Cabinet. Cette déclaration est fournie chaque année sous la forme prescrite à ce moment-là.

Les ministres veillent à ce qu'il n'y ait pas de conflit entre leurs fonctions publiques et leurs intérêts privés, financiers ou autres, et il incombe personnellement à chaque ministre de décider si des mesures doivent être prises et ce qui doit être fait pour éviter un tel conflit d'intérêts. Il est entendu que les directives qui seraient adoptées par le Premier ministre concernant l'existence d'un conflit d'intérêts sont définitives. Le principe général est qu'un ministre peut soit disposer de cet intérêt, soit prendre d'autres mesures pour l'empêcher. (paragraphe 8.1)

Toute personne contactée à qui l'on propose un poste ministériel doit, s'il existe un doute quant à la possibilité qu'un conflit d'intérêts survienne avant l'acceptation du poste, informer le Premier ministre de ce fait et d'autres circonstances pertinentes. Il est entendu que si la situation personnelle du ministre change au cours de la législature et peut donner lieu à des conflits d'intérêts, l'intéressé est tenu d'en informer immédiatement le Premier ministre (paragraphe 8.2)

³¹ [Une version révisée de la LAP](#) a été adoptée et promulguée le 1^{er} mars 2019, à l'exception de quelques dispositions, et les autorités ont indiqué que le code d'éthique des agents publics a lui aussi été révisé. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport.

De la même manière, toute personne qui est contactée par un ministre pour occuper un poste au secrétariat doit, s'il existe un doute quant à la possibilité qu'un conflit d'intérêts survienne avant l'acceptation du poste, informer le ministre concerné de ce fait et d'autres circonstances pertinentes (paragraphe 8.3)

Aucun ministre ne peut prendre part aux décisions qui touchent les membres de sa famille ou d'autres personnes qui lui sont proches et aucun ministre ne peut être indûment influencé dans ses décisions par un conflit d'intérêts de nature financière ou autre qui le viserait lui-même ou des personnes qui lui sont proches, ou utiliser abusivement des informations reçues en raison de son mandat et pendant l'exercice de ses fonctions, en particulier si le but recherché est de favoriser injustement une ou plusieurs personnes au détriment d'autrui (paragraphe 8.6)

Le fait qu'un ministre soit impliqué dans une procédure judiciaire à titre privé peut avoir des répercussions sur son rôle ministériel. Le secrétaire de Cabinet est informé de ces procédures et, dans le cas où des procédures sont engagées par le ministre, le secrétaire de Cabinet est informé avant qu'elles ne soient lancées (paragraphe 8.7).

66. Il est clairement nécessaire de clarifier les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, en particulier en gardant à l'esprit les risques d'abus, notamment en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques (voir paragraphe 84). Celles qui concernent les ministres et les secrétaires d'État ne peuvent pas s'appuyer sur une définition générale appropriée et une approche systématique et logique des règles (qui font parfois référence à un intérêt personnel, parfois à un intérêt privé). On peut penser que toutes les autres PHFE sont couvertes par les règles contenues dans le Code de déontologie des agents publics. Ce texte, qui comprend une définition, n'en tire pas beaucoup de conséquences pour autant, hormis la déclaration des activités parallèles. Les deux corpus de règles ne disposent pas non plus d'un mécanisme général approprié pour gérer les conflits d'intérêts survenant au cas par cas. Les documents d'orientation fournissant des exemples et des explications sur les situations et sur la façon d'y faire face semblent également faire défaut. **Le GRECO recommande que le système de gestion des conflits d'intérêts soit complété par des dispositions claires et d'orientation concernant (i) la nécessité pour les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif de divulguer de tels conflits survenant au cas par cas et (ii) des procédures claires, les responsabilités et les délais pour régler les situations de conflit d'intérêts, y compris en cas de signalement par des particuliers ou d'autres institutions.**

Interdictions ou limitations de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

67. En ce qui concerne les ministres et les secrétaires parlementaires, leur Code de déontologie spécifique, tel qu'il a été mis à jour en 2015, prévoit ce qui suit : « A sa nomination, un ministre devrait cesser toute activité privée et consacrer tout son temps au travail gouvernemental. Cette règle s'applique dans la mesure où le Cabinet n'en décide pas autrement dans des cas exceptionnels où l'intérêt national l'exige. » (paragraphe 7.2).

68. En outre, « aucun ministre ne peut accepter une autre rémunération pour une activité en rapport avec ses fonctions ministérielles ».

69. En ce qui concerne les autres PHFE, le paragraphe 12 du Code de déontologie des agents publics annexés à la [loi sur l'administration publique](#)³² impose certaines limites aux activités qui peuvent être conservées par l'agent prenant ses fonctions (et/ou par la suite). L'agent doit

³² [Une version révisée de la LAP](#) a été adoptée et promulguée le 1er mars 2019, à l'exception de quelques dispositions, et les autorités ont indiqué que le code d'éthique des agents publics a lui aussi été révisé. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport.

« informer par écrit le chef de l'organisation, dans un délai d'une semaine au plus tard, que l'un des conflits d'intérêts susmentionnés peut se présenter, notamment à son entrée en fonction, à un changement de fonctions ou en raison d'un changement de circonstances ».

70. Dans le même temps, le paragraphe 27 du Code de déontologie des agents publics prévoit un système qui permet à l'agent concerné de demander une autorisation préalable avant de se lancer dans une activité ou occuper un emploi parallèle supplémentaire :

27. L'autorisation préalable du secrétaire permanent du ministère concerné ou du président/directeur général est requise avant que les agents publics puissent exercer toute forme d'activité ou d'emploi en dehors de leurs fonctions officielles.

28. Dans tous les cas où un emploi extérieur est envisagé, les agents publics doivent accorder la priorité à leur emploi dans le secteur public et éviter les situations susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts ou d'en donner l'apparence. En particulier, ils doivent déterminer si la société ou l'organisation concernée entretient, ou est sur le point d'entretenir, une relation contractuelle avec le gouvernement, si son objectif principal est de faire pression sur les organisations gouvernementales ou les membres du Parlement, ou si la relation qu'elle entretient avec l'organisation s'inscrit dans un cadre réglementaire.

71. En outre, le paragraphe 28 précise que l'agent doit faire prévaloir la fonction officielle sur toute possibilité d'emploi à l'extérieur et lui impose de rester vigilant en ce qui concerne les situations dans lesquelles l'entité ou l'organisation entretient, ou est sur le point d'entretenir, des relations contractuelles avec le gouvernement ou exerce des activités de lobbying, et lorsqu'il existe des relations réglementaires.

72. En ce qui concerne les activités politiques, les paragraphes 4.9 et 4.10 du Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires cherchent à tempérer toute influence partisane sur les structures de l'État : « Les ministres font en sorte que leurs rôles de ministres et de représentants soient distincts, ainsi que leur rôle de membres d'un parti politique ». Ils doivent également « respecter le principe de l'impartialité politique de la fonction publique. » De même, le paragraphe 7.4 exige que les ministres « respectent l'impartialité de la fonction publique et veillent à ce que leur influence sur la fonction publique ne soit pas exercée de façon abusive (...) ».

73. Le chapitre I (paragraphe 30 à 34) du code des agents publics n'impose pas d'interdiction générale. Il est rappelé aux agents que leurs activités politiques ne doivent pas interférer avec leur mission publique et leur obligation première de servir le gouvernement en exercice. En cas de conflit d'intérêts, un agent peut être amené à mettre fin à ses activités politiques ou à se retirer de ses activités ou des tâches professionnelles donnant lieu à un conflit.

74. En ce qui concerne les intérêts financiers, cette question est traitée en termes généraux pour les ministres et les secrétaires d'État, dans le cadre des règles sur les conflits d'intérêts examinées précédemment. En particulier : « Les ministres veillent à ce qu'il n'y ait pas de conflit entre leurs fonctions publiques et leurs intérêts privés, financiers ou autres, et il incombe personnellement à chaque ministre de décider si des mesures doivent être prises et ce qui doit être fait pour éviter un tel conflit d'intérêts. Il est entendu que les directives qui seraient adoptées par le Premier ministre concernant l'existence d'un conflit d'intérêts sont définitives. Le principe général est qu'un ministre peut soit disposer de cet intérêt, soit prendre d'autres mesures pour l'empêcher. » (paragraphe 8.1 du Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires). Tout arrangement particulier est donc jugé au cas par cas par le Premier ministre, à l'initiative du ministre qui recherche des orientations sur une telle question.

75. En ce qui concerne les autres PHFE, les paragraphes 9 à 12 du Code de déontologie des agents publics prévoient également (en vertu des règles sur les conflits d'intérêts) l'obligation

générale « d'éviter tout intérêt financier, ou autre, ou entreprise qui pourrait compromettre directement ou indirectement l'exercice de leurs fonctions » et d'informer la haute direction, dans un délai d'une semaine au plus tard « dès que l'un des intérêts susmentionnés se présente, notamment à l'entrée en fonction, à un changement de fonction ou en raison d'un changement de circonstances si un conflit d'intérêts apparent ou réel se pose ». Les agents concernés devront notamment « déclarer tous les intérêts personnels, financiers, commerciaux ou autres pertinents, en particulier tout (...) partenariat (...), toute prise de participation (...) et tout intérêt dans une activité ou une entreprise ».

76. L'EEG a été informée que les dispositions ci-dessus ont été assouplies ces dernières années. Au cours des entretiens sur place, il a été indiqué que les dispositions spéciales permettant à un ministre d'exercer une activité parallèle « dans l'intérêt du pays » avaient été liées à un ministre qui était ophtalmologiste, une spécialisation médicale rare à Malte. Toutefois, selon le chapitre sur Malte du [premier rapport de la Commission européenne sur la corruption](#) publié en février 2014, ces modifications ont été apportées pour permettre aux ministres (et à d'autres hauts fonctionnaires) de siéger au conseil d'administration des entreprises. Selon les médias, la possibilité d'accorder une dérogation à un membre du gouvernement pour mener une activité professionnelle en parallèle aurait déjà été une pratique courante dans le passé. Plusieurs PHFE sont actuellement soupçonnées publiquement d'être impliquées, ou d'avoir cherché à s'impliquer, dans des opérations commerciales, y compris par le biais de montages offshore, dans une variété de domaines (tourisme, recyclage, jeux en ligne, etc.)³³. De plus, certains de ceux/celles nommé(e)s comme conseillers/personnes de confiance conservent néanmoins leurs activités (par exemple en tant qu'avocat) lorsqu'ils prennent leurs fonctions au sein du gouvernement. Les ministres et les secrétaires parlementaires sont théoriquement soumis à des restrictions rigoureuses en matière d'activités parallèles (bien que des exceptions puissent être accordées discrétionnairement), mais un système très tolérant semble s'appliquer à toutes les autres PHFE qui relèvent des règles générales applicables aux agents publics. L'EEG estime qu'une approche plus cohérente et une délimitation plus stricte des activités autorisées et interdites sont nécessaires pour les PHFE (avec moins de latitude pour accorder des dérogations), y compris en relation avec leur implication dans des montages juridiques et transactions off-shore. Sur ce sujet important, Malte ne dispose pas non plus d'un corpus de règles solides sur la manière de résoudre les situations d'incompatibilités possibles et d'y mettre fin. Dans l'idéal, il faudrait également que les citoyens aient la possibilité de porter plainte. **Le GRECO recommande (i) que les dispositions actuelles sur les incompatibilités et les activités parallèles applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soient plus cohérentes et solides pour toutes ces catégories d'agents publics, que les limitations des activités parallèles autorisées soient plus claires et plus strictes, et (ii) que des procédures, des responsabilités et des délais spécifiques soient établis pour régulariser de telles situations, en cas de divulgations ad hoc et/ou en cas de plaintes de particuliers ou d'autres institutions.**

Contrats avec des autorités publiques

77. Les autorités ont indiqué qu'un ministre ou un secrétaire parlementaire n'est pas censé a priori se retrouver dans une situation lui permettant d'entrer en relation contractuelle avec une entité dans laquelle il a un intérêt puisqu'il « n'est pas éligible au Parlement s'il participe, ou est associé avec une responsabilité illimitée, à un partenariat, ou s'il est directeur ou administrateur d'une société qui a conclu un marché de travaux avec le Gouvernement de Malte ou un contrat pour la fourniture de marchandises qui seront utilisées au service du public et s'il n'a pas, dans un délai d'un mois au plus tard avant la date de l'élection, publié dans la Gazette (journal officiel) un avis indiquant la nature d'un tel contrat, et son intérêt, ou l'intérêt d'un tel partenariat ou société, dans celui-ci ». En ce qui concerne les PHFE autres que les ministres qui relèvent des règles du code de déontologie des agents publics, comme indiqué ci-dessus, le paragraphe 28 dudit code exige que, dans le cadre de la gestion des conflits d'intérêts liés à des activités parallèles, on évite les situations

³³ https://www.maltatoday.com.mt/news/national/64028/panama_papers_schembri_mizzi_wanted_offshore_for_recycling_remote_gaming_interests

qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts ou en donner l'apparence [et] on examine si la société ou l'organisation concernée entretient, ou est sur le point d'entretenir, une relation contractuelle avec le gouvernement (...) ou si la relation qu'elle entretient avec l'organisation s'inscrit dans un cadre réglementaire. »

78. Le code de déontologie des agents publics prévoit également une obligation de communiquer à la haute direction toute information pertinente concernant les intérêts personnels, financiers, commerciaux ou autres, en particulier : a) toute direction, partenariat, administration ou prise de participation dans le capital d'une société; b) tout intérêt dans une quelconque activité ou entreprise dans laquelle ou avec laquelle l'organisation est engagée; c) tout intérêt dans des biens ou services recommandés ou fournis à l'organisation.³⁴

79. L'EEG estime que la situation actuelle concernant les activités accessoires et conflits d'intérêts, la façon dont ces conflits sont effectivement gérés et la supervision insuffisante qui semble prévaloir, constituent des sources de risques que des PHFE ne se retrouvent en situation contractuelle avec l'État d'une manière qui favoriserait un intérêt privé. Le présent rapport a émis des recommandations visant à réduire ces lacunes (voir paragraphes 66, 76 et 119).

Cadeaux

80. Règles imposant des limites à l'acceptation de cadeaux tant dans le Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires que dans le Code de déontologie des agents publics.

Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires

- Les ministres n'acceptent aucun cadeau ou avantage, sauf dans les cas prévus par le présent code, qui peut raisonnablement donner l'impression qu'ils compromettent leur jugement ou qu'ils sont soumis à une obligation inappropriée (paragraphe 4.8)

- Aucun ministre n'accepte de cadeaux, dons, invitations ou services d'une personne qui peuvent le soumettre à une obligation envers celle-ci et cette interdiction s'applique également aux membres de la famille immédiate du ministre. En cas de doute, le Premier ministre est consulté. (Paragraphe 8.4)

Code de déontologie des agents publics

- Aucun fonctionnaire ou membre de son ménage n'accepte des cadeaux ou des services qui pourraient être considérés comme créant une obligation, réelle ou imaginaire. (Paragraphe 13)

- On entend par cadeau une incitation ou une récompense qui a une valeur intrinsèque ; par conséquent seuls des cadeaux d'une valeur symbolique peuvent être acceptés. Articles 13 et 14 du Code de déontologie des agents publics. (Paragraphe 14).

81. Il existe apparemment des règles encadrant l'acceptation de cadeaux dans les deux principaux corpus de normes éthiques concernant les ministres, secrétaires parlementaires et toutes les autres catégories de PHFE, qui relèvent en principe des règles générales applicables aux agents publics.

Utilisation abusive de ressources publiques

82. Les codes destinés aux ministres, secrétaires parlementaires et agents publics mettent l'accent sur l'utilisation rationnelle des ressources publiques pour le bien commun, par exemple au paragraphe 5.3 du code des ministres sur l'obligation de diligence. Le même code insiste également sur le principe de redevabilité : « Les ministres administrent les biens publics, sont transparents dans

³⁴ Une version révisée de la LAP a été adoptée et promulguée le 1er mars 2019, à l'exception de quelques dispositions, et les autorités ont indiqué que le code d'éthique des agents publics a lui aussi été révisé. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport. Les autorités indiquent que le code contient des règles sur la possible exclusion d'une PHFE d'une relation contractuelle dans un domaine où il/elle aurait un intérêt.

leurs activités et sont ouverts à tout examen qui s'impose. Le code des agents publics contient un chapitre G consacré aux « installations et équipements officiels » qui ne doivent pas être utilisés à des fins privées.

