COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 18

ANNEXE

MALTE

au

Rapport anti-corruption de l'UE

MALTE

1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique. En 2008, Malte a adopté une stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption en vue de mettre en place un cadre réglementaire, institutionnel et opérationnel tenant compte des exigences locales et des obligations internationales. La stratégie a été élaborée par l'unité de surveillance de la gestion financière du ministère des finances et le département d'audit interne et d'enquête (*Internal Audit Investigations Directorate*, IAID), qui est l'organisme chargé de mettre en œuvre la stratégie. Ce document énonçait quatre grands objectifs: le renforcement des capacités, la communication, la coopération nationale et la coopération internationale. Le ministère des finances s'emploie actuellement à mettre à jour la stratégie. Toutefois, plusieurs domaines politiques ont retenu l'attention en raison d'accusations de corruption. La gestion des fonds publics par les conseils locaux et la procédure d'octroi de permis d'urbanisme et d'aménagement du territoire ont également révélé des faiblesses[1]. Les réformes déjà entreprises pour remédier à ces problèmes constituent un développement encourageant, mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité. Une accusation de corruption, qui a conduit à la démission du membre maltais de la Commission européenne en 2012, a intensifié le débat sur la corruption dans les milieux politiques du pays.

Cadre juridique. Les dispositions du code pénal en matière de corruption (dont les plus récentes, qui concernaient notamment les actes de corruption à l'échelle internationale), de corruption du secteur privé et de trafic d'influence, sont conformes à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. La définition des fonctionnaires est suffisamment large et couvre les agents disposant de pouvoirs délégués[2]. La loi sur l'administration publique contient un code de déontologie applicable à la fonction publique[3]. La loi sur la liberté d'information vise à promouvoir la transparence et la responsabilisation des administrations publiques[4].

Cadre institutionnel. En 2008, le Parlement a mis en place un comité restreint relatif au renforcement de la démocratie. Il examine les questions de transparence et de responsabilité, le financement public des partis politiques et les conflits d'intérêts des députés, des secrétaires parlementaires et des ministres[5]. L'unité de la police maltaise chargée de la criminalité économique, établie en 1987, enquête sur les affaires de corruption et produit des statistiques annuelles sur ses enquêtes. Les policiers sont soumis à des règles disciplinaires et à un code de déontologie qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires. Le service de lutte contre la fraude et la corruption de l'IAID examine les activités des pouvoirs publics et fournit des services d'enquête financière interne, distincts des enquêtes pénales[6]. L'office national d'audit (*National Audit Office*, NAO) a pour mandat de promouvoir la responsabilisation des agents de l'État et de

1 En 2012, un ancien maire a été reconnu coupable de demande de pot-de-vin et condamné à un an de prison.
2 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)2_Malta_One_EN.pdf.
3 Chapitre 497, première annexe, http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963.
4 Chapitre 496, http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8962.
5 http://www.parlament.mt/selectcommittee.
6 L'IAID effectue des audits internes et son directeur présente un rapport au secrétaire permanent dont relève l'entité auditée. Dans un délai d'un mois suivant la réception de ce rapport, le secrétaire permanent doit donner des instructions à l'entité auditée pour pallier les éventuelles lacunes et en informer le directeur. Le directeur dresse les rapports de suivi. Il doit être informé de toute suspicion d'irrégularité ou de fraude et, s'il estime que l'irrégularité constitue une infraction pénale, il est tenu d'informer le procureur général. En revanche, si l'irrégularité est de nature administrative, le directeur doit informer le secrétaire permanent de l'entité auditée. Dans l'exercice de leurs fonctions, le directeur et les agents de l'IAID ne sont pas soumis à l'influence directe ou indirecte ou au contrôle de l'entité auditée, et n'exercent pas d'influence ou de contrôle sur celle-ci. Le Conseil d'audit interne et d'enquête (*Internal Audit and Investigations Board*) supervise les activités du département et garantit son indépendance. Chapitre 461 du droit maltais. Textes d'application 461.02.

contribuer à une meilleure gestion des ressources publiques. Il a accès à tous les documents et registres ayant un rapport avec la comptabilité des organes soumis à un audit[7]. Les instances chargées des enquêtes éprouvent toutefois des difficultés pour recueillir des éléments de preuve, notamment des dépositions de témoins, et font souvent appel aux services de police pour avancer dans leurs enquêtes sur des accusations de corruption. La commission permanente de lutte contre la corruption (*Permanent Commission against Corruption*, PCAC) et le médiateur jouent également un rôle, qui est exposé plus en détail dans une autre partie du présent chapitre.

