

AS/Pro (2022) 06

29 avril 2022

Frdoc06_2022

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Allégations de violation du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire

Décision de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur une plainte concernant Mme Rosianne Cutajar (Malte, SOC)

Rapport

Préparé par la Présidente de la commission

Le 15 avril 2021, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a été saisie par M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC) et 28 autres membres de l'Assemblée, conformément au paragraphe 22 du Code de conduite de l'Assemblée, d'une plainte contre Mme Rosianne Cutajar (Malte, SOC).

La plainte se réfère à deux faits. Le premier concerne la non-soumission par Mme Cutajar à l'Assemblée de ses déclarations d'intérêts depuis 2018¹. Concernant le premier volet de la plainte, la commission [a décidé](#) le 2 novembre 2021 que le fait que Mme Cutajar n'ait pas soumis de déclaration d'intérêts depuis 2018 et ce, pendant quatre années consécutives, constituait une violation mineure du Code de conduite. L'examen de l'affaire sous ce volet a été clos et le Président du Parlement maltais en a été dûment informé.

Quant au second fait, les signataires de la plainte ont également soutenu que Mme Cutajar « a été largement citée comme ayant été impliquée dans une transaction immobilière de M. Fenech et comme ayant reçu de l'argent pour cette transaction, et ce avant le débat de l'Assemblée qui s'est tenu en juin 2019 sur « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et au-delà », dont le rapport explicatif mentionne dans son paragraphe 37 le nom de M. Fenech en lien avec des sociétés mentionnées à maintes reprises dans le projet de résolution et le rapport explicatif. Les déposataires de la plainte affirment que Mme Cutajar aurait dû faire une déclaration sur les contacts qu'elle a eus avec M. Fenech, faute de quoi elle avait enfreint les articles 7 (le respect des valeurs du Conseil de l'Europe), 8 (résolution des conflits d'intérêt)² et 9 (divulgaration des conflits d'intérêts) du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire. »

¹ Article 18 du Code de conduite « 18. Les membres présentent à l'ouverture de chaque session de l'Assemblée parlementaire, sous leur responsabilité personnelle, une déclaration d'intérêts en utilisant le formulaire approprié. La déclaration est publiée sur le site internet de l'Assemblée. »

² Suite à l'introduction en 2021 d'un nouvel article 8, la numérotation des articles du code de conduite a été modifiée. Les articles 8 et 9 auxquels se réfère le texte de la plainte sont devenus les articles 9 et 10, respectivement.

Dispositions pertinentes

Article 7

« Les membres respectent les valeurs du Conseil de l'Europe et les principes généraux de conduite de l'Assemblée, et n'entreprennent aucune action susceptible de porter atteinte à la réputation et à l'intégrité de l'Assemblée ou de ses membres. »

Article 9 (ancien article 8)

« Les membres évitent tout conflit entre, d'une part, un intérêt économique, commercial, financier ou autre, réel ou potentiel, à titre professionnel, personnel ou familial et, d'autre part, l'intérêt public dans le travail de l'Assemblée, en résolvant tout conflit en faveur de l'intérêt public ; tout conflit d'intérêts que le membre ne peut résoudre sera rendu public. »

Article 10 (ancien article 9)

« Les membres signalent ces intérêts par une déclaration orale, lors d'une séance de l'Assemblée ou d'une réunion de commission, ainsi que dans toute autre communication pertinente. »

Article 12 (ancien article 11)

« Les membres s'engagent à ne pas promettre, donner, solliciter ou accepter de rémunération, d'indemnité ou de gratification visant à les influencer dans leur conduite en tant que membres, et plus particulièrement dans leur décision de soutenir ou de s'opposer à une proposition de texte, un rapport, un amendement, une déclaration écrite, une recommandation, une résolution ou un avis. Les membres évitent toute situation susceptible d'être perçue comme un conflit d'intérêts et n'acceptent aucune rémunération ou cadeau inappropriés ».

La procédure suivie par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Les 2 et 3 juin 2021, la commission a eu un premier échange de vues et a décidé, conformément à la procédure prévue par le Code de conduite, de procéder à l'audition de Mme Cutajar. Une lettre lui a été envoyée le 18 août 2021 l'invitant à assister à la réunion du 8 septembre 2021.

Le 8 septembre 2021, la commission a pris note du courriel de Mme Cutajar daté du 6 septembre (reçue par courriel le jour de la réunion), dans lequel elle a notamment réfuté l'ensemble des allégations portées contre elle au sujet d'un éventuel conflit d'intérêts au moment du débat de l'APCE sur le rapport « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et au-delà » et a demandé à la commission de « suspendre indéfiniment cette procédure, étant donné que le même sujet (était) en cours d'examen au Parlement maltais ». Elle a souligné qu'il serait prématuré et sûrement pas dans l'intérêt d'une procédure régulière d'examiner cette question à ce stade, car les allégations et les informations des médias mentionnées par M. Omtzigt dans sa plainte faisaient l'objet d'une enquête menée par le commissaire aux normes de la vie publique de Malte dont le rapport avait été transmis à la commission parlementaire maltaise des normes de la vie publique. La commission a pris note de ce courriel et a décidé de renouveler l'invitation de se présenter devant la commission à sa prochaine réunion du 2 novembre 2021.