83. Le détournement de fonds constitue une infraction pénale au regard de l'article 127 du Code pénal. L'alinéa 1 traite spécifiquement du secteur public (l'alinéa 2 concerne le secteur privé) : « 1) Tout agent public ou fonctionnaire qui, à son profit ou au profit d'une autre personne ou entité, détourne ou vole de l'argent, qu'il appartienne au Gouvernement ou à des parties privées, ainsi que des titres de crédit, des obligations, des instruments ou des biens meubles, qui lui sont confiés en vertu de sa fonction ou de son emploi, est passible, sur déclaration de culpabilité, d'une peine d'emprisonnement de deux à six ans et d'une interdiction générale perpétuelle. »

84. Comme indiqué plus haut, y compris dans les paragraphes d'introduction, ces dernières années à des allégations répétées d'utilisation abusive de ressources publiques ont eu lieu à Malte, parfois pour un gain personnel ou celui de parents et d'amis proches. Le fait que l'État et les mécanismes de contrôle administratif/financier ne réagissent pas à ces excès est une caractéristique commune de ces affaires. Même les meilleures règles en matière d'intégrité personnelle n'auront jamais d'impact si une discipline financière plus stricte n'est pas rétablie à Malte. La recommandation visant à rendre les mécanismes généraux de contrôle plus réactifs et plus efficaces, formulée ci-avant, vise à remédier à cette question (voir le paragraphe 63).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

85. Les codes de conduite protègent la divulgation d'informations confidentielles en vertu de diverses dispositions.

Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires

- Ils ne divulguent pas d'informations ou d'informations confidentielles même après la fin de leur fonction ministérielle (paragraphe 7.10)

- En outre, « [à] l'expiration de son mandat, le ministre rend au secrétaire de Cabinet tous les documents, matériels et ressources qui lui ont été remis et confiés pour s'acquitter de ses fonctions. Comme il est d'usage, le Premier ministre a le pouvoir discrétionnaire de permettre aux anciens ministres d'avoir un accès raisonnable aux documents et matériels concernant la période pendant laquelle ils ont exercé leurs fonctions ministérielles » (paragraphe 7.9)

- [Un ministre ne doit pas] faire un usage abusif des renseignements reçus en raison de son mandat et pendant l'exercice de ses fonctions, en particulier si l'objectif poursuivi est de favoriser injustement une ou plusieurs personnes au détriment d'autrui (paragraphe 8.6)

Code de déontologie des agents publics Chapitre F. Utilisation d'informations officielles

- Un agent public ne doit divulguer d'autres informations ou documents officiels entrés en sa possession dans le cadre de ses activités que lorsqu'il y est tenu par la loi, dans l'exercice de ses fonctions, ou bien quand une autorisation lui a été dûment accordée. Dans ce cas, les observations formulées par les agents publics se limitent à des informations factuelles et n'expriment pas d'opinion sur la politique ou la pratique officielles (paragraphe 23)

- Un agent public au sens de l'article 2 de la loi sur l'administration publique n'accepte pas d'emploi dans le secteur privé s'il est soumis à l'obligation d'utiliser des « informations d'initié » qui seraient parvenues à sa connaissance en raison directe de son emploi dans le secteur public (paragraphe 24).

86. Le Code pénal incrimine également la divulgation d'informations confidentielles. Il s'agit de l'article 133 sur la divulgation de secrets officiels qui se lit comme suit : « tout agent public ou fonctionnaire qui communique ou publie un document ou un fait qui lui a été confié ou dont il a eu connaissance en raison de ses fonctions et qui doit être tenu secret, ou qui, de quelque manière que ce soit, en facilite la connaissance, est passible, lorsque l'acte ne constitue pas une infraction plus grave, d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum ou d'une amende. » Étant donné que le

droit pénal donne une définition large du terme « agent public », toutes les catégories d'agents publics, qu'ils soient nommés ou élus et, partant, toutes les PHFE, sont concernées.

87. L'EEG n'a pas été informée d'autres mécanismes, en particulier pour empêcher les délits d'initiés qui bénéficieraient à la PHFE elle-même, ou des mécanismes qui empêcheraient les PHFE d'accéder à certains types d'actifs (fiducies sans droit de regard), etc. Il est indiqué dans le présent rapport que de nombreuses allégations visent les relations douteuses établies avec des entreprises extérieures dans le contexte des privatisations, de la fourniture d'énergie, de la vente de terres, etc., opérations que se seraient produites dans des conditions préjudiciables pour l'État. Malte devrait clairement continuer à examiner ces questions dans le cadre des évaluations appropriées des risques qui seront effectuées pour définir une stratégie, comme il a été recommandé précédemment (voir le paragraphe 31).

Restrictions après la cessation de fonctions

88. Les autorités maltaises ont simplement indiqué qu'en vertu du Code de déontologie des fonctionnaires (paragraphe 29), « *les anciens agents publics veillent à ne pas accepter d'emploi ou exercer d'activités susceptibles de mettre en doute leur intégrité ou celle de l'organisation dans laquelle ils étaient précédemment employés ou de la fonction publique en général.* »

89. La [loi sur les normes dans la vie publique \(LNVP\)](#) est apparemment muette à ce sujet, en ce qui concerne les obligations et les restrictions imposées aux ministres et aux secrétaires du Parlement. L'EEG a cependant noté que la [loi sur l'administration publique](#) (article 2)³⁵ prévoit une définition d'« agent public » qui étend à une période de trois ans après la cessation de fonctions, les obligations prévues à l'article B (conflits d'intérêts), l'article C (acceptation de cadeaux ou d'avantages sociaux) et au paragraphe 27 sur la nécessité, pour l'agent public, d'obtenir une autorisation préalable de la direction pour exercer une activité ou occuper un emploi qui lui est proposé (Code de déontologie des agents publics). Dans l'immédiat, et nonobstant la lacune évidente constatée ci-dessus en ce qui concerne les ministres et les secrétaires parlementaires, le traitement des activités auxiliaires effectivement exercées par les PHFE, et des intérêts privés qui en découlent, demeure une priorité pour l'EEG. Des recommandations ont été formulées à cet égard dans le présent rapport (voir paragraphes 66, 76 et 119).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

Obligations déclaratives

90. Il est rappelé qu'en règle générale, tous les membres du gouvernement sont choisis parmi les membres du Parlement et que le code de déontologie des parlementaires impose des obligations déclaratives financières. Le Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires (paragraphe 7.3) contient les mêmes exigences et prolonge ainsi la politique de transparence financière des membres du gouvernement pendant leur mandat :

Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires

(...)

7.3 Dès sa nomination, un ministre doit immédiatement fournir au secrétaire du Cabinet une déclaration de ses avoirs et intérêts en utilisant le formulaire prévu à cet effet. Tout intérêt qui pourrait donner lieu à une apparence de conflit d'intérêts et à un conflit d'intérêts réel doit également être indiqué au secrétaire de Cabinet. Cette déclaration est fournie chaque année sous la forme prescrite à ce moment-là.

³⁵ [Une version révisée de la LAP](#) a été adoptée et promulguée le 1er mars 2019, à l'exception de quelques dispositions. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport.

91. La déclaration doit être soumise chaque année au secrétaire de Cabinet. Le formulaire, qui figure à l'annexe V d'un Manuel des procédures du Cabinet³⁶, prévoit que les éléments suivants doivent être déclarés : a) biens immobiliers, b) actions, obligations, autres participations dans des sociétés commerciales ou des partenariats, publics ou privés ; c) montant total des dépôts bancaires et tout autre type d'intérêts financiers ; d) postes d'administrateur et autres postes ; e) revenus pour l'année de référence ; f) montant total des prêts en cours au 31 décembre de l'année de référence. Les autorités ont fait remarquer que « tout autre type d'intérêt financier » couvrirait en principe toutes sortes de biens mobiliers et patrimoniaux d'une certaine valeur (espèces détenues dans un coffret de sûreté ou en dehors d'une institution financière, métaux et pierres précieuses, collection d'art, etc.).

92. Le formulaire, qui peut être rempli à la main, contient des explications et des indications selon lesquelles il doit être soumis dans les deux mois qui suivent la nomination et au plus tard le 30 mars de chaque année par la suite ; il doit également inclure, pour les points a), b) et c) (biens immobiliers, actions, montant total des dépôts) les biens du conjoint s'il fait partie d'une communauté de biens et les biens des enfants tant que le déclarant en a la garde, et si l'agent public le souhaite, le mode d'acquisition et d'utilisation de ceux-ci.

93. Les déclarations du Secrétaire de Cabinet sont publiques. Il n'existe apparemment aucun dispositif spécifique pour rendre les déclarations facilement accessibles en ligne d'une année sur l'autre, bien que les déclarations soient parfois publiées, et commentées³⁷, par les médias eux-mêmes.

94. Parmi les PHFE, seuls les ministres et les secrétaires parlementaires sont soumis aux obligations déclaratives susmentionnées. En revanche, toutes les PHFE sont invitées à soumettre les informations de base que les agents publics sont tenus de déclarer à leur ministère en vertu des obligations déclaratives énoncées dans le Code de déontologie des agents publics (art. 11) annexé à la loi sur l'administration publique³⁸ :

Code de déontologie des agents publics

B. Conflits d'intérêts

(...)

9. Les agents publics évitent tout intérêt, engagement financier ou autre susceptible de compromettre directement ou indirectement l'exercice de leurs fonctions.

10. Dans de nombreux cas, seul l'agent concerné est conscient du risque de conflit. Il lui incombe, par conséquent, d'avertir son [supérieur] si un risque de conflit d'intérêts peut se poser.

11. **Il lui incombe également de déclarer tous les intérêts personnels, financiers, commerciaux ou autres pertinents, en particulier :**

a) toute direction, partenariat, administration ou prise de participation ;

b) tout intérêt dans une quelconque activité ou entreprise dans laquelle ou avec laquelle l'organisation est engagée ;

c) tout intérêt dans des biens ou services recommandés ou fournis à l'organisation.

12. Les agents publics informent par écrit le chef de l'organisation, dans un délai d'une semaine au plus tard, que l'un des conflits d'intérêts susmentionnés peut se présenter, **notamment à l'entrée en fonction, au changement de fonction ou en raison d'un changement de circonstances.**

³⁶ Une version antérieure (2014) de ce manuel peut être consultée en ligne:

<http://www.independent.com.mt/filebank/Cabinet%20Code%20of%20Ethics%20and%20related%20documents.pdf>

³⁷ Par exemple par l'*Independent* » pour la situation en 2017: [ici](#), [ici](#) et [ici](#). En avril 2016, en ce qui concerne l'année 2015 avec un [lien vers les déclarations](#).

³⁸ Une version révisée de la LAP a été adoptée et promulguée le 1er mars 2019, à l'exception de quelques dispositions, et les autorités ont indiqué que le code d'éthique des agents publics a lui aussi été révisé. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport.

95. L'EEG estime qu'il est nécessaire d'examiner les obligations déclaratives qui concernent les PHFE afin que les exigences plus détaillées et plus spécifiques prévues pour les ministres et les secrétaires parlementaires s'appliquent à un plus grand nombre de catégories de ces personnes. La recommandation générale dont il a été question plus haut vise à définir, sur la base de critères appropriés et d'évaluations des risques, les groupes de hauts fonctionnaires qui doivent être considérés comme des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif. En raison de la pratique maltaise concernant la catégorie des personnes de confiance et du rôle qu'elles peuvent jouer dans la prise de décision lorsqu'elles occupent des postes de responsabilité (et en attendant le règlement de leur existence possiblement inconstitutionnelle), cette catégorie d'agents publics devrait être incluse. En ce qui concerne le contenu des déclarations, l'EEG note avec satisfaction que le formulaire de déclaration est conçu pour couvrir un éventail raisonnablement large d'actifs et d'intérêts. Toutefois, la situation du conjoint n'est mentionnée que dans la mesure où les avoirs font partie d'une communauté de biens. Or un autre régime matrimonial peut réduire le niveau de transparence des intérêts privés de la PHFE. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le régime actuel de déclaration de patrimoine et d'intérêts soit renforcé en (i) étendant aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, y compris les personnes de confiance qui sont associées à la prise de décision d'un ministre, l'obligation de déposer une déclaration détaillée auprès du Commissaire aux normes dans la vie publique, et en envisageant l'inclusion des informations sur le conjoint (étant entendu que celles-ci ne seraient pas forcément publiques), et (ii) en veillant à ce que toutes les déclarations soient faites systématiquement et puissent être facilement et publiquement accessibles en ligne.**

Mécanismes de contrôle

96. Les réponses au questionnaire indiquent que le secrétaire de Cabinet était chargé, jusqu'à une date récente, de vérifier les informations contenues dans les déclarations des ministres et des secrétaires parlementaires. Le secrétaire de Cabinet préside également le [Département des enquêtes et audits internes](#) (DEAI). Comme il a déjà été indiqué, le secrétaire de Cabinet est un fonctionnaire désigné à ce titre par le Premier ministre et qui agit sur la base de ses instructions.

97. Le Commissaire aux normes dans la vie publique, dont la fonction a été créée en 2017 mais qui n'a pris effet que depuis octobre 2018 (voir les sections ci-après sur les mécanismes d'exécution non pénaux), est chargé d'examiner et de vérifier les déclarations relatives aux revenus, avoirs ou autres intérêts ou avantages de quelque nature que ce soit des personnes qui sont dans l'obligation de déposer ces déclarations en vertu de la [loi sur les normes dans la vie publique](#) (LNVP) du 30 octobre 2018, « *comme le prévoit la présente loi ou toute autre loi et de formuler des recommandations sous la forme de lignes directrices que le Commissaire juge appropriées et proportionnées également à l'égard de toute personne qui omet de faire une déclaration ou qui fait une déclaration incorrecte d'une manière qui fausse sensiblement l'objet de la déclaration* ». (Article 13. 1 a) de la LNVP).

98. Comme indiqué ci-dessus et examiné plus en détail dans les sections suivantes sur les mécanismes d'exécution non pénaux, l'étendue des contrôles et les moyens alloués au Commissaire ne sont pas clairs pour le moment. Il semblerait également que le résultat d'une fausse déclaration ou d'un défaut de déclaration ne déclenche pas d'enquête comme c'est le cas pour les manquements aux obligations éthiques et autres obligations légales. Le paragraphe 1 a) de l'article 13 susmentionné de la LNVP fait uniquement référence à la publication de « recommandations sous forme de lignes directrices », quel que soit le sens de cette expression. Aucun des responsables chargés de fonctions de gestion des affaires publiques et de fonctions de contrôle rencontrés au cours de la visite sur place n'a pu le préciser. L'EEG s'inquiète que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ne soient pas disponibles pour sanctionner les manquements aux obligations déclaratives. Il s'agit d'une situation préoccupante, notamment en raison d'allégations récurrentes selon lesquelles des agents publics en fonction seraient impliqués dans des montages offshore, et des allégations selon

lesquelles des agents concernés auraient parfois omis de déclarer des ressources importantes³⁹. La vérification approfondie de la situation d'un déclarant serait certainement beaucoup plus simple s'il était possible d'associer des services d'enquêtes criminelles dotés des moyens légaux d'obtenir des informations de diverses sources, y compris de l'étranger. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de veiller (i) à ce que les déclarations de patrimoine et d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif fassent l'objet de contrôles en amont efficaces par le Commissaire aux normes dans la vie publique et que l'institution dispose donc de moyens juridiques, humains et autres adéquats et soit tenue de rendre compte publiquement et régulièrement de ses travaux ; (ii) à ce que des infractions claires et des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être appliquées pour garantir la précision et l'exactitude des informations déclarées, ainsi que la soumission d'une déclaration, y compris la possibilité de renvoyer une affaire à un service d'enquête pénale.**

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

Procédures pénales et immunités

99. Les ministres et autres PHFE ne bénéficient d'aucune immunité et ils ne bénéficient d'aucun privilège procédural à Malte. En principe, ces personnes sont traitées comme n'importe quel citoyen aux fins de la procédure pénale. Il est cependant relevé qu' à la suite d'amendements entrés en vigueur en mai 2013, la prescription prévue au paragraphe 2 de l'article 115 du Code pénal a été abolie pour les infractions passives de corruption commises par « *une personne exerçant les fonctions de ministre, de secrétaire parlementaire, de député, de maire ou de conseiller local au moment où l'infraction est commise, si les actes impliquent un abus de pouvoir* ».