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception. Selon le rapport Eurobaromètre spécial 2013 sur la corruption, 83 % des personnes interrogées considèrent que la corruption est un problème répandu à Malte (moyenne de l'UE: 76 %) et 29 % considèrent qu'elle a une incidence sur leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). Pour 53 %, la corruption est particulièrement répandue parmi les fonctionnaires qui délivrent des permis d'urbanisme (moyenne de l'UE: 43 %).

Vécu de la corruption. L'Eurobaromètre spécial 2013 indique que 2 % des répondants ont été explicitement ou implicitement invités à verser un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois (moyenne de l'UE: 4 %).

Enquêtes réalisées auprès des entreprises. Selon l'enquête Eurobaromètre réalisée auprès des entreprises, 43 % des entreprises ayant soumissionné à des marchés publics au cours des trois dernières années déclarent que la corruption les a empêchées de remporter un marché (moyenne de l'UE: 32 %)[8]. Les répondants maltais du secteur des entreprises considèrent que les pratiques suivantes sont répandues dans le cadre de l'attribution de marchés publics: la participation de soumissionnaires à la rédaction des cahiers des charges (48 %), les critères de sélection ou d'évaluation imprécis (48 %), les conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (58 %), les cahiers des charges «sur mesure» en faveur d'entreprises déterminées (64 %), l'invocation abusive des motifs d'urgence pour justifier le recours à la procédure non concurrentielle ou accélérée (40 %) et les soumissions concertées (48 %). 57 % estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %) et 50 % dans le cas de marchés gérés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). Ces indicateurs, même s'ils n'ont pas nécessairement de lien direct avec la corruption, illustrent les facteurs de risque qui accroissent la vulnérabilité à la corruption dans les procédures de passation de marchés publics.

Questions de fond

Marchés publics. La réglementation relative aux marchés publics s'applique aux marchés attribués par les autorités centrales ou locales et les organismes de droit public[9]. La direction des marchés publics (*Department of Contracts*) est responsable de l'administration des procédures de passation de marchés. Son directeur est assisté par la commission des marchés généraux (*General Contracts Committee*) et, dans les cas nécessitant une expertise spécialisée, par la commission des marchés spéciaux (*Special Contracts Committee*). Ces deux commissions sont tenues de rendre compte de toute irrégularité constatée dans la procédure d'appel d'offres, et de formuler des recommandations appropriées. En 2013, dans le contexte du semestre européen pour la

7 L'office national d'audit est dirigé par l'auditeur général, nommé par le Président maltais qui agit conformément à une résolution de la Chambre des représentants ayant reçu le soutien d'au moins deux tiers de l'ensemble de ses membres. Dans l'exercice de ses fonctions, l'auditeur général n'est soumis à l'autorité ou au contrôle d'aucune personne. Article 108, paragraphe 12, de la Constitution.

8 Eurobaromètre Flash 374 (2013).

9 Textes d'application 174.04.

coordination des politiques économiques, le Conseil de l'UE a recommandé à Malte d'améliorer l'efficacité des procédures d'adjudication et de réduire leur longueur[10]. Les marchés publics dans le domaine de l'énergie ayant retenu l'attention en raison d'une récente controverse liée à un cas de corruption, le gouvernement maltais a prévu de mener des réformes dans ce domaine. Un rapport publié en juillet 2013 par l'office national d'audit a fait état de problèmes relatifs à la reconduction de contrats pétroliers par l'entreprise publique Enemalta et à l'augmentation des sommes à verser au contractant[11]. À la suite de ce rapport, le ministre de l'énergie a demandé au chef de la police d'enquêter sur l'approvisionnement en carburant d'Enemalta depuis 2008. La commission des comptes publics a examiné la question et le gouvernement a chargé un ancien juge d'enquêter sur des allégations selon lesquelles le carburant acheté par Enemalta ne répondait pas aux spécifications du contrat.

Secteur privé. L'enquête Eurobaromètre de 2013 réalisée auprès des entreprises a révélé que 53 % des entreprises interrogées considèrent la corruption comme une source de problèmes lorsqu'elles font des affaires à Malte (moyenne de l'UE: 43 %). Dans l'indice de compétitivité mondiale, Malte occupe la 41e place sur 148 pays[12]. Malte a transposé en partie les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JHA relative à la responsabilité des personnes morales et s'est totalement conformée aux exigences en matière de corruption passive. La position du droit maltais en ce qui concerne l'inclusion des entités à but non lucratif continue à manquer de clarté[13]. L'importance de l'économie souterraine a été évaluée à 25,3 % du PIB en 2012[14].