Le 6 octobre 2021, Mme Cutajar a démissionné de l'Assemblée parlementaire.

Le 19 octobre 2021, Mme Cutajar a fait parvenir à la commission une lettre dans laquelle elle a souhaité se défendre des allégations portées devant la commission. Notamment, elle a fait la remarque que, lorsqu'elle avait prononcé son discours à l'occasion du débat consacré par l'Assemblée au rapport de M. Omtzigt, en juin 2019, elle ne pouvait pas savoir que M. Fenech était impliqué dans le meurtre de Mme Caruana Galizia. Elle avait ignoré cette information jusqu'en novembre 2019, date à laquelle M. Fenech avait été arrêté puis mis en examen en août 2021. Par conséquent, elle ne pouvait déclarer de conflit d'intérêts en juin 2019, puisque cette circonstance n'était pas encore connue par elle. Elle a fait également observer qu'elle n'avait jamais eu

l'intention de défendre un particulier, y compris M. Fenech, ni aucune association ou société dans laquelle il avait eu ou avait un quelconque intérêt, ni pendant son discours, ni pendant les interventions précédentes ou ultérieures qu'elle avait faites en sa qualité de membre de l'Assemblée parlementaire. Par ailleurs, elle soulignait que M. Omtzigt avait déposé sa plainte près de deux ans après son discours. Dans l'intervalle, les enquêtes avaient révélé des éléments qu'elle ignorait au moment du débat de l'Assemblée parlementaire consacré au rapport de M. Omtzigt. Elle demandait que cette affaire soit examinée à la lumière des faits qui étaient disponibles et dont elle avait connaissance en juin 2019. Enfin, elle a indiqué que la commission devait examiner les allégations en se basant sur les dispositions du code de conduite en vigueur au moment de son discours.

Pour conclure, elle demandait à la commission de déclarer la plainte dépourvue de fondement et de la rejeter dans son intégralité.

Le 2 novembre 2021, la commission a procédé à un échange de vues sur la plainte, sur la base des observations écrites de Mme Cutajar et, nonobstant la démission de Mme Cutajar de la délégation maltaise à l'Assemblée, a décidé de rester saisie de l'affaire. Par ailleurs, la commission a décidé de demander au Président du Parlement maltais de lui fournir des informations détaillées sur la procédure en cours au Parlement maltais concernant le cas de Mme Cutajar, ainsi que sur son calendrier.

Le 6 décembre 2021, Mme Cutajar a informé la commission que le président de la commission permanente des normes de la vie publique l'avait informée de la décision prise par cette commission à son sujet et qu'elle avait accepté cette décision.

Le 7 janvier 2022 la commission a reçu de la part du parlement maltais un calendrier détaillé, un résumé de la procédure nationale et un rapport complet sur le cas de Mme Cutajar.³

Le 25 janvier 2022 la commission a poursuivi son échange de vues, sur la base des lettres de Mme Cutajar et du Parlement maltais, et a décidé d'allouer aux membres plus de temps pour étudier les documents. L'examen de l'affaire a été suspendu jusqu'à la prochaine réunion.

Décision de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Le 22 mars 2022, la commission a délibéré sur l'existence d'une violation du Code de conduite en ce qui concerne le deuxième volet de la plainte, et après avoir voté, a déclaré qu'il y a eu une violation sérieuse des règles de conduite telles que définies aux articles 10 et 12⁴ du Code de conduite, et a décidé conformément à l'article 27 du Code de conduite de préparer et de publier un rapport, ainsi que d'en informer le Président du Parlement de Malte.

Appréciation par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

³ L'enquête interne menée par le commissaire aux normes de la vie publique a visé deux faits. Le premier concernait un cadeau de 9 000 EUR que M. Fenech a fait à Mme Cutajar en août 2019. Le commissaire aux normes a conclu, au paragraphe 99 du rapport, qu'il était « prêt à admettre que Mme Cutajar n'avait aucune obligation de déclarer ces 9 000 EUR dans sa déclaration ministérielle sous forme de revenus tirés d'un emploi, d'une activité professionnelle ou commerciale », mais que sa « position serait différente si les recommandations de modification du Code de déontologie [qu'il a] formulées le 29 juillet 2020 devaient être acceptées ». Le deuxième fait concernait les frais de courtage que Mme Cutajar a reçus dans le cadre d'une transaction concernant une maison à Mdina pour laquelle M. Fenech a signé une promesse de vente. Le commissaire a conclu au paragraphe 140 que « la preuve de l'allégation qui forme le cœur de l'enquête est établie à un degré de forte probabilité » et « cela représente une infraction aux articles 5.7 et 7.3 du Code de déontologie des ministres et des secrétaires parlementaires »[*les deux articles portant sur les conflits d'intérêt*].