100. Les infractions liées à la corruption impliquant une PHFE relèvent de la compétence de deux types d'organes. Premièrement, les **organes ordinaires de justice pénale** : à Malte, il s'agit de la police (voir le deuxième chapitre du présent rapport), du ministère public et des tribunaux. La police est principalement responsable de l'ouverture et de la conduite des enquêtes et des poursuites menées dans le cadre des infractions pénales. Le Bureau du Procureur général (BPG), bien qu'il ait la double fonction de conseiller le gouvernement et de traiter les poursuites (par l'intermédiaire du Bureau des poursuites), ne conseille la police qu'à la demande de celle-ci. Pour les infractions passibles d'une peine de 2 à 6 ans d'emprisonnement, la police ne peut enquêter qu'après l'approbation du BPG, qui décide, dans certains cas, également si l'affaire est renvoyée devant un tribunal de juridiction inférieure ou supérieure. Lorsque l'infraction est passible d'une peine de 6 à 12 ans d'emprisonnement, le tribunal de première instance est chargé de l'enquête préliminaire (pour rassembler les éléments de preuve, etc.). Lorsque la police n'ouvre pas d'enquête et que l'infraction présumée ne constitue pas qu'une simple contravention, le principe de l'action privée permet à toute personne de demander au magistrat instructeur d'ordonner à la police d'engager des poursuites dès lors que des éléments suggéreraient à première vue l'existence d'une infraction (selon la procédure dite de l'objection). Ce magistrat peut également mener ou diriger une enquête à la demande de la police, du BPG ou d'un citoyen, notamment pour obtenir des preuves par des moyens légaux nécessitant une ordonnance judiciaire (saisie de documents, accès à des informations financières et autres protégées, etc.). Il a également été confirmé à l'EEG au cours des entretiens sur place que la situation n'avait pas changé depuis l'évaluation du premier cycle et que des mesures d'enquête secrètes telles que les écoutes téléphoniques doivent être approuvées par a) le ministre de la Justice et mises en œuvre (en particulier en ce qui concerne les communications) par les services de sécurité. Deuxièmement, un **organe administratif spécial**, à savoir la [Commission permanente contre la corruption](#) (CPC) : comme indiqué précédemment (voir paragraphe 32), Malte a adopté en 1988 la [loi sur la Commission permanente contre la corruption](#) (ci-après « la LCPC »), qui a établi ladite Commission, dont les tâches sont les suivantes a) conseiller les organes ministériels sur

³⁹ <http://www.independent.com.mt/articles/2018-05-06/local-news/Konrad-Mizzi-s-declaration-of-assets-did-not-match-FIAU-findings-6736189342>

les questions de lutte contre la corruption mais aussi b) enquêter sur les pratiques de corruption présumées ou suspectées commises par un agent public ou avec sa participation, y compris un ministre ou un secrétaire parlementaire, ou toute personne qui est ou a été chargée de fonctions relatives à l'administration d'un partenariat public/privé. La Commission : a) présente au ministre de la Justice, dans les meilleurs délais, un rapport sur les conclusions de chaque enquête; et b) soumet au Président de Malte, au plus tard à la fin du mois de décembre de chaque année, ou aussi fréquemment que nécessaire, un rapport sur ses activités et formule des recommandations à cette occasion. Seules quelques informations sommaires sont publiées sur la [page internet de la CPC](#).

101. L'EEG se félicite des mesures prises en 2013 pour faciliter la poursuite des infractions passives de corruption impliquant des hauts fonctionnaires en supprimant la prescription. Bien que cette amélioration soit assez limitée (elle ne concerne pas les infractions liées à la corruption autres que les pots-de-vin, dans leur forme passive), ce type d'initiatives pourrait inspirer d'autres pays. L'EEG se félicite également de l'absence de dispositions spécifiques concernant l'immunité des PHFE. Cela étant, la capacité du système de justice pénale de Malte à répondre aux allégations d'infractions liées à la corruption impliquant des PHFE est affaiblie par un certain nombre de lacunes.

102. Tout d'abord, le système de justice pénale de Malte repose à l'excès sur le rôle central de la police, qui est compétente tant pour les enquêtes que pour les poursuites relatives aux infractions pénales. La police a la réputation d'être étroitement soumise à l'exécutif et sa façon de traiter des affaires sensibles ou importantes dépend en grande partie de la détermination, de l'autonomie et de la capacité du chef de l'institution à faire son travail malgré les pressions extérieures. Ce point a été souligné à maintes reprises au cours des entretiens et dans le matériel médiatique consulté par l'EEG (voir également la deuxième partie du présent rapport à ce sujet). Sachant par ailleurs que les procureurs et les magistrats instructeurs n'ont aucune initiative en ce qui concerne le lancement et la conduite des affaires (ils dépendront en fin de compte de la police), on peut en déduire que l'ingérence politique peut aisément paralyser le système lorsqu'elle se produit, par exemple, lorsque des membres du gouvernement sont soupçonnés de commettre un crime. L'EEG a ainsi appris que la police a refusé d'ouvrir spontanément des enquêtes à la suite des *Panama Papers* et d'autres révélations, voire lorsque des informations ont été communiquées par la CRF. Cette inertie s'ajoute aux faiblesses signalées en ce qui concerne la Cellule de renseignement financier, y compris par des spécialistes maltais dans ce domaine.⁴⁰

103. Deuxièmement, les récentes polémiques concernant des PHFE (le Premier ministre et son épouse, plusieurs ministres, un chef de cabinet) illustrent amplement l'incapacité du système judiciaire maltais à prendre en compte les « tuyaux », les informations et les demandes qui sont portés à l'attention de la police, des organismes de poursuites ou du magistrat instructeur. Dans de nombreux autres pays membres du GRECO, il est clair qu'un ou plusieurs de ces organes interviendraient d'office. Mais à Malte, comme cela a été largement rapporté dans les médias et les entretiens tenus par l'EEG, la police a refusé d'ouvrir des enquêtes au motif qu'aucune preuve « solide » ne lui avait été présentée, même s'il était incontestable que des montages offshore légaux avaient été réalisés dans des circonstances douteuses. Des magistrats instructeurs et des tribunaux sont parfois du même avis, ce qui entraîne des incohérences. Dans l'enquête « Egrant », qui a été ouverte à partir d'informations diffusées par les médias et internet sur les *Panama papers* à la demande du Premier ministre et de son épouse (dans le but d'écarter les soupçons), un rapport d'enquête préliminaire a conclu que les suspects n'étaient pas les bénéficiaires des montages juridiques et opérations bancaires suspectées. Dans le même contexte, et sur la base des mêmes informations divulguées dans les médias, des magistrats se sont parfois opposés au requérant en affirmant qu'une enquête préliminaire (« inquest » en maltais) ne pouvait être ouverte qui si la plainte était étayée par des éléments de preuve⁴¹. De l'avis de l'EEG, la dernière phrase du

⁴⁰ <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180220/local/malta-sending-message-that-serious-financial-crimes-go-unpunished.671253>

⁴¹ Voir par exemple :

paragraphe 1 de l'article 546 du Code pénal – relatif au lancement des enquêtes lancées par la police et le parquet – indique clairement qu'il appartient au magistrat (et non au requérant) d'établir les circonstances du crime présumé⁴².

104. Troisièmement, l'EEG note que la CPC est restée un organe très peu performant depuis qu'elle a été examinée pour la première fois au cours du premier cycle d'évaluation⁴³ et les quelques changements apportés en réponse aux recommandations du GRECO à l'époque n'ont pas contribué à améliorer ses résultats au fil des ans. Au mieux, la CPC peut mener une enquête administrative préliminaire. Bien que les Maltais estiment généralement que la Commission dispose d'une large compétence, en fait, la loi limite sa compétence à un nombre limité d'infractions pénales telles que la sollicitation de paiements indus (*concession* en français), la corruption passive et les conflits d'intérêts visant un fonctionnaire, ainsi que diverses infractions connexes. Plusieurs personnes interrogées par l'EEG ont indiqué que la CPC est un organe administratif doté de ressources humaines et autres limitées, soumis à l'autorité du Gouvernement et ne disposant pas de garanties réelles d'indépendance. La CPC est également exposée à des risques de paralysie en raison de problèmes liés à la nomination de ses membres, du fait, notamment, de l'attrait limité qu'elle suscite et du caractère très « sensible » de ses travaux dans le contexte maltais actuel (c'était le cas depuis de nombreux mois en 2017 par exemple). En principe, la Commission peut solliciter l'aide de la police mais cela ne se produit pas dans la pratique en raison d'un manque de confiance entre les institutions (crainte de fuites ou pour la sécurité des témoins). En outre, la CPC soumet ses conclusions et recommandations sur des cas concrets au ministre de la Justice qui décide ensuite s'il y a lieu d'aller plus loin et de confier une affaire à la police. De l'avis de l'EEG, la procédure engagée devant la CPC crée un privilège spécial pour les agents publics et donne au pouvoir exécutif des prérogatives excessives. La CPC ne peut guère être considérée comme un organe spécialisé destiné à faciliter les enquêtes sur la corruption. Le GRECO a déjà exprimé à plusieurs reprises des préoccupations quant à l'existence de mécanismes similaires.

105. Dans les circonstances susmentionnées, y compris les risques d'ingérence politique, il n'est donc pas surprenant que la contribution de la CPC aux efforts de lutte contre la corruption de Malte ait été négligeable. Dans une évaluation nationale de l'appareil judiciaire maltais à partir de 2013, il a été souligné ce qui suit : « bien que [la CPC] existe depuis 1988 et ait mené 428 enquêtes, il semble qu'elle n'ait guère eu de succès dans la lutte contre la corruption parce que cette Commission ne sait pas si la police a ouvert des enquêtes et traduit des auteurs d'infraction devant un tribunal en se fondant sur un de ses rapports⁴⁴. » L'EEG elle-même n'a pas pu obtenir de données actualisées sur ce sujet car la divulgation d'informations sur les activités de la CPC constitue une infraction pénale. De l'avis de l'EEG, cet organisme ne peut donc pas être tenu publiquement responsable malgré son rôle, qui pourrait être central, dans la lutte contre la corruption. En ce qui concerne les autres missions essentielles de la Commission (conseiller le gouvernement), on note que, dans la pratique, la définition des mesures et des politiques anticorruption incombe au seul gouvernement. L'EEG a également été informée que les recommandations concernant les politiques d'intégrité ne sont pas prises en compte (par exemple en ce qui concerne la nécessité de développer la formation sur les questions d'intégrité dans le secteur public).

https://www.maltatoday.com.mt/news/court_and_police/92599/court_rejects_busuttil_and_casas_attempt_to_revive_call_for_inquiry_into_daphne_project_revelations

⁴² L'article 546 du Code pénal dispose notamment que « dès la réception d'un rapport, d'une information ou d'une plainte concernant une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de plus de trois ans, et si l'objet de l'infraction existe toujours, les circonstances de celle-ci doivent être décrites dans le moindre détail, ainsi que l'instrument et la manière dont celui-ci peut avoir produit ses effets. Aux fins d'une telle investigation, une enquête préliminaire est menée sur place. » (souligné par l'EEG)

⁴³ [Lien](#) vers le rapport – une recommandation sur cette institution est restée partiellement mise en œuvre.

⁴⁴ [Report of the Commission for the Holistic Reform in the Field of Justice](#) (« rapport Bonello »), November 2013

106. Enfin et surtout, l'existence de juridictions parallèles entre les mains de la police et de la CPC soulève un certain nombre de questions⁴⁵ auxquelles les agents publics rencontrés sur place par l'EEG ont répondu principalement par des suppositions personnelles. L'EEG conclut que, dans le contexte actuel, la CPC n'apporte pas de valeur ajoutée (elle pourrait être supprimée). Le système d'enquêtes et de poursuites pénales devrait être réformé afin d'être plus réactif et efficace, et les procureurs devraient avoir la possibilité de diriger les enquêtes et la responsabilité de porter ces affaires devant les tribunaux. Il faudrait pour cela procéder à des changements structurels. La nécessité de renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles des organes de justice pénale a été soulignée à maintes reprises ces dernières années. Le rapport Bonello (novembre 2013) mentionné plus haut proposait de dissocier la fonction de poursuite du BPG et de la confier à un procureur indépendant doté de pouvoirs d'enquête. De même, le rapport de décembre 2018 de la Commission de Venise recommandait ce qui suit : « Il faudrait créer une fonction de directeur indépendant des poursuites pénales (DPP) qui serait doté de la sécurité de l'emploi et prendrait en charge les pouvoirs de poursuite judiciaire et le personnel correspondant du Procureur général et de la police. Les enquêtes menées par des magistrats devraient être absorbées dans cette fonction. Les décisions de ce DPP, notamment de ne pas poursuivre, devraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire. » L'EEG ne peut que souscrire à ces conclusions.

107. Dans l'ensemble, il est clair que Malte doit renforcer sa capacité de traiter les allégations de corruption et d'autres infractions impliquant des hauts fonctionnaires. À l'heure actuelle, il semblerait que la plupart (sinon la totalité) des affaires visant des PHFE et d'autres agents publics étroitement liés soient bloqués à un stade précoce de la procédure pénale. Malgré le nombre d'allégations publiques, parfois étayées par de nouveaux éléments présentés chaque mois (par exemple en ce qui concerne certaines sociétés douteuses ou certains marchés publics contrôlés par le BNA), l'EEG n'a jamais pu déterminer si aucune enquête ou information préliminaire n'avait jamais été initiée à ce jour concernant l'un quelconque des agents concernés, à l'exception de l'enquête effectuée à la demande du chef du gouvernement en lien avec lui-même et son épouse. Les Maltais ont ainsi l'impression que les hauts fonctionnaires bénéficient d'une impunité totale pour leurs actes, ce qui est inquiétant. **Le GRECO recommande (i) que le système d'enquêtes et de poursuites pénales à l'égard des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif soit réformé dans le sens indiqué par la Commission de Venise dans son évaluation de décembre 2018, donnant un rôle central actif aux procureurs et sans conserver la compétence parallèle de la Commission permanente contre la corruption et (ii) qu'il soit clairement indiqué aux organes d'enquête criminelle que l'ouverture d'une enquête préliminaire ou d'une enquête peut être fondée sur un soupçon raisonnable et ne signifie pas que les preuves recueillies doivent leur être directement communiquées.** Au moment de l'adoption du présent rapport, l'EEG a appris avec satisfaction de la délégation maltaise que le Premier ministre avait déclaré publiquement qu'il acceptait de mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise.

108. L'EEG rappelle également que les enquêtes et les poursuites relatives à la corruption nécessiteront souvent l'utilisation de techniques d'enquête spéciales en raison de leur caractère éminemment secret. Les entretiens sur place ont montré que cette question demeure une autre faiblesse du système de justice pénale maltais, ce qui pourrait contribuer à expliquer l'absence de résultats dans les affaires impliquant des PHFE au cours des dernières années. La situation n'a pas beaucoup changé depuis le premier cycle d'évaluation. Les opérations secrètes sont menées par les services de sécurité de Malte et régies par la [loi de 1996 sur les services de sécurité](#) (modifiée en dernier lieu en 1997). Cette loi prévoit qu'un large pouvoir discrétionnaire est accordé à l'exécutif – le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité nationale, mais aussi le Premier ministre (article 11) – en ce qui concerne l'utilisation des techniques susmentionnées, qui ne sont pas supervisées par une autorité judiciaire. Le contrôle est actuellement effectué par un simple commissaire qui est nommé par le Premier ministre et dont il dépend (art. 12), ainsi qu'un comité de sécurité composé du

⁴⁵ S'excluent-elles mutuellement ? Un dossier clos par un organisme peut-il être transféré à un autre lorsque, par exemple, le ministre responsable décide de ne pas poursuivre une PHFE, voire un autre membre du gouvernement ?

Premier ministre, de deux autres membres du gouvernement et du chef de l'opposition (article 14). Les mesures de surveillance peuvent être appliquées pour une durée renouvelable de 6 mois sans limite supérieure absolue, le mandat peut être modifié à tout moment par le ministre, etc. L'EEG disposait d'informations incohérentes sur la question de savoir si les informations recueillies peuvent être utilisées comme éléments de preuve au tribunal (et dans quelles circonstances), ou uniquement à des fins de renseignement. Parallèlement, de nouvelles tendances sont apparues concernant l'utilisation du trafic de données. L'EEG a noté que la situation actuelle restait d'une année sur l'autre une source de polémiques⁴⁶. Plus que jamais, Malte doit prévoir un système approprié de pouvoirs et de contre-pouvoirs et essayer de trouver un équilibre entre les besoins d'une lutte efficace contre la corruption (et d'autres formes de criminalité grave) et la préservation des droits fondamentaux. La recommandation issue de la première évaluation reste largement pertinente et doit être réitérée. Le **GRECO recommande (i) d'adopter un cadre légal permettant aux organes d'enquête pénale de solliciter et recourir à des techniques spéciales d'enquête (telles que les écoutes et autres mesures similaires) dans les dossiers d'infractions de corruption, en conférant à l'autorité judiciaire l'autorisation de leur utilisation et que les informations ainsi obtenues soient recevables devant les tribunaux, en accord avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et (ii) qu'il soit clairement établi pour toute autorité impliquée dans les enquêtes de corruption que les éléments de preuve obtenus régulièrement par ces moyens sont des éléments de preuve recevables en justice.**

Mécanismes d'application non pénaux

109. En ce qui concerne les ministres, secrétaires parlementaires et assistants parlementaires, le principal responsable de l'application des règles contenues dans le code de déontologie pour ces catégories d'agents publics était le Premier ministre, et ce jusqu'au 30 octobre 2018, date à laquelle la [loi sur les normes dans la vie publique](#) (LNVP) a été promulguée. Si un de ces agents publics se comporte ou agit de telle sorte que cela constitue à première vue une violation du Code de déontologie, le Premier ministre utilise son pouvoir discrétionnaire pour décider des mesures à prendre.

