



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 12 décembre 2014

Publication : 23 juin 2015

Public

Greco Eval IV Rep (2014) 4F

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'ÉVALUATION

### MALTE

Adopté par le GRECO lors de sa 66<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>8</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>10</b>
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE .....	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	10
REMUNÉRATION ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES .....	11
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES .....	12
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	13
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	14
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>14</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>15</i>
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques .....</i>	<i>15</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers .....</i>	<i>15</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	16
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	17
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION DU PUBLIC .....	19
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES .....</b>	<b>20</b>
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE .....	20
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	23
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE .....	26
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	28
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	29
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>29</i>
<i>Récusation et retrait .....</i>	<i>30</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>31</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers .....</i>	<i>31</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	32
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	32
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION DU PUBLIC .....	35
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PROCUREURS .....</b>	<b>38</b>
APERÇU DES SERVICES DE POURSUITE .....	38
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	39
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE .....	40
PRINCIPES D'ÉTHIQUE, RÈGLES DE COMPORTEMENT ET CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	41
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	42
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation de service .....</i>	<i>42</i>
<i>Récusation et retrait .....</i>	<i>42</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>43</i>
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles .....</i>	<i>43</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	44
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	44
FORMATION, CONSEILS ET SENSIBILISATION .....	45
<b>ANNEXE .....</b>	<b>48</b>

## RÉSUMÉ

1. La situation géographique et la taille de la population de Malte influencent sensiblement les réseaux de relations personnelles et professionnelles et la formulation des politiques intérieures. Ceci peut, d'une part, contribuer à la transparence et à limiter les pouvoirs et les infractions au sein de la communauté, tout en, d'autre part, comportant des facteurs de risques qui peuvent accroître la vulnérabilité aux pratiques de corruption. Pour atténuer ces risques, la transparence et la responsabilisation, non seulement au niveau central, mais aussi local, sont essentielles en toutes circonstances. S'agissant des missions de ces trois professions qui sont au cœur du quatrième Cycle d'évaluation de Malte (à savoir les parlementaires, les juges et les procureurs), la gestion des relations interpersonnelles et l'examen des conflits d'intérêts réels ou potentiels représentent clairement des enjeux décisifs.

2. Ces dernières années, Malte a envisagé avec attention un ensemble de mesures de prévention de la corruption et amélioré sensiblement les pratiques de diffusion des travaux de ses institutions publiques, facilitant par là le contrôle public. Deux réformes sont actuellement en cours dans les domaines faisant l'objet de l'évaluation décrite dans le présent rapport, qui vise notamment à renforcer la capacité des membres du parlement à répondre des résultats de leurs missions, et à augmenter l'efficacité du système judiciaire. Si elles sont adoptées puis mises en œuvre ultérieurement, avec célérité et détermination, ces réformes peuvent promouvoir la transparence, les contrôles et l'intégrité dans les secteurs législatifs et judiciaires.

3. À Malte, les parlementaires exercent généralement leurs fonctions de législateurs à temps partiel tout en conservant des activités privées. Eu égard aux conflits d'intérêts susceptibles d'être causés par les réseaux de relations personnelles et professionnelles et les liens commerciaux tissés dans l'ensemble du pays, préserver l'indépendance du processus de prise de décision et pouvoir en établir publiquement la preuve est devenu un réel problème. Un certain nombre de bonnes règles et pratiques de diffusion ont été instaurées dernièrement mais les procédures législatives officielles de la Chambre des représentants manquent notablement de transparence. Si la Chambre des représentants doit être saluée pour avoir élaboré un Code de déontologie à l'intention de ses membres il y a près de 20 ans, ce code doit à présent être entièrement révisé et actualisé : certains sujets que l'on pourrait s'attendre à voir évoqués dans un tel ouvrage (par exemple les contacts avec les tiers, l'utilisation abusive d'informations confidentielles et de ressources publiques – financements, locaux professionnels, matériels, installations, personnels, etc.) y sont insuffisamment développés et plusieurs de ses dispositions soulèvent des questions fondamentales et des ambiguïtés quant à leur application (par exemple l'acceptation de cadeaux, d'honoraires, déclarations d'intérêts personnels au début des sessions parlementaires, etc.). Il ne désigne pas de services de conseil ou de formation ni ne prévoit de mécanismes appropriés de contrôle et d'application. Une commission permanente travaille actuellement sur les questions d'éthique au sein du Parlement ; un projet de loi est à présent en cours d'élaboration pour renforcer les règles de déontologie et la responsabilisation de la vie publique. Cette loi est une étape importante qui, si elle est adoptée, s'appliquera non seulement aux parlementaires en général, mais aussi aux ministres, secrétaires d'État et assistants parlementaires, ainsi qu'aux nouveaux titulaires de postes de confiance et personnes recrutées comme conseillers ou consultants auprès des autorités gouvernementales et de tout organe officiel.