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale. La loi sur l'administration publique contient des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et à l'acceptation de cadeaux et d'avantages[15]. En juillet 2013, les ministres et les secrétaires parlementaires ont présenté leur déclaration de situation patrimoniale au Parlement, conformément au code de déontologie auquel ils sont soumis[16]. Il n'existe toutefois pas de mécanisme de contrôle permettant de garantir le respect de ce code par les ministres et les secrétaires parlementaires, ou de vérifier leurs déclarations. Des préoccupations ont également été soulevées à propos des pratiques de «pantouflage» entre les secteurs public et privé, qui entraînent des conflits d'intérêts potentiels. Le gouvernement s'est engagé à désigner un commissaire parlementaire des normes, qui serait nommé par le Parlement et chargé de surveiller de manière indépendante le comportement et les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des parlementaires (et des membres du gouvernement), ainsi que de mener des enquêtes, le cas échéant[17]. Ces mesures visent à répondre aux critiques selon lesquelles la question des conflits d'intérêts a fait l'objet d'une attention insuffisante. En juillet 2013, le Parlement a adopté des amendements afin de permettre aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux députés de siéger dans des conseils d'administration[18].

---

10 Recommandation du Conseil, JO C 217 du 30 juillet 2013, p. 59.

11 National Audit Office, *Performance Audit Report: An Analysis of the Effectiveness of Enemalta Corporation's Fuel Procurement*. 16 juillet 2013. http://www.nao.gov.mt/loadfile.ashx?id=e5b06974-1496-4414-8304-cc66f270aaed.

12 http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

13 COM(2011) 309 final, Bruxelles, 6.6.2011; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

14 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf.

15 Chapitre 497, première annexe, http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963.

16 Certains ministres ont par la suite modifié leur déclaration. Parliament ta' Malta, code de déontologie pour les ministres et les secrétaires parlementaires, http://www.parlament.mt/codeofethics-ministers?l=1. Document n°: 982 — Déclaration de patrimoine 2012 effectuée conformément aux points 48 et 49 du code de déontologie pour les ministres et les secrétaires parlementaires des gouvernements des onzième et douzième législatures, 17 juillet 2013. http://www.parlament.mt/file.aspx?f=42424.

17 En octobre 2013, le Parlement (Motion n° 77) a chargé un comité restreint de formuler des recommandations au Parlement sur la nomination d'un commissaire chargé des normes, de l'éthique et de la bonne conduite dans la vie publique. Le 16 décembre 2013, ce comité a présenté un projet de loi. http://www.parlament.mt/file.aspx?f=45245.

18 Loi 9 (amendement) de 2013, fonctions des députés http://www.parlament.mt/billdetails?bid=431&l=1&legcat=13.

Dénonciation d'abus. En vertu de la loi sur l'emploi et les relations industrielles, le harcèlement de toute personne ayant révélé des pratiques illégales ou de corruption constitue une infraction pénale[19]. La loi sur la protection du dénonciateur est entrée en vigueur en septembre 2013. Applicable au secteur public et aux grandes entreprises privées, elle vise à encourager les travailleurs à dénoncer les pratiques répréhensibles, y compris les leurs[20].

Transparence des activités de lobbying. Les activités de lobbying ne sont pas réglementées à Malte. Il n'existe aucune obligation spécifique d'enregistrement des lobbyistes ou de déclaration des contacts entre les fonctionnaires publics et les lobbyistes. Un code de déontologie oblige les membres de la Chambre des représentants à déclarer les liens qu'ils entretiennent avec des personnes ayant un intérêt direct à l'adoption d'une législation par le Parlement[21].

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Financement des partis politiques

La transparence du financement des partis politiques est pratiquement inexistante à Malte[22]. Selon l'enquête Eurobaromètre 2013 réalisée auprès des entreprises, Malte affiche le deuxième pourcentage le plus élevé (44 %) d'entreprises dans l'UE qui estiment que le financement de partis en contrepartie de l'attribution de marchés publics ou d'influence sur l'élaboration des politiques est un phénomène très répandu. Aucune règle spécifique ne s'applique au financement des partis politiques. Les dons anonymes aux partis et aux campagnes électorales, quel qu'en soit le montant, sont possibles sans aucune restriction. Chaque parti représenté au Parlement reçoit 100 000 euros par an, sous forme de subvention directe, pour développer ses relations internationales. Il s'agit là du seul financement public des partis politiques, en dehors des formes indirectes de soutien telles que l'exonération fiscale et l'accès aux médias. Les dépenses des partis ne sont pas limitées. Les plafonds des dépenses des candidats aux élections sont bas (1 400 euros) et les rapports des candidats sont souvent considérés comme ne reflétant pas la réalité, ce qui prête à confusion lorsqu'il s'agit de déterminer si les dons consentis aux candidats figurent dans ces rapports et ce qui est considéré comme un don dans ce contexte[23]. Il n'existe pas non plus de véritables obligations comptables pour les partis politiques et les campagnes électorales, ni d'obligation de publier des comptes, qui permettraient d'exercer un contrôle démocratique. La commission électorale est composée de membres désignés par les deux principaux partis politiques et, de ce fait, elle est considérée comme manquant d'indépendance[24].