110. À compter du 30 octobre 2018, comme indiqué précédemment, le Commissaire aux normes dans la vie publique et la Commission du même nom sont chargés d'examiner les violations possibles de toute obligation légale ou éthique, notamment :

- les obligations imposées aux ministres, secrétaires parlementaires et assistants parlementaires : au regard de la [loi sur les normes dans la vie publique](#) (LNVP) et des obligations éthiques consacrées dans le Code de déontologie des ministres ;
- les obligations imposées aux personnes de confiance : au regard du code de déontologie annexé à la [loi sur l'administration publique](#);⁴⁷
- les obligations imposées à d'autres catégories de PHFE : le Premier ministre peut décider, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la LNVP, d'étendre l'applicabilité de celle-ci à d'autres catégories de personnes.

⁴⁶ Voir par exemple l'un des nombreux rapports médiatiques ici : <http://www.independent.com.mt/articles/2018-06-20/local-news/Legality-of-using-phone-taps-by-Malta-Security-Services-challenged-in-court-6736192082>
<http://www.independent.com.mt/articles/2014-06-15/news/the-malta-independent-launches-petition-on-extent-of-phone-tapping-5473435648>
<http://www.independent.com.mt/articles/2014-06-17/news/phone-tapping-publishing-data-would-undermine-national-security-muscat-5504499712/>
https://www.maltatoday.com.mt/news/national/40379/extent_of_phone_tapping_to_be_revealed_in_security_committee

⁴⁷ Une version révisée de la LAP a été adoptée et promulguée le 1er mars 2019, à l'exception de quelques dispositions, et les autorités ont indiqué que le code d'éthique des agents publics a lui aussi été révisé. Ces changements tardifs n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport.

111. Outre sa capacité à formuler des recommandations générales, le Commissaire, agissant de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte (formulée oralement ou par écrit, à condition qu'elle ne soit pas anonyme), peut décider d'ouvrir une enquête en vertu des règles 13 et suivantes de la loi sur les normes dans la vie publique (LNVP). Il doit suspendre son action lorsque des procédures policières ont été engagées ou sont en cours devant un tribunal, ou à la demande d'un tribunal. Le Commissaire peut convoquer des témoins et des personnes pour remettre des preuves ou soumettre des documents (faute de quoi l'intéressé est sanctionné pour outrage à commissaire et encourt une amende administrative de 50 à 2 500 euros). Le Commissaire détermine ses règles de procédure, à condition qu'elles soient contradictoires et fondées sur le principe d'un procès équitable.

112. Les règles prévoient différents résultats :

- a) si, pendant ou après l'enquête, des éléments de preuve sérieux donnent à penser qu'une inconduite ou un manquement significatif aux devoirs a été commis, le Commissaire « *renvoie l'affaire devant l'autorité compétente, y compris la police* » (paragraphe 18. 4)). Le Commissaire peut rester informé du traitement de l'affaire. Dans tous les cas, le Commissaire doit transmettre son rapport et ses conclusions sur une violation *prima facie* à la Commission (parlementaire) des normes dans la vie publique (paragraphe 22 et 27 de la LNVP) ;
- b) si, à l'issue de son enquête, il semble qu'une violation *prima facie* d'une obligation éthique ou d'une autre obligation légale ait été commise, le Commissaire doit faire rapport de ses conclusions à la Commission (paragraphe 22. 1)), si les conclusions sont que la question doit être renvoyée à une autre autorité, s'il y a eu une violation ou un comportement qui doit être modifié, ou si d'autres mesures doivent être prises. Les conclusions contiennent, le cas échéant, des recommandations sur les mesures à prendre.

113. Le Commissaire dispose d'un délai initial de six mois pour mener à bien son enquête. S'il lui faut plus de temps, il soumet néanmoins un rapport intermédiaire tous les six mois à la Commission.

114. Ladite Commission peut rejeter les conclusions (par décision motivée), mener d'autres enquêtes, ou approuver les conclusions et prononcer les mesures suivantes : a) admonester l'agent public faisant l'objet de l'enquête; b) envoyer le rapport à la police ou à la Commission permanente contre la corruption pour complément d'enquête; c) dans le cas d'un agent public, elle peut ordonner au gouvernement ou à l'organe compétent de prendre des mesures pour remédier aux violations (des dispositions spéciales sont prises dans le cas d'un parlementaire); d) recommander que la Chambre des représentants ordonne à la personne concernée de remédier au manquement.

115. En ce qui concerne les autres hauts responsables publics et catégories de PHFE qui relèvent du Code de déontologie des agents publics, la principale autorité qui reçoit notification d'une éventuelle violation est le Secrétaire permanent de l'organe/ministère concerné. Le chapitre J du code mentionne la possibilité d'appliquer une mesure disciplinaire ou de demander l'ouverture d'une procédure pénale. Les articles 32 et suivants de la loi sur l'administration publique⁴⁸ régissent le rôle de la Commission de la fonction publique, ses inspections et enquêtes, le droit de convoquer des personnes et de leur demander de témoigner sous serment, le droit de demander la production de documents et de procéder à des contrôles sur place. La Commission applique la loi sur les enquêtes à ces fins. Elle communique les résultats de ses enquêtes au Premier ministre et peut recommander l'ouverture d'une action disciplinaire ou pénale. Les autorités maltaises ont indiqué dans leurs dernières observations que ces dispositions n'avaient en fait jamais été en vigueur en raison d'une question de droit constitutionnel.

116. En ce qui concerne les **informations statistiques sur l'application** des principes d'intégrité et des exemples d'affaires traitées, les réponses au questionnaire contenaient l'information suivante

⁴⁸ Ibid

pour l'ensemble des mécanismes d'intégrité discutés ci-dessus : un rapport d'audit du BNA faisant état d'irrégularités dans le transfert de terres publiques en 2015 a conduit à la démission d'un haut fonctionnaire et d'un secrétaire parlementaire.

117. L'EEG estime que la création d'une fonction de Commissaire aux normes dans la vie publique (CNVP) est une évolution précieuse et opportune, ainsi qu'un élément central des mécanismes de surveillance des PHFE. Malheureusement, bien que la [loi sur les normes dans la vie publique](#) ait été adoptée au début de 2017, les conditions préalables à sa promulgation par le Gouvernement n'ont été remplies que le dernier jour de la visite de l'équipe d'évaluation (octobre 2018), avec la désignation du Commissaire. La loi est entrée en vigueur le 30 octobre 2018 et aucune information n'était donc disponible sur les avantages réels de ce nouveau mécanisme, qui est réglementé de manière complexe, avec des dispositions qui se chevauchent et qui ne sont pas cohérentes (par exemple, paragraphes 18. 4) et 22. 1) concernant le résultat d'une enquête menée par le Commissaire). En fin de compte, il semblerait que la seule sanction prévue soit un avertissement adressé par la Commission à la PHFE, à moins que l'affaire ne devienne une enquête criminelle parce qu'elle a été transmise à la police, la CPC ou un autre organe (non précisé par la loi). L'EEG s'attendait à ce que des sanctions plus efficaces et dissuasives soient appliquées dans certains cas, comme une réduction de salaire, le remboursement des dommages (en cas d'utilisation abusive de ressources publiques), la possibilité de recommander la révocation de la fonction publique, etc.

118. La nature des moyens qui devraient être mis en définitive à la disposition du CNVP n'apparaît pas non plus clairement. Au moment de l'examen du présent rapport, les autorités maltaises ont indiqué que le processus de recrutement du personnel de bureau était en cours et que cinq personnes avaient déjà été nommées. L'EEG a également noté que la compétence du CNVP ne s'étend pas aux actes qui se sont produits avant l'adoption de la nouvelle loi (article 14, paragraphe 1, de la LNVP). Les médias ont rapporté que le premier jour de son mandat, le CNVP a déclaré qu'il n'enquêterait peut-être pas sur l'affaire « 17Black », l'une des entités juridiques centrales soupçonnées d'être impliquées dans des relations secrètes avec des agents publics actuellement au service du gouvernement. D'aucuns craignent que cet organe ait, en définitive, peu de pouvoir.

119. En l'état actuel des choses, la compétence du CNVP s'étend aux ministres et aux secrétaires parlementaires (pour les obligations découlant de leur code de déontologie spécifique). Elle s'étend aussi, en raison de dispositions spéciales de la LNVP, aux personnes de confiance pour ce qui est de leurs obligations découlant du code de déontologie des agents publics. Toutes les autres PHFE sont, en principe, soumises aux dispositions disciplinaires générales applicables dans leur ministère, c'est-à-dire le ministre ou une autre PHFE selon la façon dont les pouvoirs ont été délégués. L'EEG note que ces personnes conservent un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'elles décident des mesures à prendre en cas de violation des règles de déontologie. Compte tenu du contexte maltais actuel et des nombreuses allégations selon lesquelles les règles actuelles ne sont pas respectées dans la pratique, cette situation n'est pas satisfaisante. En règle générale, toutes les personnes considérées comme des PHFE devraient être soumises aux normes de surveillance les plus élevées, ce qui suppose que des décrets supplémentaires soient adoptés pour étendre l'applicabilité de la LNVP à ces autres catégories d'agents publics. Pour l'heure, force est de constater qu'il n'existe même pas de vision claire des catégories de hauts fonctionnaires qui doivent être considérées comme des PHFE, d'où la recommandation relative à l'élaboration d'une stratégie formulée au début du présent rapport. Lorsque cette question aura été réglée, le CNVP devra être habilité à superviser la conduite de toutes ces PHFE. **Le GRECO recommande (i) que toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soient soumises, en règle générale, à la supervision du Commissaire aux normes dans la vie publique, qui devrait être doté des moyens et des possibilités appropriés pour enquêter et proposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, et (ii) que la compétence du Commissaire s'étende aux situations en cours même lorsque celles-ci résultent d'actions qui précèdent la promulgation de la loi sur les normes dans la vie publique.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilisation des services répressifs

Aperçu des divers services répressifs : les forces de police maltaises

120. Les forces de police maltaises (FPM) sont une force civile et l'unique organe de répression du pays. Elles sont réglementées par une nouvelle version de la [loi sur la police](#) d'avril 2017 (telle que modifiée), qui a remplacé la loi de 1961.⁴⁹

121. Les FPM ont pour mission d'assurer le respect de l'ordre et le maintien de la paix, de prévenir les infractions, de les détecter, de poursuivre leurs auteurs, de réunir des preuves et de traduire les coupables en justice. En ce qui concerne les poursuites, la loi établit certains pouvoirs et devoirs de la police, principalement le pouvoir d'arrêter un suspect et de procéder à une fouille, d'effectuer des contrôles routiers, les pouvoirs d'entrée, de fouille et de saisie avec et sans mandat, les pouvoirs de saisie et de rétention et les pouvoirs d'arrestation et de détention, qui sont tous réglementés par la loi sur la police et le code pénal respectivement. Outre les agents en uniforme qui exercent des fonctions dans les commissariats de police de l'ensemble des îles maltaises, les FPM disposent également d'équipes spécialisées.

122. Les FPM sont composées d'une série de départements centraux, notamment des services opérationnels tels que : a) le Département des enquêtes criminelles, b) la Brigade antidrogue, c) la Brigade des mœurs et la Cellule de lutte contre les infractions économiques, d) les services de protection, e) la Section spéciale, f) le Service d'application des lois administratives. L'organisation territoriale est basée sur deux régions comprenant au total 10 districts de police⁵⁰. Les FPM comptaient au total environ 2400 personnes (dont 2 300 agents assermentés) au moment de la visite. Environ un cinquième d'entre elles sont des femmes et ce n'est qu'en 2017 qu'une policière a atteint pour la première fois le grade de commissaire adjoint, qui est le deuxième grade le plus élevé après le chef de la police (le Commissaire). Il existe neuf grades au total.

123. Les FPM sont placées sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité nationale (MISN) et du Gouvernement pour les orientations stratégiques générales.

124. La nouvelle loi sur la police a porté création en 2017 d'un nouvel organe, le Conseil de gouvernance de la police (CGP), qui est chargé des tâches suivantes : a) développer la vision, les objectifs et les grandes orientations des forces de police ; b) élaborer un document stratégique à long terme ; c) donner des conseils sur toute recommandation qui lui est soumise ; et d) approuver les principales politiques en matière d'organisation. Les documents stratégiques mentionnés aux points a) et b) doivent être approuvés par le ministre. Le Conseil doit présenter un rapport annuel de ses travaux au ministre et ensuite à la Chambre des représentants. Les cinq membres du CGP sont nommés pour un mandat renouvelable de trois ans par le Premier ministre en concertation avec le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité nationale. Ils sont choisis parmi les personnes qui ont des connaissances et de l'expérience dans de tels domaines : la police, la gestion stratégique, la criminologie, la justice pénale, l'administration publique. Les membres du CGP ont finalement été désignés en février 2019. Le Commissaire et le Directeur général (voir ci-dessous) sont des membres sans droit de vote.

125. Les FPM sont dirigées par un Commissaire assisté de quatre adjoints et éventuellement de spécialistes techniques qui peuvent être recrutés à l'extérieur de la police. Les quatre adjoints sont responsables de quatre domaines différents : a) enquêtes et sécurité, b) appui aux missions et aux opérations, c) ressources humaines et administration, et d) technologies juridiques, financières et

⁴⁹ [Lien vers la loi de 1961](#) (telle que modifiée ultérieurement).

⁵⁰ [lien](#) vers l'organigramme

informatiques. Ils sont eux-mêmes assistés par des commissaires de police adjoints qui dirigent les différentes sections/régions, etc. Les ordres sont transmis par une chaîne de commandement « descendante » dans laquelle chaque rang transmet des instructions/ordre au rang inférieur suivant. La plupart des instructions sont données par écrit et sont habituellement conservées à des fins d'enregistrement.

126. En 2017, la nouvelle loi sur la police a donné lieu à la création de la fonction de Directeur général (DG), qui a été introduite pour aider le Commissaire de police sur toutes les questions administratives et quotidiennes et pour mettre en œuvre une politique plus systématique en matière de gestion des ressources humaines et de modernisation de la police. Son mandat spécifique comprend notamment les éléments suivants : assurer la réalisation en temps voulu des priorités et objectifs définis des forces de police ; définir et promouvoir une culture interne de bien-être, de respect et d'autonomisation ; fournir des conseils, des orientations et un encadrement professionnels sur toutes les questions administratives qui se posent ; jeter les bases de pratiques efficaces de gestion et de développement du personnel ; veiller à ce que les membres des FPM reçoivent une formation adéquate et possèdent les compétences et les connaissances nécessaires, et maintenir à cette fin des liens avec des institutions de formation ; mettre en œuvre des outils de mesure de la performance et des procédures internes ; gérer les processus d'appel d'offres et les marchés. Le DG a été nommé par le ministre chargé de la police, à la suite d'un concours ouvert auquel a participé la Commission de la fonction publique.

Accès à l'information, informations confidentielles et protection des données

127. Peu ou pas d'information sont disponibles sur ces sujets. Les autorités ont indiqué avant et pendant la visite que ces questions sont régies par le [Code d'organisation et de procédure civile](#), qui ne concerne que la manière dont les personnes directement considérées comme suspectes par les forces de l'ordre ont accès aux données et au dossier concernant leurs procédures. Après la visite, elles ont également fait référence à l'existence de dispositions similaires du Code pénal. L'EEG a noté que la loi sur la police (article 62 et suivants) constituait la base juridique qui permettait aux FPM de recueillir et de conserver des données de diverses sortes (empreintes digitales, photographies, mesures, échantillons corporels et sanguins, pratiques criminelles, etc.) et de traiter ces données dans le cadre d'enquêtes ou pour l'identification future des auteurs d'infractions pénales. Le paragraphe 2 de l'article 89 interdit la divulgation de données, et la liste des infractions disciplinaires figurant à l'annexe 2 de la loi sur la protection des renseignements à caractère personnel comprend la divulgation de renseignements confidentiels à des personnes qui n'y ont pas droit. L'obligation de confidentialité s'applique à tout agent public en vertu de la loi sur le secret professionnel.