4. En général, l'appareil judiciaire maltais connaît une certaine lenteur. Qui plus est, des scandales récents impliquant des juges ont quelque peu flétri la bonne réputation qui lui était reconnue depuis toujours, et déclenché un débat sur les questions d'intégrité et de contrôle en son sein. En conséquence, le niveau de satisfaction du public envers la justice dans son ensemble est au plus bas. Le système actuel présente assurément des lacunes qui pourraient faire naître des difficultés à l'avenir, et des possibilités qui n'ont

pas été pleinement exploitées pour lutter contre la corruption. Plus particulièrement, le dispositif qui encadre la nomination et la discipline des juges doit être réformé en profondeur avec l'objectif général de promouvoir la transparence et l'indépendance des procédures ; cela contribuerait en outre à préciser les qualités et règles de conduite que le public attend de ceux qui exercent des fonctions judiciaires. De même, le développement de la formation et de moyens spécifiques pour promouvoir l'éthique et la déontologie judiciaires ne peut que se révéler profitable aux professionnels concernés. Une réforme globale du système judiciaire est en cours, des mesures concrètes ont été proposées pour améliorer son efficacité et son fonctionnement et de ce fait accroître la confiance du public qui en découlera ; ces mesures attendent actuellement d'être mises en application.

5. Les poursuites sont exercées conjointement par la police et le procureur général (PG). Le PG choisit librement la façon dont il traitera les affaires et n'est pas soumis aux directives ou principes d'action arrêtés par l'exécutif. À cet égard, le parquet général qui a fait la preuve de son indépendance, est une institution qui inspire une grande confiance aux citoyens maltais. Dans le cadre de la réforme de la justice, il faudra s'attacher essentiellement à officialiser les conditions de service (notamment les mécanismes de nomination, de promotion et de licenciement, ainsi que les protocoles de fonctionnement) et préciser les grandes lignes en matière de déontologie et de contrôle des procureurs.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

6. Malte a adhéré au GRECO en 2001. Depuis son adhésion, le pays a été évalué dans le cadre des Premier (en décembre 2002), Deuxième (en juillet 2005) et Troisième (en octobre 2009) 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](http://www.coe.int/greco)).

7. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration de situation financière, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

10. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de Malte au questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV Rep (2013) 7 REQUEST) ainsi que sur d'autres données, dont des informations communiquées par la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite à Malte du 23 au 27 juin 2014. L'EEG était composée de M. Kazimir ÅBERG, Juge principal, Cour d'appel de Svea (Suède) ; M. Benjamin FLANDER, Maître de conférence, Faculté de justice pénale et de Sécurité, Université de Maribor (Slovénie) ; Mme Sheridan GREENLAND, Directrice exécutive, École judiciaire, Bureau judiciaire (Royaume-Uni) et Mme Jane LEY, Conseiller principal anti-corruption, Département d'État américain, ancienne sous Directrice, Bureau américain de l'éthique publique (USA). L'EEG était assisté de M<sup>me</sup> Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, de la Culture et des Collectivités locales (y compris des responsables de la réforme de la justice), et du bureau du médiateur. Elle a aussi parlé au Président de la Cour suprême, ainsi qu'à d'autres représentants des autorités compétentes chargées des poursuites (Bureau du procureur général, Police) et des jugements (juges des différentes juridictions de Malte), la Commission de l'Administration de la Justice, et le Comité des études judiciaires. L'EEG a aussi rencontré des représentants de l'Ordre des avocats et de l'Association des juges et des juges de première instance. Elle s'est en outre entretenue

avec des parlementaires (appartenant aux partis gouvernementaux et à l'opposition) et des représentants du Secrétariat général du Parlement. Enfin, l'EEG a rencontré des journalistes et des universitaires.

12. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de Malte pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités de Malte, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Malte devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

13. Malte compte 425.384 habitants<sup>1</sup>. La question de la corruption se situe en haut de l'échelle des préoccupations pressantes des citoyens maltais. Selon l'Indice de perception de la corruption 2014 de Transparency International, Malte se classe au 43<sup>ème</sup> rang parmi 177 pays (le premier étant le moins corrompu). Le dernier Eurobaromètre montre que, si 2% seulement des citoyens maltais ont été sollicités ou s'attendent à payer un pot-de-vin, et que 58% de la population pensent que le gouvernement lutte effectivement contre la corruption, environ 83% considèrent qu'elle est un phénomène généralisé dans le pays (la moyenne au sein de l'UE étant 76%), en particulier, en rapport avec la gestion des fonds publics par les conseils locaux et la délivrance des permis de construction et de mise en valeur des terres.

14. Malte attache une importance capitale à la prévention de la corruption et à l'utilité de promouvoir la transparence au sein du système. L'adoption, en 2009, de la loi sur la liberté de l'information, en application notamment d'une recommandation formulée par le GRECO, a été une avancée majeure à cet égard. En 2008, Malte a adopté une stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption, actuellement en cours d'actualisation par le ministère des Finances. La Commission permanente contre la corruption (PCAC), organisme spécifique chargé d'enquêter sur les pratiques de corruption présumées ou suspectées au sein de l'administration publique, a été établie en 1988 ; il reste que son bilan à ce jour n'a pas été aussi brillant qu'espéré. D'après un rapport national diffusé en juillet 2013, aucune des 425 investigations conduites par la PCAC depuis sa création n'a donné lieu à des poursuites pénales devant les tribunaux<sup>2</sup>. À maintes reprises, le GRECO a noté que, si l'on voulait que la PCAC soit un instrument utile pour combattre la corruption, il fallait renforcer son rôle du point de vue de ses pouvoirs et de ses ressources. L'existence et la pérennité de la PCAC, sous sa forme actuelle, sont actuellement à l'étude.

15. Dans son Premier rapport d'évaluation sur Malte, adopté en 2002, le GRECO a conclu qu'il y avait peu d'affaires de corruption ayant donné lieu à des poursuites et à des jugements. Depuis lors, plusieurs modifications différentes ont été apportées à la législation pénale. Les autorités ont pris des mesures pour renforcer l'efficacité d'institutions comme la police. Lors de la visite effectuée à Malte, en 2009, dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation, les responsables interrogés sur place considéraient que la législation pénale en vigueur était suffisante et le cadre d'exécution satisfaisant, expliquant la jurisprudence peu abondante par la petite taille du pays. Cela étant dit, Malte a été secouée par un scandale de corruption en 2002, lorsqu'il a été établi que le président en place de la cour suprême (le juge le plus élevé de Malte) et un autre juge avaient accepté des pots-de-vin pour réduire une peine de prison. À une date plus récente, on a relevé de nombreuses condamnations pour trafic d'influence, en rapport avec la délivrance abusive généralisée de titres de navigation. Ces procédures découlent de l'introduction récente des dispositions relatives au trafic d'influence dans la législation pénale nationale.

16. Quant aux catégories de personnes examinées dans le présent rapport, si Malte est l'un des pays de l'UE dont les citoyens pensent le plus volontiers que la corruption n'est pas généralisée parmi le personnel politique, environ 42% des personnes interrogées dans le cadre d'une étude européenne de 2014 sur le sujet ont exprimé une certaine méfiance à cet égard<sup>3</sup>(la moyenne au sein de l'UE est de 56%). Le renforcement des dispositions relatives à l'éthique et à l'intégrité est actuellement l'objet de débats au sein du Parlement ; un projet de loi à cet effet est en cours d'élaboration. De même, l'adoption de la loi sur le financement des partis politique peut constituer une étape

---

<sup>1</sup> Bureau national des statistiques. Données au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>2</sup> Premier rapport de la Commission de la réforme de la justice (<http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=87>).