L'absence de législation dans ce domaine suscite depuis longtemps des débats à Malte, et le groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) l'a qualifiée de lacune[25]. Le GRECO a recommandé à Malte de réviser le plafond autorisé pour les dépenses des candidats et d'introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus (y compris ceux de nature non monétaire) supérieurs à un certain montant, ainsi que l'identité des donateurs. Le GRECO a en outre recommandé d'interdire

19 Chapitre 452. Article 28. http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8918&l=1.
20 Loi sur la protection du dénonciateur http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25151&l=1.
21 Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants. http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1.
22 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf, point 65.
23 Point 61. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf.
24 En vertu de l'article 60 de la Constitution, les membres de la commission électorale sont nommés par le président de la République, agissant sur les conseils du Premier ministre après consultation du chef de l'opposition. «Dans le cadre de sa mission en vertu de la présente Constitution, la commission électorale ne reçoit pas d'instructions et ne relève pas de la tutelle d'une quelconque autre personne ou autorité». http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566.
25 Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (2011), *Lutte contre la corruption: financement des partis politiques: Troisième cycle d'évaluation du GRECO*. Strasbourg: GRECO, 57212, p. 9-10, point 14. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_FR.pdf.

les dons anonymes et d'obliger les partis politiques à tenir une comptabilité adéquate, qui devrait faire l'objet d'une déclaration à des intervalles appropriés d'une manière coordonnée et d'un audit indépendant. Il a également recommandé d'assurer un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que d'appliquer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives[26]. Un projet de loi relative aux partis politiques, qui ne tient compte que partiellement de ces recommandations, n'a pas encore été adopté[27]. Un projet de loi élaboré en janvier 2012 par un député, visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques, ainsi que leur participation aux élections, est automatiquement devenu caduc lors de la dissolution du Parlement en janvier 2013. Le gouvernement élabore actuellement une nouvelle version visant à mettre en œuvre les recommandations du GRECO.

Poursuites en matière de corruption

Si la police est parvenue à mener à bien certaines poursuites, d'autres organismes ont quant à eux été confrontés à des problèmes pour mener des enquêtes approfondies, en raison du manque de moyens, de compétences ou de ressources. Le médiateur fait rapport à la Chambre des représentants, mais ses recommandations ne sont pas contraignantes[28]. Le département d'audit interne et d'enquête réalise des enquêtes financières en cas de suspicion de corruption de la part d'agents de l'État, mais il n'est pas habilité à effectuer des enquêtes pénales. La commission des comptes publics (*Public Accounts Committee*, PAC), une commission parlementaire permanente, peut demander à l'office national d'audit d'enquêter et de lui faire rapport, mais elle souffre d'une pénurie d'effectifs et du manque de coopération des témoins. Cette commission est composée de sept membres au maximum, sélectionnés de manière à représenter équitablement les membres de l'opposition. Si la commission soupçonne l'existence d'une infraction pénale, les faits sont rapportés au procureur général et au chef de la police afin qu'il soit procédé à une enquête plus approfondie[29].

En outre, l'absence de procédures établies garantissant la coordination efficace de la réponse aux accusations de corruption accroît le pouvoir discrétionnaire des institutions, ce qui conduit à des traitements différents pour des affaires similaires. À une occasion, le gouvernement a demandé à l'office national d'audit (NAO) d'enquêter sur d'éventuelles irrégularités dans l'attribution d'un marché portant sur l'extension d'une centrale électrique. Le NAO, confronté à la résistance d'un témoin clé, ne disposait pas des pouvoirs nécessaires pour mener une telle enquête[30]. Le gouvernement n'est pas tenu de suivre les conclusions de l'office national d'audit. À une autre occasion, le gouvernement a demandé à la police d'enquêter sur des accusations de corruption dans le cadre de l'attribution d'un marché public dans un hôpital. Cette enquête a abouti à une peine d'emprisonnement pour l'auteur du rapport alléguant le fait de corruption[31].

La stratégie nationale 2008 de lutte contre la fraude et la corruption prévoyait de mettre en place un comité de coordination composé de représentants des autorités participant à la lutte contre la corruption et chargé d'examiner les mécanismes existants afin de recenser les lacunes en matière

26 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf.
27 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%2911_Malta_EN.pdf.
28 Le médiateur examine et traite les plaintes des citoyens contre des organismes publics et contribue à améliorer la qualité de l'administration publique. http://www.ombudsman.org.mt/index.asp?pg=missionstatement.
29 Article 120E du règlement intérieur de la Chambre des représentants.
30 Le programme électoral du nouveau gouvernement, au pouvoir depuis mars 2013, prévoit d'accroître les pouvoirs d'enquête de l'auditeur général, en particulier vis-à-vis de témoins non coopératifs, et de pouvoir les utiliser aussi pour réexaminer des dossiers antérieurs qui n'ont pas pu faire l'objet d'une enquête approfondie en raison du manque de coopération des témoins.
31 Les enquêtes menées par le NAO ou d'autres organismes n'empêchent pas la police de mener ses propres enquêtes ou de poursuivre des suspects.