128. L'EEG a noté que, en plus de ce qui précède, la loi sur la police interdit la communication à la presse ou aux médias de radiodiffusion « de détails (...) concernant l'identité d'une personne arrêtée » ou « qui est sur le point d'être inculpée devant un tribunal, ou de toute enquête ». Elle rappelle que la police maltaise est actuellement confrontée à des allégations d'inefficacité et d'obéissance/soumission politique au gouvernement. Ces allégations s'expliquent par le manque d'informations mises à la disposition du public sur les mesures qui pourraient être prises pour lever les soupçons selon lesquels des hauts fonctionnaires et membres du gouvernement auraient pu être impliqués dans des actes de corruption et d'autres actes illégaux. Il est important que Malte parvienne à trouver un bon équilibre entre, d'une part, les droits des accusés et la présomption d'innocence, et, d'autre part, le droit du public d'être informé ainsi que la nécessité, pour la police maltaise, de rendre des comptes aux citoyens. Il faudrait pour cela prévoir des exceptions à l'interdiction totale imposée à la police de transmettre officiellement des informations sur les affaires qu'elle traite, et mettre en place des mesures institutionnelles et pratiques adéquates pour que la police maltaise dispose d'une politique officielle de communication. En ce qui concerne la communication avec le grand public et les médias, la création d'une fonction de porte-parole ou d'attaché de presse chargé de diffuser des messages et de répondre aux questions pourrait être judicieuse. Les victimes d'actes criminels et leurs proches devraient également avoir le droit de

recevoir des informations sur l'évolution des procédures relatives à leurs affaires. Le meurtre de Mme Daphne Caruana Galizia a montré à maintes reprises la détresse de sa famille, qui cherche constamment de nouvelles informations sur l'évolution de l'affaire et le travail de la police⁵¹. Une telle politique contribuerait également à diminuer la pression exercée par les médias, les ONG et d'autres organes ou personnes qui sont intéressés par les informations émanant de policiers agissant à titre individuel, et donc à réduire les risques de fuites inappropriées, de vente d'informations, etc. L'EEG a parcouru de nombreux articles dans les médias faisant référence à des informations fournies par des sources d'initiés. **Le GRECO recommande que la police maltaise mette en place une politique lui permettant de communiquer, à intervalles réguliers et par des canaux désignés, des informations sur ses travaux, y compris sur les mesures prises en ce qui concerne les cas concrets qui présentent un intérêt particulier pour le public ou les victimes de la criminalité et les personnes qui leur seraient étroitement liées.**

Confiance du public dans les autorités répressives

129. L'EEG a été informée qu'aucun sondage d'opinion officiel sur la police n'avait été effectuée à Malte depuis les années 90, mais que les médias et d'autres avaient conduits les leurs. Le premier sondage médiatique de ce type que l'EEG ait pu consulter date de 2015⁵², qui indique que 72 % des personnes interrogées estiment que la police nécessite des réformes en profondeur. Les commentaires accompagnant les résultats ont notamment indiqué qu'« *Au fil des ans, les forces de police ont été mêlées à de trop nombreuses controverses (...)* ». L'EEG a également noté que l'actuel Commissaire avait lui-même été la cible fréquente de critiques du public pour ses promotions rapides, son manque de leadership et ses sympathies pour le Premier ministre exprimées sur son blog. Certaines des personnes rencontrées au cours de la visite regrettaient la situation actuelle tout en soulignant que les FPM avaient aussi obtenu de bons résultats en matière de trafic de drogue.

130. L'EEG a noté que ce qui précède confirme les résultats critiques de sondages officiels tels que ceux qui ont été effectués dans le cadre de l'Eurobaromètre, même si dans sa dernière édition de l'automne 2018 le niveau de confiance du public a augmenté de nouveau de 15% par rapport à 2015. Ceci confirme aussi la nécessité de renforcer les dispositions en matière d'intégrité, notamment celles qui sont relatives aux conflits d'intérêts (voir paragraphes 138 et 160). Il est donc opportun pour Malte de commencer à élaborer une politique/stratégie globale qui répondrait aux préoccupations exprimées par la population (voir la recommandation en ce sens au paragraphe 134).

Égalité de genre

131. Comme indiqué dans la présentation générale des FPM, les femmes sont traditionnellement fortement sous-représentées dans les forces de police, tant globalement qu'aux postes de direction. L'EEG a également noté que des textes juridiques et réglementaires faisant référence aux fonctions de police sont rédigés en tenant compte des hommes et non de l'égalité des sexes mais dans leur introduction, il est généralement indiqué que toute référence à un « il » s'adresse également à un personnel féminin. Lors des réunions avec la police et des entretiens avec son DG sur les plans établis pour moderniser le volet « gestion des ressources humaines », aucune référence n'a été faite à des projets particuliers visant à promouvoir un meilleur équilibre entre les sexes. L'EEG rappelle qu'une représentation équilibrée des deux sexes dans une institution et sa direction est un gage de démocratie et témoigne de l'égalité des droits humains et des droits sociaux, mais aussi qu'elle peut contribuer à promouvoir l'intégrité au sein d'une institution et à lutter contre des « lois du silence » propres à un genre etc. Voir aussi le paragraphe 134 à cet égard. Les autorités ont indiqué dans leurs derniers commentaires qu'au sein des forces de police, un groupe de travail « Égalité et Diversité » a

⁵¹ <https://www.independent.co.uk/news/world/daphne-caruana-galizia-murder-malta-journalist-year-on-anniversary-corruption-a8585186.html>

⁵² https://www.maltatoday.com.mt/news/national/56463/online_poll_absolute_majority_mistrust_maltas_police_force

été récemment créé, présidé par le DG, afin d'aborder ces thématiques et de formuler des propositions.

Syndicats et organisations professionnelles

132. Il existe deux syndicats de police à Malte : l'Association maltaise de police (1 575 membres dont 298 femmes) et l'Union des policiers (1257 membres, 1080 hommes et 177 femmes).

Politique anti-corruption et d'intégrité

Politique de lutte contre la corruption et d'intégrité, déclarations de mission et principes éthiques

133. S'agissant d'une éventuelle politique consacrée à lutte contre la corruption, les réponses au questionnaire font référence à l'existence du Groupe des audits et des enquêtes internes et du Directeur général, ainsi qu'à la fonction de contrôle du Bureau du Médiateur et de la Commission permanente contre la corruption. Les réponses indiquent également que les mesures et règlements disciplinaires adoptés par la Commission de la fonction publique (voir paragraphes 88 et 89 ci-dessus) s'appliquent également aux services répressifs. La mission générale des FMP, définie à l'article 4 de la loi sur la police, est de faire en sorte que Malte soit un État sûr et protégé. Les forces de police ont sept objectifs principaux, dont l'un est « d'accomplir honnêtement et efficacement toutes les tâches qui leur sont assignées par la présente loi ou par toute autre loi ».

134. La visite sur place a confirmé qu'il n'y avait pas de politique spécifique de lutte contre la corruption ou d'intégrité en place pour les FPM. Il s'agit là d'une lacune importante qui doit être comblée, comme dans le cas des PHFE examinés dans la première partie du présent rapport. L'EEG se félicite que le Directeur Général nouvellement nommé en 2017 ait donné l'assurance qu'il traiterait la question de l'administration générale (à l'exception des opérations) des FPM, et ait indiqué qu'un certain nombre de réformes lui avaient été confiées ou sont envisagées : introduction d'un agent chargé du respect de la conformité, nouvelle formation interne axée sur l'éthique et la qualité de la gestion, définition des descriptions de poste pour toutes les fonctions de gestion, etc. Des éléments d'intégrité seront inclus dans le cadre de ce projet général de transformation et de réforme. L'EEG appuie cette démarche, d'autant plus que le nouveau Conseil de gouvernance de la police (CGP) a été récemment nommé et que ses tâches consistent notamment à élaborer la vision, les objectifs et les orientations des FPM et à élaborer un document stratégique à long terme. Le niveau actuel de confiance du public (voir aussi les paragraphes 129-130) et les diverses lacunes identifiées dans le présent rapport appellent des améliorations rapides qui ne peuvent être réalisées que par une action concertée et l'appropriation collective de ces réformes. De toute évidence, une telle stratégie devra tenir compte non seulement des problèmes actuellement identifiés à la lumière des pratiques disciplinaires ou judiciaires, mais aussi de ceux qui concernent les activités exposées à des risques plus ou moins élevés (approche fondée sur les risques) – voir également les paragraphes 139 et suivants ci-après sur l'absence d'une approche fondée sur les risques dans l'élaboration des politiques. **Le GRECO recommande l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption à l'intention des forces de police maltaises, fondée sur des évaluations appropriées des risques, afin de promouvoir une culture de l'intégrité et de rétablir la confiance du public dans la police grâce à la mise en place d'un ensemble solide de règles, à une conformité effective aux règles établies, à des systèmes de progression de carrière fondés sur le mérite, à la neutralité politique, à une indépendance opérationnelle suffisante, à une sensibilisation accrue ainsi qu'à un équilibre des sexes à tous les échelons.** La Recommandation Rec (2001) 10 du Comité des Ministres sur le Code européen d'éthique de la police peut donner des orientations utiles pour la conception d'une telle stratégie.

135. Le corpus principal des règles de conduite est contenu dans la loi sur la police, sous la forme d'une liste d'infractions disciplinaires spécifiques qui figure à l'annexe 2 de la loi en combinaison avec l'article 24. Il s'agit a) d'un comportement indigne (par exemple, utiliser de mots diffamatoires ou insultants, pousser un collègue à commettre un manquement à la discipline), b) d'un comportement indiscipliné ou tyrannique, c) d'un refus d'obéir aux ordres, d) d'une négligence professionnelle (par exemple, négliger une tâche, laisser un détenu s'échapper, omettre de signaler une question qui doit l'être), e) d'un recours à la duperie ou la tromperie (par exemple, faire de fausses déclarations, détruire des documents officiels), f) d'un abus de confiance (par exemple, divulguer des informations, faire des déclarations anonymes au Commissaire), g) d'une pratique de corruption (voir ci-dessous), h) d'un exercice illégal ou inutile de l'autorité, i) d'un acte de malveillance, j) d'une absence injustifiée, etc.

Loi sur la police, annexe 2 - infractions disciplinaires

(...)

7. Pratique de corruption : notamment si un membre des forces de polices :

- a) reçoit un pot-de-vin ;
- b) omet de rendre compte ou de rendre rapidement et réellement de l'argent ou des biens qu'il a reçus dans ses fonctions officielles ;
- c) sollicite ou reçoit directement ou indirectement des primes, des cadeaux, des souscriptions ou des attestations sans le consentement du Commissaire ;
- d) se soumet une obligation pécuniaire à l'égard d'une autorité compétente, ou d'une personne titulaire d'une licence délivrée par le Commissaire ou dont l'octroi ou le renouvellement doit être signalé ou justifié par la police ;
- e) profite indûment de son poste de policier pour en tirer un avantage personnel ;
- f) en sa qualité de membre des forces de police, écrit, signe ou donne sans l'accord du Commissaire, une attestation ou toute autre recommandation visant à obtenir un emploi pour une personne ou à appuyer une demande de quelque nature que ce soit ;
- g) sans l'accord du Commissaire, appuie une demande d'octroi d'une licence de quelque nature que ce soit ;
- h) sans motif valable et suffisant, est ou devient sujet à des difficultés financières.

136. L'adopté en 2002 contient diverses références et observations concernant l'intégrité, l'honnêteté, la neutralité, le professionnalisme, l'équité, etc., par exemple : a) « L'intégrité et l'honnêteté de chaque membre de la police maltaise doivent s'étendre à sa vie personnelle et privée et aucun membre ne peut se livrer à une activité susceptible de jeter le discrédit sur la police ou sur lui-même, ou de diminuer son efficacité dans l'exercice de ses fonctions ; l'affiliation active ou publique d'un membre de la police maltaise à un parti politique est interdite » ; b) « Tout membre de la police maltaise doit s'opposer à toute tentative visant à compromettre son impartialité ou à saper l'intégrité des forces de police. Un membre de la police maltaise ne doit accepter aucun cadeau, faveur, escompte ou invitation susceptible de compromettre ses fonctions actuelles ou futures » ; c) « La police maltaise et chacun de ses membres sont responsables de leurs actes devant le public au nom duquel ils exercent des fonctions de police. C'est pourquoi la tâche qui nous est confiée de gérer et contrôler des ressources publiques est une responsabilité qui incombe à tous les membres des forces de police. »

137. Les autorités ont indiqué que le Code de déontologie des agents publics mentionné plus haut au sujet des PHFE s'applique également aux membres de la police maltaise. Ces deux codes sont exécutoires et peuvent entraîner des sanctions disciplinaires en cas de manquement aux devoirs de l'agent public concerné.

138. L'EEG se réjouit de constater que Malte dispose de règles générales complètes qui guident la conduite des services répressifs dans leur travail quotidien, soit sous la forme de principes éthiques, soit sous la forme d'exigences disciplinaires. Cela étant, les entretiens sur place ont montré qu'il est clairement nécessaire de mettre à jour ces textes qui ont 15 ans ou plus, de revoir la cohérence des règles et de les compléter par des directives plus détaillées. De nouvelles tendances sont apparues, par exemple des policiers qui utilisent les médias sociaux de manière discutable (y compris le Commissaire lui-même lorsqu'il exprime son admiration pour le Chef du Gouvernement). L'EEG rappelle que les règles de conduite devraient être incorporées dans un document vivant, qui peut être mis à jour à intervalles réguliers et complété au besoin par des exemples et des explications. En outre, les règles sont incohérentes sur un large éventail de sujets, y compris les cadeaux (qui sont parfois confondus avec des pots-de-vin), ou ne sont pas assez spécifiques, par exemple en ce qui concerne les conflits d'intérêts (voir également les sections correspondantes ci-après sur les cadeaux, les conflits d'intérêts, les activités parallèles, les contacts avec des tiers, etc.) On sait par ailleurs qu'un texte, aussi parfait qu'il puisse l'être, ne peut pas anticiper toutes les situations qui surviennent dans la vie quotidienne et le travail. Il est donc essentiel que les policiers puissent se tourner vers une personne désignée qui peut fournir des conseils confidentiels sur l'intégrité et d'autres questions (il ne doit pas s'agir pour autant de personnes ou d'organismes chargés de tâches de supervision et de discipline) - voir aussi le paragraphe 43. **Le GRECO recommande (i) que les normes de conduite applicables aux agents des services répressifs, y compris en ce qui concerne les cadeaux, les conflits d'intérêts, les relations avec des tiers et d'autres sujets d'actualité soient consolidées et mises à jour, et (ii) que ces normes soient complétées par des orientations appropriées et des possibilités de demander des conseils confidentiels en cas de dilemmes éthiques.**

Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption.

139. Il n'a pas été mené d'analyses des activités et services exposés à la corruption et à des situations à risque. Les autorités n'ont pas fait non plus référence à l'existence d'un document décrivant un cas connu ou avéré de corruption ou d'inconduite connexe commis par des services répressifs.

140. L'EEG rappelle que les approches fondées sur le risque sont aujourd'hui une caractéristique commune de l'élaboration des politiques, qu'il s'agisse de politiques anticorruption ou d'autres sujets (gestion des ressources publiques, risques de réputation, gestion des ressources humaines et des technologies de l'information, etc.). Des analyses appropriées du risque doivent être effectuées et contribuer à la conception de stratégies, de politiques, de règles et de pratiques. La recommandation formulée plus haut en ce qui concerne la nécessité d'une stratégie tient compte de cet aspect.

Principe des « quatre yeux » et autres mesures internes

141. Les réponses au questionnaire portaient sur les points suivants : a) les ordres ou instructions sont transmis de façon descendante (du sommet à la base) et la grande majorité d'entre eux sont communiqués sous forme écrite et conservés dans des dossiers de police ou consignés par d'autres moyens manuels ou électroniques ; b) tous les échelons hiérarchiques sont tenus de signaler des activités suspectes ; c) des mesures telles que les contrôles aléatoires sont également utilisées.

142. Les entretiens sur place ont confirmé qu'il n'existe pas, pour le moment, de politique dédiée permettant de partager les responsabilités ou de systématiser le principe des « quatre yeux » dans les routines de travail. Comme dans d'autres pays, les patrouilles de rue sont de plus en plus effectuées par des agents isolés. Dans le contexte de l'élaboration d'une stratégie, qui a été recommandée précédemment (voir le paragraphe 134), cette question mériterait d'être prise en considération dans le cadre de l'examen des domaines de travail et des procédures vulnérables aux risques.