Le 9 novembre 2021, la commission permanente des normes de la vie publique a entériné les conclusions du commissaire et a décidé d'infliger Mme Cutajar la sanction prévue au paragraphe (a) de l'article 28 du Cap. 570 qui prévoit l'admonestation de la personne faisant l'objet de l'enquête.

⁴ Les anciens articles 9 et 11 du Code de conduite

La commission a entendu rappeler que les dispositions pertinentes du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire relatives aux conflits d'intérêt visent à la fois des conflits existants mais également la perception d'un conflit. En effet, l'article 12 ne couvre pas uniquement les conflits d'intérêt réels mais également tous les intérêts pertinents qui pourraient donner une impression que le comportement d'un membre donné a été influencé par un intérêt personnel.

La divulgation des intérêts, outre le fait qu'elle favorise la transparence, rappelle également aux membres de l'Assemblée qu'il y a toujours un risque que le public ou leurs collègues considèrent certains de leurs actes comme étant biaisés. Telle était l'idée des dispositions relatives à la divulgation des conflits d'intérêt qui apparaissent déjà dans la première rédaction du code de conduite introduite par la Résolution 1903 (2012) [« Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire : bonne pratique ou devoir? »](#) et sont restées inchangées depuis.

Quant à l'organisation du débat en juin 2019, le projet de résolution sur « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et au-delà » a mentionné dans son paragraphe 3 les « défaillances fondamentales » en lien avec plusieurs sociétés dont la société « 17 Black » qui « reçut d'importantes sommes d'argent d'un ressortissant azerbaïdjanais et d'une société détenue par un troisième membre du consortium ».

Le paragraphe 37 de l'exposé des motifs a explicitement mentionné « que la cellule d'analyse du renseignement financier a indiqué que la société « 17 Black » appartenait à Yorgen Fenech, directeur de la centrale électrique Electrogas et propriétaire de l'une des sociétés du consortium ».

Mme Cutajar ne nie pas le fait, et le rapport du commissaire aux normes de la vie publique le cite sur le page 3, qu'elle et M. Fenech ont eu une rencontre professionnelle pendant la première moitié de 2019, avant que le débat à l'Assemblée n'ait lieu.

Mme Cutajar maintient dans ses observations qu'au moment du débat elle ne pouvait pas savoir que M. Fenech avait été impliqué dans le meurtre de Mme Galizia. Cette observation n'est pas directement pertinente au vu des articles 10 (divulgation des conflits d'intérêt) et 12 (éviter la perception des conflits d'intérêts) du Code de conduite. Pour établir la violation des articles susmentionnés il est suffisant d'établir qu'un membre de l'Assemblée n'a pas révélé ses relations professionnelles avec une des personnes mentionnées dans l'exposé des motifs, ladite personne ayant été désignée comme étant propriétaire d'une des sociétés mises en cause dans le projet de résolution.

L'assassinat de Mme Caruana Galizia a créé un choc qui a dépassé les frontières maltaises et a fait la couverture des médias internationaux qui suivaient de près le déroulement de l'enquête. Dans ces circonstances, Mme Cutajar, en qualité de membre de la délégation du parlement maltais, aurait dû agir avec davantage d'acuité pour faire en sorte que sa participation dans le débat n'apparaisse pas biaisée. Par ailleurs, la commission a également tenu compte du fait que Mme Cutajar n'a pas répondu aux invitations de témoigner oralement devant la commission.

Par conséquent, la commission a conclu qu'en omettant de mentionner devant l'Assemblée des relations professionnelles qu'elle a eues avec une personne mentionnée dans l'exposé des motifs, Mme Cutajar a commis une violation sérieuse des articles cités du Code de conduite.

Concernant le paiement d'une somme d'argent que Mme Cutajar avait accepté de M. Fenech en raison d'une transaction immobilière, la commission a écarté toute la discussion sur cette question faute de moyens d'établir si ledit paiement a été fait en raison de son intervention devant l'Assemblée ou la promotion d'un quelconque intérêt.

Enfin, la commission a également tenu compte du fait que l'éventail des sanctions répertoriées dans le code de conduite ne peut pas être appliqué dans le cas d'espèce car Mme Cutajar n'est plus membre de l'Assemblée. Par conséquent, il a été proposé de poursuivre une réflexion sur l'impact qu'aurait une constatation de violation du code de conduite à l'encontre d'un.e ancien.e membre, y compris dans l'éventualité où celui-ci ou celle-ci réintègre l'Assemblée ultérieurement.