de coordination[32]. Ni le comité, ni l'IAID, qui est chargé de mettre en œuvre la stratégie, ne semblent jouer de rôle de coordination interne. Outre les cas où la police, ou une agence, entreprend sa propre enquête, il est également fréquent que des ministres demandent à une agence spécifique ou à la police d'effectuer d'une enquête. Il n'existe toutefois pas de lignes directrices types pour de telles décisions. Un ministre peut également charger un juge ou une commission ad hoc de mener une enquête[33]. Les ministres ont également un pouvoir discrétionnaire dans la nomination des membres de la commission ad hoc et l'établissement de son mandat.

Le système judiciaire maltais a toujours suscité la confiance. Un code de déontologie à l'intention des magistrats est en place et une commission pour l'administration de la justice est habilitée à le faire respecter[34]. Toutefois, une affaire de corruption très médiatisée a écorné cette image positive en 2002. Un ancien juge en chef, ainsi qu'un autre ancien juge ayant siégé à la même Cour d'appel, ont été déclarés coupables d'avoir réduit la peine infligée à un trafiquant de drogue condamné en échange de pots-de-vin. Ils ont tous deux été condamnés à une peine d'emprisonnement.

Le système qui garantit l'intégrité de l'appareil judiciaire doit faire l'objet d'une plus grande attention, comme en témoigne une affaire dans laquelle un juge et un magistrat ont refusé de démissionner du comité olympique maltais alors que la commission pour l'administration de la justice leur avait enjoint de le faire[35]. Cette affaire a suscité un débat plus général sur l'intégrité et les conflits d'intérêts au sein de l'appareil judiciaire, ainsi que sur l'éventuelle révision du mécanisme de nomination actuel, dans le cadre duquel le Président, agissant sur la recommandation du Premier ministre, nomme les juges et les magistrats conformément à certains critères de base; il peut également consulter la commission pour l'administration de la justice.

En mai 2013, la commission pour la réforme globale du système judiciaire (la «commission réforme») a proposé de mettre en place une commission chargée des nominations dans la magistrature (elle-même nommée par le Président). Elle aurait pour tâche de recommander au gouvernement de nommer ou de promouvoir des membres du pouvoir judiciaire, sur la base de critères qualitatifs tels que l'intégrité, dans le cadre d'un appel à candidatures suivi d'un concours consistant en des épreuves écrites et orales qui seraient publiques[36]. Une commission distincte (également nommée par le Président), chargée de la discipline judiciaire, examinerait les cas liés à la condamnation ou à la révocation de membres du pouvoir judiciaire. Le système judiciaire s'oppose à ces propositions, car elles vont au-delà du mandat de la «commission réforme». Il estime qu'elles porteraient atteinte à l'indépendance de la justice. Il préconise plutôt d'autoriser la commission pour l'administration de la justice à prendre l'initiative au lieu d'attendre qu'une proposition de révocation soit présentée au Parlement[37]. La «commission réforme» a publié son rapport final en novembre 2013[38].

Le GRECO a recommandé de supprimer certaines incohérences de la loi maltaise, notamment l'application de sanctions plus lourdes pour les tentatives de corruption que pour les infractions de

32 L-Istrateġija Nazzjonali kontra l-Frodi u l-Korruzzjoni (Stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption), p. 39-41.
33 Loi sur les enquêtes, chapitre 273. http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8763.
34 À la demande du Premier ministre, la commission pour l'administration de la justice présente des recommandations pour la nomination des juges et des magistrats. Cette commission décide également s'il existe une preuve suffisante à première vue pour destituer un juge ou un magistrat lorsqu'une proposition de destitution a été présentée au Parlement.
35 Le juge concerné a toutefois décidé de ne pas se représenter à la présidence du comité olympique à la fin de son mandat. Le magistrat concerné a quant à lui prêté serment en tant que juge en juin 2013.
36 Commission for the Holistic Reform of the Justice System, *First Document for Public Consultation* (mai 2013). http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/Document%20for%20Public%20Consultation%20by%20the%20Commission%20for%20the%20Holistic%20Reform%20of%20the%20Justice%20System.pdf.
37 The Judiciary Malta, *Judges and Magistrates submit their views* (août 2013). http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=90.
38 https://opm.gov.mt/en/krhg/Documents/Rapport%20Finali.pdf.

corruption constituées[39]. Il a également recommandé de relever le niveau de la peine encourue en cas de trafic d'influence (l'une des charges retenues contre l'ancien juge en chef). Les amendements subséquents apportés récemment au code pénal renforcent considérablement ces sanctions[40]. Les sanctions infligées aux juges ont également été renforcées[41]. En outre, ces amendements ont supprimé les délais de prescription en cas d'abus de pouvoir par des ministres, des secrétaires parlementaires, des députés, des maires, des conseillers locaux et leurs complices[42].