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins

143. Les autorités ont fait référence à la possibilité d'utiliser des livraisons surveillées et de mener des opérations d'infiltration conformément à la loi pertinente (par exemple l'ordonnance sur les drogues dangereuses) avec l'approbation d'un magistrat. Les contacts avec les informateurs sont toujours signalés à l'échelon hiérarchique supérieur, où l'information est enregistrée, et les informateurs peuvent participer à des livraisons contrôlées. Ce sujet mériterait également d'être pris en considération par les autorités maltaises dans le cadre de l'examen des domaines de travail et des procédures susceptibles de présenter des risques qui conduiront à l'adoption d'une stratégie sur l'intégrité au sein des FPM.

Conseils, formation et sensibilisation

144. L'EEG n'a pas été informée de l'existence d'initiatives, politiques et/ou programmes existants visant à donner des conseils à un agent des services répressifs et à sensibiliser les forces de police aux mesures en faveur de la prévention de la corruption et de l'intégrité, à l'exception de la formation dispensée par l'Académie des forces de l'ordre. Il n'existe pas non plus de mesures spécifiques pour donner au public des informations sur la politique d'intégrité et le système de gestion des risques existant dans ce domaine, et sur la conduite attendue de ces agents. Le public peut obtenir des informations générales sur les normes susmentionnées en consultant les lois et codes publiés sur le portail du gouvernement.

145. L'Académie des forces de l'ordre est un établissement d'enseignement autonome créé pour assurer la formation et le perfectionnement professionnel des membres des forces de l'ordre à Malte, y compris les forces armées de Malte, le Département de la protection civile, les établissements pénitentiaires et les forces de police maltaises. Les droits fondamentaux et l'éthique constituent un module de formation spécifique qui est dispensé à tous les nouveaux policiers (18 heures). Dans le cadre de ce module spécifique, les participants doivent : a) identifier les principales législations nationales et internationales relatives aux respects des droits humains fondamentaux dans les services répressifs ; b) décrire les principales questions éthiques qui se posent aux policiers ; c) comprendre qu'il est important de ne pas porter de jugement et de traiter les personnes avec la dignité et le respect qui leur sont dus ; d) détecter le risque d'une victimisation secondaire ; e) souligner les droits des suspects, des victimes et des témoins ; f) recenser les questions éthiques dans le contexte de la justice pénale ; g) analyser les dilemmes éthiques pour parvenir à des conclusions en toute connaissance de cause ; h) faire preuve de sensibilité dans la diversité, en particulier avec les populations interculturelles et les personnes vulnérables.

146. Le module, qui comprend des études de cas et des jeux de rôle, doit être obligatoirement suivi par tous les policiers qui sont évalués dans le cadre de deux examens écrits. Au total, de 80 à 100 nouveaux policiers sont formés chaque année. Les sujets des droits fondamentaux et de l'éthique sont également intégrés dans d'autres domaines tels que la manipulation sans risque des armes, les pouvoirs et les devoirs de la police, les enquêtes, etc. Cette catégorie de formation est incluse dans la formation en cours d'emploi et la formation fondée sur la promotion.

147. L'Académie des forces de l'ordre est sur le point d'habiliter des programmes de formation, y compris le module d'étude sur les droits fondamentaux et l'éthique. L'Agence des droits fondamentaux a élaboré une « Formation fondée sur les droits fondamentaux : manuel de formation de la police » qui sera incorporée dans ce nouveau module.

148. Les entretiens sur place ont confirmé que l'[Académie des forces de l'ordre](#) ne dispense pas de formation régulière en cours d'emploi aux membres de la police. Le sujet de l'intégrité fait partie d'un module de base de 18 heures incorporé dans la formation initiale des nouvelles recrues, qui est axée sur les droits fondamentaux et l'éthique. Six heures sont consacrées à ces sujets, ce qui est clairement insuffisant selon l'EEG. L'Académie compte également un conseiller qui peut être

contacté à tout moment pour obtenir des conseils et du mentorat. L'EEG a été informée que des policiers en service le consultent également. Il est peu probable cependant que ces policiers, qui n'ont aucune occasion de se former à l'Académie après leur formation initiale, connaissent ces possibilités. Pour l'heure, seul un nouveau programme lancé en janvier 2019 à l'intention des policiers et des sergents contient des éléments de formation en cours d'emploi sur des sujets liés à l'intégrité. Les programmes de formation en cours d'emploi ont été supprimés en 2013. Apparemment, l'Académie n'a plus assez de ressources pour offrir une formation spécialisée en cours d'emploi à toutes les catégories d'agents. Seules quelques catégories (personnel pénitentiaire, services d'immigration) en bénéficient. Même les hauts gradés ne bénéficient pas d'une formation spécialisée (à l'encadrement, exemple, etc.). Il semble que les FPM organisent elles-mêmes certaines séances de formation en cours d'emploi pour ses inspecteurs. Mais, dans l'ensemble, force est de constater que peu de choses sont faites concernant les sujets spécifiques abordés dans le présent rapport. Il n'existe pas non plus de politique de formation en cours d'emploi permettant de répondre à tous les besoins d'une politique d'intégrité plus solide qu'il serait bon d'introduire à la suite de la première recommandation. Enfin et surtout, l'article 13 de la loi sur la police dispose que tout policier doit s'engager dans un processus constant de perfectionnement professionnel grâce à une formation continue. L'EEG estime que la formation dans les forces de l'ordre est l'une des pierres angulaires du développement d'une police qui soit en accord avec les objectifs-même de celle-ci. Prenant en considération que la police maltaise est une autorité civile avec des objectifs clairement affirmés d'une police civile, il est quelque peu difficile de comprendre que la formation soit la responsabilité d'un établissement qui forment aussi les forces militaires et d'autres catégories d'agents publics, tels que les personnels pénitentiaires etc. En accord avec le Code Européen d'Éthique de la Police (Rec(2001)10, paragraphes 26-28), il serait opportun que la police dispose de son propre centre ou sa structure de formation, ou pour le moins de mieux dissocier la formation de la police des autres formations, et d'ouvrir cette formation de la police aux autres secteurs de la société. Surtout, l'EEG est convaincue que tant la formation initiale que continue doivent être renforcées, y compris à l'égard des personnels de police des divers niveaux hiérarchiques, et spécialement pour ce qui est des thèmes tels que l'intégrité dans la police, la neutralité de la police, l'indépendance opérationnelle, les conflits d'intérêts etc. De ce fait, **le GRECO recommande de renforcer les programmes de formation et les mesures de sensibilisation à l'intégrité et à l'éthique professionnelle (couvrant les conflits d'intérêts et autres questions liées à la prévention de la corruption) à l'intention des organes répressifs, en tenant compte de leur spécificité, de la diversité de leurs tâches et de leur vulnérabilité.**

Recrutement et perfectionnement professionnel

Recrutement et nominations

149. Les rangs hiérarchiques sont les suivants : Commissaire de police (nommé par le pouvoir politique), commissaires adjoints, sous-commissaires surintendants et inspecteurs. Les autres grades sont le sergent-major, le sergent et les agents de police. Tous ces emplois sont permanents. Les agents de police de réserve sont employés dans le cadre d'un contrat annuel qui est renouvelé en fonction de la qualité de la performance et avec l'approbation du Commissaire. Tous les agents assermentés rejoignent les FPM en tant qu'agents de police ou inspecteurs avant de progresser dans la hiérarchie.

150. Le recrutement de nouveaux agents des services répressifs est basé sur des appels publics à candidatures. Les promotions sont basées sur des appels internes. Seul le Commissaire de police est nommé par le Premier ministre. Toutes les décisions relatives à la mobilité (transfert, rotation, détachement, etc.) sont prises par le Commissaire. Les révocations relèvent de la compétence de la Commission de la fonction publique mentionnée plus haut en ce qui concerne les PHFE.

151. Il existe des procédures de contrôle, notamment la vérification des casiers judiciaires, ainsi que des contrôles auprès de la police de district, de la Brigade des stupéfiants, du Département des

enquêtes criminelles, du Département des crimes économiques et des services de sécurité maltais. Les tests de dépistage de la toxicomanie concernent également toutes les recrues et tous les cadets qui rejoignent les FPM, y compris de façon aléatoire ou ponctuelle (par exemple après une période de congé de maladie).

152. Comme indiqué précédemment, les nouvelles recrues sont formées à l'Académie des forces de l'ordre.

Évaluation de la performance et promotion à un grade supérieur, mobilité, rotation

153. La performance des agents des services répressifs est évaluée par le supérieur sous l'autorité duquel ils exercent ses activités mais les informations n'ont pas été fournies sur la façon dont le dispositif fonctionne, les critères utilisés, la périodicité etc.

154. Les évaluations ci-dessus ne sont prises en compte que si des conséquences négatives apparaissent. Dans ce cas, un entretien est organisé avec le Département des ressources humaines et le rapport est examiné. Les réponses au questionnaire ne font référence à aucune politique fondée sur le mérite qui tiendrait compte des évaluations ou d'autres facteurs de promotion à un grade supérieur, de l'évolution de carrière, etc.

155. Il n'existe aucun mécanisme permettant d'évaluer l'intégrité des personnes tout au long de leur parcours professionnel, par exemple au moyen de tests d'intégrité aléatoires ou ciblés. Il n'existe pas non plus de politique de mobilité ou de rotation en tant que telle (des informations contradictoires ont été fournies à l'EEG à ce sujet).

156. L'EEG estime qu'il convient de redoubler d'efforts en ce qui concerne la sélection et la promotion des agents des services répressifs à Malte, et l'évaluation de leur intégrité au cours de leur carrière. Les descriptions d'emploi et de poste n'ont pas été faites de façon appropriée jusqu'à présent pour tous les grades (elles sont en cours de rédaction pour les grades supérieurs) et les promotions devraient correspondre aux évaluations de performance. En clair, celles-ci devraient également être prises en compte dans le parcours professionnel. Le niveau d'intégrité pourrait être évalué dans ce contexte, en plus des tests périodiques d'intégrité. Il est essentiel de fixer des critères transparents et objectifs pour prendre des décisions concernant la carrière d'un agent de police. Ces critères peuvent également faciliter la vie des supérieurs et limiter les accusations de partialité ou de favoritisme de la part de ceux qui ne sont pas assez performants mais qui contestent néanmoins une mauvaise évaluation. Une approche fondée sur le mérite (prenant en compte les appréciations périodiques et les compétences supplémentaires acquises par la formation) et la participation de jurys aux processus de sélection et de décision sur les promotions hiérarchiques contribuerait à lutter contre le népotisme ressenti et le sentiment répandu que les affinités politiques ou d'autres facteurs illégitimes peuvent jouer un rôle important. L'EEG a été informée que le Commissaire a souvent trop de pouvoir de décisions, y compris en ce qui concerne la mobilité et les transferts. Des représentants des syndicats ont souligné que des vagues de décisions contestables avaient été prises sur les recrutements et les promotions. L'EEG rappelle également que les règles de conduite interdisent les affinités politiques dans le cadre des fonctions des FPM. En ce qui concerne les grades les plus élevés, la nomination de hauts gradés – y compris le Commissaire lui-même – a parfois été entachée de contestations similaires⁵³. Les fonctionnaires de rang supérieur ne sont pas systématiquement soumis à des tests, qui sont souvent basés sur un simple entretien et laissent donc une marge de décision discrétionnaire importante. Dans le contexte actuel, il est clair que Malte doit prendre des mesures résolues pour améliorer la politique de gestion de carrière. **Le GRECO recommande (i) que des critères objectifs, équitables et transparents, fondés sur le mérite et des concours ouverts appropriés, soient clairement prévus et utilisés efficacement pour tous les recrutements et**

⁵³ https://www.maltatoday.com.mt/news/national/68165/laurence_cutajar_appointed_police_commissioner

promotions dans la police maltaise, tant aux échelons inférieurs que supérieurs et (ii) que les décisions concernant la mobilité et les transferts soient prises en codécision avec un autre organe.

Suspension et révocation

157. Les autorités maltaises n'ont fourni aucun détail sur ces sujets dans leur communication préliminaire d'informations. Les suspensions et les révocations sont traitées dans la loi sur la police. Les jeunes recrues de rang inférieur, qui sont embauchées sur une base contractuelle et temporaire, ne bénéficient pas du statut professionnel dont bénéficient leurs collègues qui sont membres à part entière du corps des policiers. En ce qui concerne ces derniers, leur révocation peut être décidée à tout moment par le Premier ministre, sur recommandation de la Commission de la fonction publique, lorsque le policier n'est pas efficace, lorsqu'il n'est pas apte pour des raisons médicales ou lorsqu'il est dans l'intérêt public qu'il ne devrait plus exercer ses fonctions. Un policier peut également être révoqué par le ministre responsable des FPM si son poste est supprimé pour des raisons structurelles ou autres (auquel cas il peut bénéficier d'une pension dans certaines circonstances). Une révocation peut également résulter d'une décision disciplinaire rendue par la Commission de la fonction publique si le policier a commis une infraction grave.

Salaires et avantages

158. Le salaire annuel d'un policier qui entre dans les forces de police correspond à l'échelon 14, niveau 1, soit 14 928,02 EUR. Ce salaire augmente au fur et à mesure que le policier progresse ou à l'occasion d'une promotion. Outre les indemnités versées à ceux qui travaillent le dimanche et les jours fériés, il existe des indemnités pour des tâches particulières (pour ceux qui travaillent dans certaines équipes, le Département d'enquête criminel, la Brigade des stupéfiants, etc.), des indemnités de poste, des indemnités de qualification, etc. Il existe également des indemnités liées à des grades supérieurs qui sont comparables aux indemnités accordées aux officiers occupant des postes de direction (directeurs, etc.) dans la fonction publique. Les indemnités ne sont plus versées dès que le policier part à la retraite ; cependant, les policiers ont droit à une pension après 25 ans de service.

Conflits d'intérêts

159. Les réponses au questionnaire indiquent que la définition de la notion de conflit d'intérêts contenue dans le Code de déontologie des fonctionnaires (voir plus haut) s'applique également aux agents des services répressifs. Aucune autre information ou explication n'est fournie, à l'exception d'une référence à la circulaire GHQ 24/2015 sur la déclaration de certains intérêts (voir ci-dessous). Aucune information n'a été également communiquée sur la divulgation et la gestion ad hoc des conflits d'intérêts, l'obligation de retrait dans certains cas, la prise en compte de la situation des proches dans l'évaluation de certaines situations, etc. Aucun exemple n'est présenté et aucune information n'est donnée sur la façon dont un cas est abordé ou traité.

160. L'EEG estime que le sujet des conflits d'intérêts mérite d'être réglementé de façon plus détaillée dans les textes qui s'appliquent spécifiquement aux membres des FPM. Il est en effet peu probable que, dans leur travail quotidien, les membres des forces de police se réfèrent aux règles applicables aux agents publics dans la mesure où leurs propres obligations sont généralement plus strictes. L'EEG rappelle que des conflits d'intérêts peuvent survenir dans de multiples situations, en raison des activités parallèles de l'agent concerné, des liens avec les personnes impliquées dans la procédure, ou pour d'autres motifs. Un certain nombre de cas de ce type s'est produit ces derniers temps⁵⁴. Ceci affecte en fin de compte l'image de l'institution. Les règles relatives aux conflits d'intérêts devraient réglementer la façon dont ces conflits sont gérés (divulgation, exercice éventuel

⁵⁴ <http://www.independent.com.mt/articles/2018-10-05/local-news/Constitutional-Court-orders-Silvio-Valletta-out-of-Caruana-Galizia-murder-investigation-6736197323>

du droit de retrait, récusation, etc.), y compris au cas par cas, lorsqu'ils surviennent dans des circonstances qu'elles n'ont pas nécessairement prévues. Une recommandation a été formulée précédemment en vue de renforcer les règles de conduite, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts (voir paragraphe 138).

Interdictions ou limitations de certaines activités

Cadeaux et invitations

161. L'EEG a noté que la liste des infractions disciplinaires figurant dans la loi sur la police (à l'annexe 2) n'interdit que la prise de pots-de-vin et que le Code de déontologie de la police contient certains commentaires (qui ne sont pas nécessairement réglementaires) qui font référence à une interdiction de principe de « tout cadeau, faveur, remise ou invitation qui pourrait être considéré comme compromettant ses fonctions actuelles ou futures ». Lors des entretiens sur place, les autorités ont mentionné l'existence d'un autre corpus de règles figurant dans une circulaire spéciale qui est publiée de temps à autre et porte sur les cadeaux de Noël. La dernière version disponible a été publiée le 28 novembre 2018 par le Cabinet du Premier ministre (circulaire n°8/2018). Le texte rappelle les circulaires antérieures et qu'il est interdit à tous les agents de faire des cadeaux à une personne exerçant des fonctions de supervision. Il interdit également aux clients ou aux sociétés commerciales de parrainer des fêtes de Noël.