<sup>3</sup> Eurobaromètre spécial n° 397 - 2014 ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf)).



décisive de la création – pour la première fois à Malte – d’un cadre juridique national qui réglementera le financement des partis politiques et augmentera la transparence et les contrôles dans ce domaine.

17. Si la justice maltaise suscite depuis toujours un niveau de confiance élevé, les opinions sont à présent partagées : 45% de la population fait confiance à la justice contrairement à 47% qui s’en méfient généralement<sup>4</sup> (la moyenne de l’UE est 32%). Les citoyens font face aux délais les plus longs par rapport aux autres systèmes judiciaires des 28 États membres de l’Union européenne. Le dernier tableau de bord de la justice dans l’Union européenne (2014) classe Malte à un rang relativement médiocre par rapport aux autres pays<sup>5</sup>. En matières pénales, la durée moyenne du délai de résolution dépasse 800 jours. En avril 2013, l’appareil judiciaire est devenu le principal sujet de discussion et une réforme a été lancée pour rétablir la confiance du public. La réforme proposée du système judiciaire attend à présent des mesures d’application concrètes.

---

<sup>4</sup> Eurobaromètre spécial n° 397 - 2014 ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf)).

<sup>5</sup> Tableau de bord de la justice dans l’Union européenne ([http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2014\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2014_fr.pdf)) et étude de la CEPEJ du Conseil de l’Europe sur le fonctionnement des systèmes judiciaires européens ([http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepi\\_study\\_scoreboard\\_2014\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepi_study_scoreboard_2014_fr.pdf)).

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

18. Malte est une république parlementaire ; le pouvoir législatif y est dévolu à la Chambre des représentants, parlement unicaméral élu pour un mandat de cinq ans. La Chambre des représentants compte 65 à 69 sièges ; leur nombre peut varier afin de refléter au plus près les résultats des élections. Les dernières élections nationales se sont tenues le 9 mars 2013. La Chambre des représentants est composée actuellement de 69 membres dont 59 hommes et 10 femmes (proportion de 85,71% et 14,29% respectivement) ; 39 sièges sont occupés par le Parti travailliste (PT) et 30 sièges par le Parti nationaliste (PN). Les principales missions du Parlement sont l'adoption des lois et le contrôle de l'exécutif. Les parlementaires (à l'exception des ministres et des secrétaires d'État, le Président, le chef de l'opposition et certains parlementaires occupants de postes dans leurs partis respectifs) exercent leurs fonctions à temps partiel<sup>6</sup>. Le Parlement se réunit trois fois par semaine. L'organisation interne et la conduite des travaux du Parlement sont définies dans son règlement intérieur<sup>7</sup>.

19. Le mandat d'un député est suspendu en cas d'incompatibilité (une liste exhaustive de raisons le justifiant figure à l'Article 54 de la Constitution, par exemple s'il ne possède pas la nationalité maltaise, s'il occupe une autre charge publique, s'il est déclaré en faillite, etc.) ; s'il est jugé psychiquement inapte par un tribunal ; s'il est condamné à une peine de prison supérieure à 12 mois ; s'il n'est pas autorisé à s'inscrire comme électeur pour les élections parlementaires ; ou en cas de démission, de dissolution du Parlement et de décès (Article 55 de la Constitution).

20. Le Parlement contrôle les activités de l'exécutif. Par exemple, la commission des comptes publics enquête actuellement sur l'affaire dite de la société Enemalte et le degré de responsabilité des ministres chargés des portefeuilles des marchés publics et du secteur de l'énergie<sup>8</sup>. Des mesures sont en cours de préparation pour accroître l'autonomie du parlement, notamment en renforçant son indépendance administrative (à savoir le budget, le recrutement et la gestion du personnel, la radiodiffusion parlementaire)<sup>9</sup>.