La commission permanente contre la corruption (PCAC), un organe spécialisé chargé exclusivement des enquêtes liées à des cas de présomption ou de suspicion de pratiques de corruption dans la fonction publique, a été établie en 1988[43]. Elle est composée d'un président et de deux membres nommés par le Président maltais, sur avis du Premier ministre et après consultation du chef de l'opposition. En vertu de la loi, la PCAC n'est soumise ni aux directives ni aux contrôles de qui que ce soit dans l'exercice de ses fonctions[44]. Le président de la PCAC doit être ou avoir été magistrat ou avocat, et les membres ne peuvent pas avoir été députés ou ministres. Le président et les membres sont nommés pour une période de cinq ans et ne peuvent être révoqués qu'en cas d'incapacité à exercer leurs fonctions. La PCAC peut enquêter sur le comportement de tout agent public (y compris des ministres ou des secrétaires parlementaires), ainsi que sur les pratiques et procédures des administrations publiques, autorités locales, organes statutaires ou autres organismes dans lesquels le gouvernement a un intérêt majoritaire ou sur lesquels il exerce un contrôle effectif. En outre, la PCAC conseille et assiste les ministres et autres fonctionnaires en matière de prévention de la corruption. Elle mène des enquêtes de sa propre initiative ou à la suite de rapports portés à sa connaissance par toute personne et confirmés sous serment. Elle est habilitée à convoquer des témoins, à demander des dossiers ou d'autres preuves documentaires et à demander l'assistance de la police[45].

Le cadre institutionnel de la PCAC a fait l'objet de critiques. Outre le fait qu'elle dispose de ressources insuffisantes (avec un budget de 84 000 euros), la PCAC ne peut pas désigner d'experts dans le cadre de ses enquêtes, mais doit demander au Premier ministre de le faire[46]. Un débat sur les éventuelles réformes à mener pour renforcer son rôle dans la lutte contre la corruption est en cours depuis plusieurs années. En 2007, le GRECO avait déjà relevé que «près de cinq ans après l'adoption du [premier] rapport d'évaluation, aucune décision visant à renforcer les pouvoirs de la PCAC n'a été prise»[47].

En juillet 2013, la «commission réforme» a proposé de supprimer la PCAC[48]. Selon elle, aucune des 425 enquêtes menées par la PCAC depuis sa création en 1988 n'a donné lieu à des poursuites pénales. Dans le cadre d'une proposition visant à séparer les fonctions du procureur général, la «commission réforme» a suggéré de confier les enquêtes et les poursuites des cas de corruption à un parquet général dont l'indépendance serait garantie par la Constitution, et qui serait assisté par

39 Article 120 du code pénal.
40 Loi IV de 2013, en vigueur depuis juin 2013. Les peines encourues en cas de trafic d'influence, qui allaient de 3 à 18 mois d'emprisonnement, varient à présent entre 3 et 6 ans.
41 Article 117 du code pénal.
42 Article 115 du code pénal.
43 Loi XXII de 1988.
44 Loi sur la commission permanente de lutte contre la corruption, chapitre 326.
45 http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Departments/Justice/Pages/Permanent-Commission-Against-Corruption.aspx.
46 Outre la PCAC, la commission des comptes publics, la police, le bureau du procureur général et le système judiciaire disposent de ressources et d'effectifs limités.
47 Addendum au rapport de conformité sur Malte (Premier cycle d'évaluation), adopté par le GRECO lors de sa 34e réunion plénière (Strasbourg, 16-19 octobre 2007), Greco RC-I (2005) 3E.
48 Kummissjoni dwar Riforma Ħolistika fil Qasam tal-Gustizzja, *It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika*. Juillet 2013. http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf. Le rapport final de la «commission réforme» a été publié en novembre 2013. https://opm.gov.mt/en/krhg/Documents/Rapport%20Finali.pdf.

un service d'enquête, ce dont ne dispose pas la PCAC[49]. Ce parquet général tel que le propose la «commission réforme» ne se consacrerait pas exclusivement aux affaires de corruption. Le pouvoir judiciaire s'est montré prudent en acceptant certains des changements administratifs et de procédure proposés par la «commission réforme». Il s'est toutefois déclaré très préoccupé par les réformes institutionnelles proposées, en particulier celles qui auraient pour effet de limiter les fonctions et compétences de la commission pour l'administration de la justice[50].