162. L'EEG a noté au cours des réunions avec les FPM que les interlocuteurs confondaient les cadeaux et les invitations avec la notion pénale de corruption. Il a parfois été déclaré qu'un cadeau ou un autre avantage est traité comme un pot-de-vin et donne lieu à une procédure pénale pour corruption. L'EEG rappelle que les règles relatives aux cadeaux, invitations et autres avantages sont par définition de nature préventive et qu'il est plus facile d'imposer des restrictions ou des interdictions ex ante visant ces avantages que de rechercher ex post une condamnation pénale pour des faits de corruption passive (ou active), à condition que l'institution qui emploie la personne concernée porte effectivement l'affaire devant les tribunaux. Malte a clairement besoin d'un ensemble solide de règles encadrant l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages (faveurs, invitations, etc.). Une recommandation concernant l'examen des règles de conduite a déjà été publiée et la question des cadeaux doit être traitée dans ce contexte (voir paragraphe 138).

Incompatibilités, activités extérieures et restrictions applicables après la cessation des fonctions

163. Les agents maltais des services de répression ne sont pas soumis à une interdiction stricte d'occuper un poste/fonctions ou exercer des activités extérieures, que ce soit dans le secteur privé ou public. Cependant, ces occupations supplémentaires doivent en principe être approuvées.

164. En juillet 2015, le Commissaire a publié la circulaire GHQ 24/2015 qui rappelait les dispositions applicables (il s'agissait alors de l'article 6 f) de la troisième annexe de la loi sur la police) et l'obligation de ne pas exercer d'activités économiques, commerciales ou financières incompatibles avec leurs fonctions officielles. Il avait ajouté que ces activités seraient interdites sauf si elles concernent des investissements en lien avec la bourse de Malte ou des banques commerciales. La circulaire GHQ n° 8/2018 a été publiée ensuite en février 2018, laquelle fait référence à l'article 11 de la loi sur la police :

Loi sur la police, article 11

11. Tout policier est censé exercer ses fonctions à part entière et consacrer tout son temps au service des forces de police ; il ne saurait exercer aucune autre activité sauf si le Commissaire lui en a donné l'autorisation par écrit.

165. La circulaire n°8 :2018 souligne que « *tout membre des forces de police qui exerce, ou propose, une activité économique, commerciale ou financière qui n'a pas été déclarée auparavant doit en aviser le Commissaire, par écrit et dans les plus brefs délais* ». La circulaire porte création d'un conseil composé de trois membres (un commissaire adjoint, un directeur général et un sous-commissaire) pour examiner les cas particuliers et autoriser « *uniquement les activités compatibles avec l'éthique et les valeurs des forces de police de Malte* ».

166. L'EEG considère qu'il est nécessaire d'adopter une approche plus rigoureuse en matière d'activités accessoires. En l'état actuel des choses, l'organe nouvellement créé a trop de latitude pour décider quelles activités parallèles sont autorisées ou non. Bizarrement, au cours des entretiens sur place, il a également été indiqué qu'en règle générale, c'est au Secrétaire permanent du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité nationale qu'il incombe d'autoriser de telles activités, ce qui laisse clairement penser que les règles en vigueur sont peu ou mal connues. La circulaire précédente de 2015 avait déjà mis en évidence la tendance des agents de police à exercer des activités parallèles sans respecter leurs obligations déclaratives (par ignorance ou méconnaissance). Malte doit prendre des mesures plus résolues dans les domaines susmentionnés. **Le GRECO recommande que l'exercice d'activités parallèles soit réglementé par des critères stricts et plus explicites et que des mesures complémentaires soient prises pour promouvoir ces règles et garantir leur respect effectif.**

Utilisation abusive des ressources publiques

167. Les autorités n'ont pas pu fournir d'indication des règles applicables (s'il en existe) dans ce domaine de la prévention de la corruption. Comme indiqué précédemment pour les PHFE, le détournement de fonds constitue une infraction pénale au titre de l'article 127 du Code pénal (l'alinéa 1 traite spécifiquement du secteur public). Dans leurs derniers commentaires, les autorités maltaises précisent que le Code d'éthique et les obligations professionnelles comprennent un devoir général de diligence dans la gestion et le contrôle des ressources de l'Etat.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

168. Les autorités ont fait référence à l'applicabilité de la loi sur l'administration publique sans préciser de quelles règles il s'agit (une version révisée de la loi a été adoptée et partiellement promulguée le 1^{er} mars 2019), ainsi qu'aux dispositions du Code pénal. Comme indiqué plus haut, le Code pénal érige en infraction pénale la divulgation d'informations confidentielles. Voir à ce sujet l'article 133 sur la divulgation de secrets officiels: tout agent public ou fonctionnaire qui communique ou publie un document ou un fait, qui lui a été confié ou relaté dans le cadre de ses fonctions et qui doit être tenu secret, ou qui, de quelque manière que ce soit, en facilite la connaissance, est passible, lorsque l'acte ne constitue pas une infraction plus grave, d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum ou d'une amende (*multa*) ». L'EEG a également noté que diverses dispositions de la loi sur la police et du code de déontologie portent sur la protection des informations policières, par exemple le paragraphe 2 de l'article 89 qui érige en infraction disciplinaire l'utilisation de données à des fins autres que celles auxquelles elles sont destinées, et le paragraphe 6 du Code qui interdit la divulgation d'informations. L'EEG rappelle que ce domaine d'activité policière est généralement un secteur à risque (à Malte et ailleurs), y compris à des fins de corruption. L'EEG a également noté que même dans le contexte de l'arrestation de personnes soupçonnées d'avoir assassiné Mme Daphne Caruana Galizia, des allégations avaient été formulées selon lesquelles les criminels auraient pu être informés par des sources internes à la police⁵⁵ (les autorités ont souligné qu'aucune preuve de tels actes n'avait pu être recueillie, qui aurait confirmé ces soupçons). La stratégie recommandée précédemment devrait aborder ce sujet en le considérant comme un domaine spécialement exposé à des risques.

⁵⁵ <https://www.bbc.com/news/world-europe-43960638>

Contacts avec des tiers

169. Les contacts avec des tiers sont réglementés en termes généraux et spécifiques dans le Code de déontologie des policiers. Il s'agit des obligations envers la communauté, du comportement à adopter pendant les opérations policières et, lorsque l'usage de la force est nécessaire, du devoir de confidentialité concernant toutes les questions relatives aux forces de police. Le contexte maltais dans ce domaine n'appelle pas d'observations particulières autres que celles qui ont déjà formulées au sujet de la nécessité de trouver un juste équilibre entre l'obligation de confidentialité et l'information du public/des victimes/de leurs proches, et les risques d'utilisation abusive d'informations confidentielles au profit des tiers évoqués ci-dessus (ce point est à traiter dans le cadre de la stratégie recommandée précédemment – cf. paragraphe 134).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

170. Il n'existe pas de système général de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour les agents des services répressifs. Selon l'article 11 de la loi sur la police (voir plus haut) : « [tout] policier est censé exercer ses fonctions à part entière (...) et ne saurait exercer aucune autre activité sauf si le Commissaire lui en a donné l'autorisation par écrit. » Il a été indiqué auparavant, dans la pratique, les commissaires de police successifs ont publié des circulaires imposant à tous les agents de déclarer systématiquement leur participation à des activités économiques, commerciales ou financières, à quelques exceptions près, afin que celles-ci soient examinées et autorisées le cas échéant. Il a également été indiqué précédemment que les déclarations doivent actuellement être examinées par une commission de trois personnes afin de déterminer si l'activité déclarée est compatible avec les tâches d'un agent de police. Voir le paragraphe 166 et la recommandation correspondante sur les améliorations souhaitables.

Supervision et application

Supervision et contrôle interne ; supervision et contrôle externe

171. Le **Groupe des audits et des enquêtes internes** (« le GAEI ») est le service interne de la police chargé de superviser les activités des forces de police afin qu'elles respectent l'obligation de rendre compte. Le GAEI a été créé pour vérifier les processus et procédures internes et enquêter sur les plaintes déposées contre des policiers par des particuliers ou par un membre des forces de l'ordre. Dès qu'il reçoit une plainte, le GAEI en informe, dans les meilleurs délais, la **Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police**. Le Groupe lance ensuite une enquête ; dès qu'il a terminé son investigation, il transmet un rapport et des recommandations à ce sujet à ladite **Commission** ou au Directeur général, selon le cas. Une copie du rapport ou de la recommandation doit être transmise au Commissaire de police.

172. Les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des agents des services répressifs sont également régies par l'article 110 de la Constitution. Lorsque des pouvoirs d'appliquer des mesures disciplinaires sont délégués conformément à l'article 110, le **Commissaire de police et/ou le conseil de discipline** suivent la procédure régulière, sauf indication contraire dans l'instrument de délégation. Ils ont notamment le pouvoir de recueillir les éléments de preuve, de recommander la sanction qui s'applique en l'espèce et d'entendre les témoignages sous serment. Un mandat signé par ledit Commissaire ou conseil de discipline, selon le cas, équivaut à une assignation à comparaître qui oblige les témoins à se présenter ou à produire des documents ou d'autres pièces. Le conseil de discipline est composé de trois membres, dont un président, qui est nommé par le Commissaire parmi les membres des forces de police. Les membres exercent leurs fonctions pour une période de deux ans, renouvelable.

173. Les infractions disciplinaires sont énumérées dans une annexe à la loi sur la police (voir ci-dessus la section sur les règles de déontologie). L'agent des services répressifs reconnu coupable est

accusé d'une infraction disciplinaire et peut être contraint de comparaître devant un conseil de discipline nommé par le Commissaire. Si le comportement figure sur la liste des infractions graves, les dispositions du Règlement de la Commission de la fonction publique sont appliquées (voir le paragraphe 135 ci-dessus) (art. 24 de la loi sur la police et son annexe 2).

174. Dans les procédures engagées devant le Commissaire ou la commission disciplinaire au titre de l'article 23. a), un supérieur de l'inculpé est désigné pour représenter la partie chargée des poursuites et produire les éléments de preuve à l'appui de l'accusation ; b) l'agent inculpé peut se défendre en personne, ou avec l'aide d'un juriste, d'un autre policier ou d'un représentant syndical.

175. L'agent inculpé peut convoquer et contre-interroger des témoins dans les mêmes conditions que celles qui prévalent pour l'accusation. Avant de rendre une décision et d'imposer une sanction, le Commissaire entend les observations finales de l'accusation et de la défense sur le fond et sur la sanction applicable, le cas échéant. Les notes de synthèse de la procédure sont conservées par le président, qui les signe et les verse au dossier de l'affaire. Ces dispositions s'appliquent également au conseil de discipline avant qu'il soumette son avis au Commissaire, conformément à l'article 28 (article 27 de la loi sur la police).

176. Les mesures disciplinaires prises à l'encontre d'un agent des services répressifs n'excluent aucune des procédures pénales prévues dans les dispositions du code pénal ou de toute autre loi, et inversement. Dans les procédures engagées devant le Commissaire, les sanctions suivantes peuvent être infligées : a) une amende ne dépassant pas sept jours de salaire ; b) la perte du bénéfice des jours de repos hebdomadaires, à concurrence de sept jours au maximum ; c) une réprimande grave ; d) une réprimande ; e) un avertissement (article 31 de la loi sur la police). En cas d'infraction grave, les sanctions suivantes s'appliquent : a) la révocation ; b) la demande de démission de l'agent, immédiate ou à une date spécifique ; c) la dégradation ou la réduction de l'ancienneté ; d) le report d'une augmentation ou la réduction du traitement de l'auteur du délit. Ces sanctions ne peuvent être recommandées que par la Commission de la fonction publique (article 110 de la Constitution) même si rien n'empêche ladite Commission d'imposer une sanction visée à l'article 31 (article 32 de la loi sur la police).

177. La procédure disciplinaire devant le Commissaire doit être engagée dans un délai de trois mois à compter de la date de la commission de l'infraction disciplinaire (article 33 de la loi sur la police).

178. La **Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police** (CIPP) : l'EEG a appris au cours des entretiens sur place que cet organe a été récemment créé au titre de la nouvelle loi de 2017 sur la police et qu'il a assumé la responsabilité de l'ancien Conseil de la police, qui était un organe de contrôle externe (« Médiateur de la police »), entièrement indépendant de la police et doté de ses propres locaux. La CIPP est actuellement composée de trois membres (dont un président), tous nommés par le Président de Malte sur proposition du ministre responsable des FPM. Leur mandat est de 3 ans, renouvelable. Le président de la Commission est un juge ou un magistrat à la retraite. La fonction de membre de la Commission est incompatible avec toute autre fonction d'agent public, de juge ou de magistrat en exercice, de membre d'une assemblée publique élue ou de membre d'une société privée ou publique.

179. La CIPP a les fonctions suivantes : a) enquêter rapidement sur des questions concernant la conduite des forces de police ou de l'un de ses membres et en faire rapport, soit d'office, sur une question renvoyée par le ministre, soit sur une plainte ou une demande (qui peut être également déposée par un citoyen) dont la Commission peut se saisir ; b) enquêter sur une plainte déposée par un agent contre un traitement jugé préjudiciable ou discriminatoire, ou qui peut être la cause d'une détresse excessive, et en faire rapport ; c) demander, si nécessaire et à tout moment, la collaboration et/ou l'aide de la CRF ; d) surveiller les relations entre les forces de police et le public ; e) surveiller, superviser et visiter les cellules où des personnes sont ou peuvent être détenues, et en faire rapport

au Conseil de gouvernance de la police et au ministre ; f) exercer toute autre fonction qui peut lui être confiée par un règlement ou une instruction écrite spécifique du ministre ; g) recommander, dans ses décisions, des mesures jugées appropriées et adresser ses recommandations au ministre et à la Commission des affaires sociales au sujet des plaintes ou demandes déposées ; h) examiner un recours contre une décision du Conseil de discipline, à condition que ce recours ait été déposé dans les quinze jours suivant la date de notification de la décision ; i) transmettre ses conclusions au procureur général et au Commissaire de police, lorsqu'il s'agit de poursuites pénales ; j) présenter un rapport annuel aux ministres, Commissaire de police et à la Commission des affaires sociales (article 36 de la loi sur la police). La CIPP est habilitée à : a) convoquer des témoins qui seront entendus sous serment ; b) faire prêter serment aux témoins et aux personnes concernées dans l'enquête sur la plainte et exiger qu'ils témoignent (article 35 de la loi sur la police).

180. Compte tenu des changements susmentionnés, il n'existe pas d'organe spécial spécifiquement chargé du contrôle externe des forces de police, abstraction faite de la compétence générale des organes d'audit du ministère de contrôle, du Bureau national d'audit et de la Commission permanente de lutte contre la corruption.

181. L'EEG a appris au cours des entretiens que la création de la CIPP n'avait pas donné lieu à des améliorations concrètes par rapport à son prédécesseur, le Conseil de police. Ce dernier n'a jamais réussi à déceler de manquements en raison de ses performances médiocres. La CIPP n'est pas mieux armée. Elle n'était toujours pas opérationnelle au moment de la visite (pas de bureaux, pas de personnel, etc., ce qui nécessite des décisions du gouvernement). En outre, bien que le nombre de membres ait été réduit par rapport à son prédécesseur, la CIPP a été également chargée de faire fonction d'organe d'appel pour des questions disciplinaires concernant la police, une fonction normalement attribuée depuis 2014 au Comité des griefs (ces comités sont à établir dans chaque ministère). Cette nouvelle mission pourrait entraîner une paralysie de l'institution, notamment en ce qui concerne ses principales tâches, qui sont de traiter les plaintes contre les policiers. L'EEG a également noté que la CIPP, malgré son nom, n'offre pas les mêmes garanties d'indépendance que son prédécesseur : ses membres peuvent être révoqués à tout moment par le ministre de tutelle de la police. Avant 2017, la révocation d'un membre du Conseil de police exigeait un vote au Parlement. L'EEG a également été informée que le délai actuel pour clore une affaire et tirer des conclusions est de six mois, ce qui est manifestement irréaliste. La CIPP est une institution importante qu'il convient clairement de consolider pour qu'elle ait une réelle valeur ajoutée par rapport à son prédécesseur. Les recours concernant des questions disciplinaires devraient être retirés de son mandat - et son indépendance et sa capacité d'action renforcées. Il est également important que la CIPP puisse rendre compte de ses activités en publiant des rapports publics. En l'état actuel des choses, la loi sur la police indique que la CIPP ne relève que du ministre, du Commissaire de la police et de la Commission des affaires sociales (qui peut décider ou non de publier le rapport). Ce point est important pour la redevabilité (*accountability*) et l'indépendance de l'institution. **Le GRECO recommande (i) que la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police soit dotée de ressources, moyens et garanties d'indépendances adéquates pour lui permettre de devenir un mécanisme de surveillance efficace entièrement dédié à de telles tâches (les recours en appel en matière disciplinaire devraient être exclus de sa compétence) et (ii) que son activité soit documentée de manière adéquate dans un rapport annuel d'activité public et aisément accessible.**

Systeme de plaintes

182. Les citoyens peuvent utiliser le site www.pulizija.gov.mt pour adresser (gratuitement) des plaintes, y compris de façon anonyme, à la CIPP et la CRF. L'EEG a été informée que le Médiateur reçoit également des demandes envoyées par des citoyens, qui sont ensuite invités à s'adresser aux organes susmentionnés. Le Bureau du Médiateur, en accord avec ce qui semble être sa pratique actuelle, peut néanmoins continuer de suivre un dossier pour vérifier que les procédures sont correctement suivies par ces organes.