Planification environnementale

L'octroi de permis d'urbanisme, en particulier aux promoteurs de projets de grande ampleur, a fait l'objet de contestations et de controverses. Dans l'enquête Eurobaromètre de 2013, 53 % des Maltais interrogés estiment que la corruption est répandue parmi les fonctionnaires qui délivrent des permis d'urbanisme; il s'agit du pourcentage le plus élevé enregistré pour les institutions publiques du pays[51].

Comme il n'existe pas de loi sur le financement des partis, les dons peuvent rester anonymes, ce qui renforce l'opinion publique selon laquelle les permis portant sur des projets de grande ampleur ne sont pas octroyés sur la base de critères objectifs[52]. Bien que des facteurs sans aucun rapport avec la corruption – notamment le mécontentement lorsque des permis sont refusés conformément à la pratique établie – puissent influencer la perception négative à l'égard de l'autorité maltaise chargée de l'environnement et de l'urbanisme (*Malta Environmental Planning Authority*, MEPA), les conclusions négatives de l'ancien auditeur de la MEPA en ce qui concerne certaines décisions de cette dernière semblent confirmer la perception de l'opinion publique[53].

Les accusations de corruption ne portent généralement pas sur des cas de corruption directe de la part de fonctionnaires de la MEPA, mais plutôt sur d'autres irrégularités dans le processus de prise de décision[54]. Jusqu'à présent, aucun cas d'ingérence ou de pression politique directe n'a été prouvé, même si une enquête des médias, confirmée par l'ancien auditeur de la MEPA, a révélé que la commission de contrôle du développement (*Development Control Commission*, DCC) de la MEPA avait traité un nombre étonnamment élevé de dossiers au cours de la semaine ayant précédé les élections législatives de 2008 (trois fois plus qu'au cours de la même la période l'année précédente) et, dans 49 des 430 dossiers, la DCC avait délivré un permis d'urbanisme, contre l'avis des fonctionnaires responsables des dossiers.

Bonne pratique: réforme visant à réduire la vulnérabilité à la corruption dans la planification environnementale et l'octroi de permis d'urbanisme

49 Kummissjoni dwar Riforma Ħolistika fil Qasam tal-Gustizzja, It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika. Juillet 2013. http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf, pp. 89-90.

50 The Judiciary Malta (2013), *Judiciary reacts to second Commission report*, http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=93.

51 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

52 En 2010, une enquête de notoriété commandée par la MEPA a révélé que 63 % des Maltais estimaient que le choix de l'architecte par le demandeur avait une incidence directe sur les décisions de la MEPA.

53 Les dossiers concernaient principalement une absence de justification de l'octroi de permis et la non-application de la pratique établie. Les plus connus concernent, notamment, les permis irréguliers pour des supermarchés (deux dossiers liés au même promoteur dans différentes localités), qui ont entraîné la démission en bloc de la commission du contrôle du développement de la MEPA à la suite de l'avis négatif rendu par l'auditeur de la MEPA, ainsi que l'affaire de la villa à Bahrija (2009), dans laquelle l'auditeur de la MEPA a une nouvelle fois constaté que la DCC avait ignoré les pratiques établies et les conseils des organes de la MEPA dûment établis.

54 Dans une seule affaire (toujours en cours), un fonctionnaire de la MEPA aurait demandé un pot-de-vin en contrepartie de la délivrance d'un certificat de conformité.

À la suite du lancement d'une consultation publique d'une durée de neuf mois, un document proposant de réformer la MEPA a été publié[55]. Le plan reposait sur quatre principes clés: cohérence, efficacité, responsabilité et mise en œuvre. Il a abouti à l'adoption de la loi de 2010 sur la planification en matière d'environnement et de développement, qui contient des dispositions relatives à la divulgation de conflits d'intérêts par les membres, le personnel et les consultants de la MEPA. La non-divulgation d'un conflit d'intérêt peut entraîner la révocation ou la résiliation du contrat[56]. Une précaution supplémentaire est prévue: les procédures et auditions dans ce contexte sont publiques.

En outre, la loi sur le médiateur a été modifiée afin de permettre à ce dernier de nommer des commissaires chargés des enquêtes administratives, qui sont considérés comme des fonctionnaires du Parlement. Un commissaire chargé de l'environnement et de la planification, qui remplace l'auditeur de la MEPA, a été désigné pour enquêter sur les plaintes relatives à la MEPA[57]. Il s'agit d'un changement structurel important, étant donné que le commissaire dispose des mêmes pouvoirs que le médiateur et peut, par exemple, exiger la production de documents, citer des témoins et faire rapport au Parlement, le cas échéant[58]. Il dispose de davantage de ressources et est indépendant de la MEPA. Lorsqu'il enquête sur une affaire, la MEPA en est informée et dispose d'un délai raisonnable pour présenter ses observations. Le rapport annuel du médiateur comprendra un volet consacré aux travaux du commissaire chargé de l'environnement et de la planification. De plus, le commissaire publiera régulièrement des notes sur les affaires, similaires à celles que publie le médiateur, ainsi que des documents ponctuels sur des principes importants[59].

Le nombre de plaintes aurait diminué depuis la réforme de la MEPA. La réforme a d'abord visé à résoudre les retards de traitement importants, puis à renforcer le processus de prise de décision et à le rendre plus transparent en assurant l'accessibilité en ligne des dossiers de la MEPA[60]. L'un des changements les plus importants dans la législation est le fait que les tiers ont désormais plus de pouvoir pour contester les décisions. La mise en œuvre accrue et la possibilité de retirer des permis ont renforcé l'effet dissuasif, tandis que l'application plus stricte des stratégies établies a rendu le processus de prise de décision plus cohérent. Par ailleurs, la nouvelle cour d'appel est un organe opérationnel à temps plein et indépendant de la MEPA, alors que le système antérieur prévoyait un réexamen par la même chambre.

Le conseil d'administration de la MEPA et la commission du contrôle du développement prennent leurs décisions lors de réunions ouvertes au public. Les demandes sont publiées dans un registre, mises en ligne, annoncées dans les médias et mises à la disposition des conseils locaux. Les décisions relatives à chaque demande doivent être enregistrées en temps réel sur le site web de la MEPA[61].

En mai 2013, le gouvernement et la MEPA ont lancé une consultation publique intitulée *Semma' Leħnek* («Faites entendre votre voix») sur la simplification et la rationalisation du système de planification et d'autres procédures au sein de la MEPA[62]. Les propositions de réforme du gouvernement visent notamment à répartir entre deux agences distinctes les responsabilités de la MEPA en matière d'aménagement du territoire et de l'environnement. Ces changements ne sont

55 A blueprint for MEPA's reform (Un projet de réforme de la MEPA), 9 juillet 2009. https://opm.gov.mt/file.aspx?f=1224.
56 Chapitre 504, article 16.
57 Règle 20, paragraphe 1, des règles (fonctions) des commissaires chargés des enquêtes administratives , 2012.
58 Voir également l'article 19 de la loi sur le médiateur.
59 Ibid.
60 http://www.mepa.org.mt/permitting.
61 http://www.mepa.org.mt/topics-planning.
62 Autorité maltaise chargée de l'environnement et de l'urbanisme, Semma' Leħnek http://www.mepa.org.mt/semma-lehnek.

toutefois pas encore entrés en vigueur. En octobre 2013, la MEPA a décidé d'accroître la transparence en rendant publics les noms des personnes qui soumettent de nouvelles présentations ou des propositions de révision de plans locaux.

3. PROCHAINES ETAPES

La prévention de la corruption et la lutte contre celle-ci ont été une priorité à Malte et ont conduit à des réformes visant à garantir une plus grande transparence. Cependant, le financement des partis politiques reste en grande partie non réglementé. Il convient de renforcer la coordination entre les institutions qui enquêtent sur des affaires de corruption afin d'assurer une approche rationalisée et une collecte efficace des éléments de preuve. Des efforts soutenus sont également nécessaires pour accroître la transparence en ce qui concerne les nominations dans la magistrature et la prise de décision dans le domaine de la planification environnementale.

Les points suivants doivent faire l'objet d'une plus grande attention:

- introduire des obligations d'information et plafonner les **dons à des partis politiques**, interdire les dons anonymes au-delà d'un seuil raisonnable, publier les comptes des partis ayant fait l'objet d'un audit indépendant et assurer le suivi, par la commission électorale, du respect des exigences en matière de transparence;
- définir des procédures standard et des règles claires concernant la répartition des cas de corruption présumée entre les **organismes compétents en matière de lutte contre la corruption**. Améliorer la **coordination** entre ces organismes afin d'optimiser la collecte des éléments de preuve. Donner la priorité à des **enquêtes et des poursuites** efficaces des cas de corruption et, en cas de maintien de la commission permanente de lutte contre la corruption (PCAC), élargir ses compétences et l'habiliter à désigner ses propres experts;
- renforcer la **capacité du pouvoir judiciaire à traiter les affaires de corruption** en réexaminant les **procédures de nomination et de révocation des juges**, afin de garantir des procédures de sélection et de révocation transparentes et fondées sur le mérite, et mettre en œuvre les décisions de la commission pour l'administration de la justice qui établissent une violation du code de déontologie de la part du système judiciaire;
- poursuivre les réformes de l'**autorité maltaise chargé de l'environnement et de l'urbanisme** (MEPA) afin de renforcer davantage la confiance du public dans son intégrité et son impartialité.