183. Dès que la police reçoit (par l'intermédiaire de la CIPP ou de la CRF) un rapport, une information ou une plainte nécessitant l'ouverture d'une procédure, le magistrat territorialement compétent ou le tribunal du magistrat (selon le cas) peut être impliqué et donner des conseils pour la conduite de cette procédure. Si la police ne réagit pas au prime abord, le plaignant peut s'adresser directement au tribunal de première instance afin qu'il ordonne à la police d'engager une procédure; le Commissaire doit en être tenu informé.

Immunités ou autres privilèges procéduraux

184. Les agents des services répressifs maltais ne bénéficient pas d'immunités ni d'autres privilèges procéduraux ou procédures pénales particuliers.

Signalement d'inconduite ou de crime, protection des lanceurs d'alerte

185. Les autorités ont indiqué que tous les agents avaient l'obligation générale de signaler un cas possible de corruption ou d'inconduite visant un collègue, soit au supérieur direct, soit à un supérieur de confiance, soit à la CIPP ou à la CRF. Précisons que n'importe quel citoyen peut signaler l'inconduite d'un policier. Le rapport doit être remis à un policier de rang supérieur en cas d'infraction passible de poursuites d'office par la police. Cependant, le rapport ne peut pas être anonyme et aucune politique particulière n'est en place pour faciliter ou encourager l'établissement de rapports dans la pratique.

186. Comme il est indiqué en ce qui concerne les PHFE dans la première partie du présent rapport, [la loi sur la protection des lanceurs d'alerte](#) établit un système de canaux de communication internes et externes que les personnes peuvent utiliser pour faire remonter de bonne foi des pratiques de corruption et d'autres comportements suspects. Tous les ministères devraient donc nommer un agent chargé de recevoir les rapports des informateurs, tandis que le Bureau du Cabinet s'acquitte des tâches de la cellule externe des lanceurs d'alerte conformément aux dispositions de la loi susmentionnée. Les lanceurs d'alerte peuvent bénéficier de diverses mesures, y compris l'immunité de poursuites pénales, de sorte que le Procureur général, un juge des juridictions supérieures et le Commissaire de police peuvent accorder cette immunité même lorsque l'informateur a été lui-même impliqué dans des actes criminels.

187. L'EEG estime que le système de signalement d'une éventuelle inconduite ou d'un crime au sein des FPM doit être revu. Le fait que les dispositions actuelles ne prévoient pas la possibilité de recevoir des plaintes anonymes internes à la police, alors que cela est possible pour les plaintes émanant de particuliers, crée une situation incohérente. Il semblerait par ailleurs que la loi susmentionnée sur la protection des lanceurs d'alerte ne s'applique pas aux policiers. En outre, des éclaircissements pourraient être apportés sur la protection qui peut être concrètement accordée à un policier (il s'agit non seulement d'une immunité juridique mais aussi de mesure contre d'éventuelles représailles), en particulier lorsqu'il dénonce des pratiques répréhensibles impliquant sa hiérarchie. Enfin et surtout, l'EEG déplore l'absence de mesures pratiques visant à encourager les divulgations (description des canaux à utiliser, traitement des situations impliquant des collègues ou des superviseurs, type de protection pouvant être accordée, etc.). **Le GRECO recommande de renforcer le dispositif de signalement des soupçons de corruption et autres manquements au sein de la police et de veiller à ce que des mesures de protection adéquates soient en place pour les membres de la police effectuant de tels signalements.**

Statistiques

188. Les autorités n'ont pas fourni d'informations statistiques ou empiriques avant la visite concernant les mécanismes d'application de la loi et de traitement des plaintes. Seul un aperçu partiel de ces éléments a été fourni au cours des entretiens. Des informations complémentaires ont dû être demandées après la visite.

189. En ce qui concerne les infractions mineures, 108 affaires ont été instruites et jugées. En 2016, toutes les affaires concernaient le non-respect d'une ordonnance et la grande majorité d'entre elles ont débouché sur des sanctions, notamment une mise à pied de courte durée (1 ou 2 jours en général) ou un avertissement. En 2017, la structure des affaires montre également la commission d'un certain nombre d'actes visant à causer un préjudice, à porter atteinte à la réputation de l'institution, ou liés à la négligence professionnelle, à des absences injustifiées, etc. Dans la moitié des affaires closes, le policier a été jugé innocent. Lorsqu'une mesure disciplinaire a été appliquée, il s'agissait généralement d'une réprimande ou d'un avertissement (3 mises à pied ou suspension de fonctions). Les chiffres de 2018 ne sont pas disponibles car les autorités ont expliqué que la CIPP n'était pas opérationnelle.

190. Au cours de la période 2014-2018, la Commission de la fonction publique a traité environ 120 affaires d'inconduite grave qui ont nécessité une décision judiciaire. Il s'agissait des infractions suivantes : conduite automobile négligente et imprudente, insultes et menaces, harcèlement, voies de fait, vol, falsification de preuves et utilisation abusive du système informatique. Environ un sixième d'entre elles sont en suspens (situation en février 2019), y compris deux cas de corruption et d'infractions similaires. Des policiers ont été reconnus coupables dans 14 de ces 120 affaires. Dans la grande majorité des cas, la procédure a donné lieu à un acquittement ou a été close pour diverses raisons (non précisées). Des mesures disciplinaires ont été appliquées (par exemple, la mise à pied temporaire) dans quelques cas seulement. Une autre série de données couvrant la période 2013-2018 montre que six cas de corruption ont été avérés, y compris des pots-de-vin envoyés au tribunal concernant des agents des services répressifs. Quatre cas sont toujours en instance ; dans les deux autres cas, la personne a été acquittée.

191. L'EEG estime que les statistiques et autres informations concernant la conduite de ces agents devraient être conservées de manière plus systématique et cohérente malgré les différents organes impliqués dans les décisions sur ces questions. Ces données jouent un rôle essentiel dans l'évaluation des risques auxquels les FPM sont confrontés, notamment la conduite des agents des services répressifs et leur niveau d'intégrité. L'EEG observe également que, dans l'ensemble, il existe de fortes variations d'une année à l'autre en ce qui concerne le type de comportement entraînant des mesures disciplinaires et l'ouverture de procédures judiciaires et que, lorsque les procédures aboutissent à une sanction disciplinaire, ce sont les plus légères (avertissements et réprimandes, mise à pied de courte durée) qui sont choisies. Ces constatations montrent qu'il est nécessaire d'élaborer une politique plus cohérente et plus stricte en matière disciplinaire. En l'état actuel des choses, la réponse globale à l'inconduite des agents des services répressifs n'est peut-être pas suffisamment dissuasive.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

192. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Malte :

Concernant le gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif)

- i) (i) que des mesures soient prises pour résoudre la situation juridique des personnes de confiance et pour limiter au strict minimum le nombre de ces fonctionnaires nommés à titre discrétionnaire et (ii) que ceux/celles qui exerceraient des hautes fonctions au sein de l'exécutif soient tenues de respecter les normes d'intégrité les plus élevées, notamment en ce qui concerne les règles de conduite, les conflits d'intérêts, les obligations déclaratives et la surveillance par le Commissaire aux normes dans la vie publique (paragraphe 26) ;**
- ii) que, sur la base d'évaluations appropriées des risques, une stratégie de l'intégrité soit élaborée et mise en œuvre à l'égard de toutes les catégories pertinentes de personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif (paragraphe 31) ;**
- iii) (i) des mesures de sensibilisation plus robustes et plus systématiques (par exemple, formation de recyclage et ateliers, documents d'orientation, rappels écrits) soient prises à l'égard de toute personne occupant des hautes fonctions dans l'exécutif , au début de tout mandat et à intervalles réguliers tout au long du mandat ; et (ii) que des informations sur les obligations des agents publics en matière d'intégrité soient facilement accessibles, notamment en affichant ces informations sur les sites internet des autorités publiques (paragraphe 42) ;**
- iv) dissocier les fonctions de conseil confidentiel et d'exécution par le Commissaire aux normes de la vie publique, en confiant à d'autres personnes ou organismes la responsabilité de ces dernières (paragraphe 43) ;**
- v) (i) que la mise en œuvre de loi de 2008 sur la liberté de l'information soit sujette à une analyse indépendante et approfondie et que (ii) à la lumière de ces résultats, des mesures supplémentaires soient prises afin que les exceptions à la règle de la divulgation publique soient interprétées et appliquées de manière plus spécifique et étroite (paragraphe 47) ;**
- vi) prévoir la divulgation, en règle générale, des projets de loi du gouvernement et autres projets de textes d'intérêt public en particulier, accompagnés d'un niveau approprié de consultations et dans ce contexte (i) que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées et (ii) que le résultat des consultations publiques soit publié en ligne de manière opportune et facilement accessible (paragraphe 51) ;**
- vii) que des règles soient établies pour (i) régir les contacts entre les personnes ayant des hautes fonctions exécutives et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public et (ii) assurer la divulgation de ces contacts et des sujets traités (paragraphe 55) ;**
- viii) qu'une stratégie soit développée et mise en œuvre pour renforcer la capacité, l'autorité et la responsabilité publique des institutions publiques chargées des fonctions de réglementation et de contrôle ayant un lien avec la gestion des ressources publiques (paragraphe 63) ;**

- ix) que le système de gestion des conflits d'intérêts soit complété par des dispositions claires et d'orientation concernant (i) la nécessité pour les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif de divulguer de tels conflits survenant au cas par cas et (ii) des procédures claires, les responsabilités et les délais pour régler les situations de conflit d'intérêts, y compris en cas de signalement par des particuliers ou d'autres institutions (paragraphe 66) ;
- x) (i) que les dispositions actuelles sur les incompatibilités et les activités parallèles applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soient plus cohérentes et solides pour toutes ces catégories d'agents publics, que les limitations des activités parallèles autorisées soient plus claires et plus strictes, et (ii) que des procédures, des responsabilités et des délais spécifiques soient établis pour régulariser de telles situations, en cas de divulgations ad hoc et/ou en cas de plaintes de particuliers ou d'autres institutions (paragraphe 76) ;
- xi) que le régime actuel de déclaration de patrimoine et d'intérêts soit renforcé en (i) étendant aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, y compris les personnes de confiance qui sont associées à la prise de décision d'un ministre, l'obligation de déposer une déclaration détaillée auprès du Commissaire aux normes dans la vie publique, et en envisageant l'inclusion des informations sur le conjoint (étant entendu que celles-ci ne seraient pas forcément publiques), et (ii) en veillant à ce que toutes les déclarations soient faites systématiquement et puissent être facilement et publiquement accessibles en ligne (paragraphe 95) ;
- xii) veiller (i) à ce que les déclarations de patrimoine et d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif fassent l'objet de contrôles en amont efficaces par le Commissaire aux normes dans la vie publique et que l'institution dispose donc de moyens juridiques, humains et autres adéquats et soit tenue de rendre compte publiquement et régulièrement de ses travaux ; (ii) à ce que des infractions claires et des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être appliquées pour garantir la précision et l'exactitude des informations déclarées, ainsi que la soumission d'une déclaration, y compris la possibilité de renvoyer une affaire à un service d'enquête pénale (paragraphe 98) ;
- xiii) (i) que le système d'enquêtes et de poursuites pénales à l'égard des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif soit réformé dans le sens indiqué par la Commission de Venise dans son évaluation de décembre 2018, donnant un rôle central actif aux procureurs et sans conserver la compétence parallèle de la Commission permanente contre la corruption et (ii) qu'il soit clairement indiqué aux organes d'enquête criminelle que l'ouverture d'une enquête préliminaire ou d'une enquête peut être fondée sur un soupçon raisonnable et ne signifie pas que les preuves recueillies doivent leur être directement communiquées (paragraphe 107) ;
- xiv) (i) d'adopter un cadre légal permettant aux organes d'enquête pénale de solliciter et recourir à des techniques spéciales d'enquête (telles que les écoutes et autres mesures similaires) dans les dossiers d'infractions de corruption, en conférant à l'autorité judiciaire l'autorisation de leur utilisation et que les informations ainsi obtenues soient recevables devant les tribunaux, en accord avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et (ii) qu'il soit clairement établi pour toute autorité impliquée dans les enquêtes de corruption que les éléments de preuve obtenus régulièrement par ces moyens sont des éléments de preuve recevables en justice (paragraphe 108) ;
- xv) (i) que toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soient soumises, en règle générale, à la supervision du Commissaire aux normes dans la vie

publique, qui devrait être doté des moyens et des possibilités appropriés pour enquêter et proposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, et (ii) que la compétence du Commissaire s'étende aux situations en cours même lorsque celles-ci résultent d'actions qui précèdent la promulgation de la loi sur les normes dans la vie publique (paragraphe 119) ;

Concernant les services répressifs

- xvi) que la police maltaise mette en place une politique lui permettant de communiquer, à intervalles réguliers et par des canaux désignés, des informations sur ses travaux, y compris sur les mesures prises en ce qui concerne les cas concrets qui présentent un intérêt particulier pour le public ou les victimes de la criminalité et les personnes qui leur seraient étroitement liées (paragraphe 128) ;
- xvii) l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption à l'intention des forces de police maltaises, fondée sur des évaluations appropriées des risques, afin de promouvoir une culture de l'intégrité et de rétablir la confiance du public dans la police grâce à la mise en place d'un ensemble solide de règles, à une conformité effective aux règles établies, à des systèmes de progression de carrière fondés sur le mérite, à la neutralité politique, à une indépendance opérationnelle suffisante, à une sensibilisation accrue ainsi qu'à un équilibre des sexes à tous les échelons (paragraphe 134) ;
- xviii) (i) que les normes de conduite applicables aux agents des services répressifs, y compris en ce qui concerne les cadeaux, les conflits d'intérêts, les relations avec des tiers et d'autres sujets d'actualité soient consolidées et mises à jour, et (ii) que ces normes soient complétées par des orientations appropriées et des possibilités de demander des conseils confidentiels en cas de dilemmes éthiques (paragraphe 138) ;
- xix) renforcer les programmes de formation et les mesures de sensibilisation à l'intégrité et à l'éthique professionnelle (couvrant les conflits d'intérêts et autres questions liées à la prévention de la corruption) à l'intention des organes répressifs, en tenant compte de leur spécificité, de la diversité de leurs tâches et de leur vulnérabilité (paragraphe 148) ;
- xx) (i) que des critères objectifs, équitables et transparents, fondés sur le mérite et des concours ouverts appropriés, soient clairement prévus et utilisés efficacement pour tous les recrutements et promotions dans la police maltaise, tant aux échelons inférieurs que supérieurs et (ii) que les décisions concernant la mobilité et les transferts soient prises en codécision avec un autre organe (paragraphe 156) ;
- xxi) que l'exercice d'activités parallèles soit réglementé par des critères stricts et plus explicites et que des mesures complémentaires soient prises pour promouvoir ces règles et garantir leur respect effectif (paragraphe 166) ;
- xxii) (i) que la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police soit dotée de ressources, moyens et garanties d'indépendances adéquates pour lui permettre de devenir un mécanisme de surveillance efficace entièrement dédié à de telles tâches (les recours en appel en matière disciplinaire devraient être exclus de sa compétence) et (ii) que son activité soit documentée de manière adéquate dans un rapport annuel d'activité public et aisément accessible (paragraphe 181) ;
- xxiii) renforcer le dispositif de signalement des soupçons de corruption et autres manquements au sein de la police et de veiller à ce que des mesures de protection adéquates soient en place pour les membres de la police effectuant de tels signalements (paragraphe 187).

193. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Malte à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure spécifique de conformité.

194. Le GRECO invite les autorités de Malte à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco. www.coe.int/greco.