#### Transparence du processus législatif

21. Les projets de loi sont publiés dans la Gazette officielle avant d'être examinés par le Parlement. Une fois franchies toutes les étapes, le projet devient une loi adoptée par le Parlement laquelle est à nouveau publiée dans la Gazette officielle. Ses dispositions entrent en vigueur à cette date sauf indication contraire stipulée dans la même loi. Dans certains cas, des consultations publiques sont organisées tout au long du processus de rédaction de la loi sous la forme d'un livre blanc permettant d'inviter la société civile à fournir des informations en retour (par exemple, un livre blanc sur le financement des partis a été publié en février 2014). Le public peut aussi y participer si les commissions qui examinent les projets de lois le décident, c'est-à-dire dans le cadre des auditions de la société civile pendant les séances des commissions susmentionnées.

22. Il existe des dispositions législatives pour assurer la transparence des travaux parlementaires. À Malte, toutes les étapes de la procédure législative au Parlement sont

<sup>6</sup> Dans la mandature en cours (12<sup>ème</sup> mandature, 2013-2018), pour la première fois le président de la Chambre exerce ses fonctions à temps complet.

<sup>7</sup> Règlements intérieurs de la Chambre des représentants : <http://www.parlament.mt/standing-orders?l=1>.

<sup>8</sup> L'EEG a été informée qu'un rapport du contrôleur général des comptes de juillet 2013 s'est alarmé des contrats pétroliers octroyés par la société publique de distribution d'énergie Enemalta au cours de la période 2008-2011. Rapport d'audit de performance : analyse du rendement des marchés publics d'énergie de la société Enemalta, 16 juillet 2013. <http://www.nao.gov.mt/loadfile.ashx?id=e5b06974-1496-4414-8304-cc66f270aaed>.

<sup>9</sup> Rapport de la Commission d'autonomie administrative. 21 mai 2014. [www.parlament.mt/file.aspx?f=47418](http://www.parlament.mt/file.aspx?f=47418).

ouvertes au public. En particulier, le public peut assister aux débats parlementaires et aux réunions des commissions qui sont de toute façon retransmises en direct sur une station locale. Les sessions sont transmises en flux continu en direct, au format audio, qui sont aussi disponibles à la demande sur le site Internet du Parlement immédiatement après que la séance soit levée. Depuis 2013, toutes les commissions parlementaires font l'objet de retransmissions audiovisuelles en direct. De même, les ordres du jour, procès-verbaux et transcriptions des délibérations au Parlement sont publiés en ligne. Les questions posées par les parlementaires ainsi que la réponse du ministre, les documents concernant le fonctionnement quotidien du Parlement, les notes soumises à la Chambre par les députés au cours des séances plénières, etc. sont également publics. Les scrutins sont enregistrés et inscrits dans les procès-verbaux de la Chambre. L'EEG a également été informée de plusieurs initiatives présentées dans le cadre de l'actuelle mandature (la 12<sup>ème</sup>) pour améliorer l'accessibilité des travaux du Parlement (par exemple publication des décisions dans *Is-Sedja Titkellem* Volumes I et II, revue *mill-Parlament*, projet de publication consacrée à la diplomatie parlementaire, etc.). Pour finir, des arrangements sont en cours de discussion afin de doter le Parlement de sa propre chaîne parlementaire indépendante, en plus de la retransmission audiovisuelle en direct de ses travaux.

23. La composition des commissions parlementaires relève du domaine public. Le Parlement maltais compte aujourd'hui douze commissions permanentes (groupes d'experts permanents en matière législative) et deux comités restreints (nommés pour exécuter une mission spéciale). Il y a un comité restreint pour la nomination d'un commissaire et d'une commission permanente des normes, de l'éthique et pour un comportement approprié dans la vie publique<sup>10</sup>. Outre la transparence électronique notée plus haut, les ordres du jour, procès-verbaux et transcriptions de toutes les délibérations tenues par les commissions permanentes et d'enquête, ainsi que les documents présentés pendant leurs séances, relèvent du domaine public. Le bureau du greffier est chargé de faciliter l'accès du public aux documents et activités du Parlement.

24. Comme en témoigne ce qui précède, l'EEG considère que Malte s'est dotée de nombreuses règles et pratiques vertueuses destinées à permettre au public d'avoir accès aux propositions de lois puis aux lois qui sont adoptées, et de suivre les travaux des commissions et du Parlement réuni en séance plénière. Le degré de transparence électronique des procédures législatives officielles est digne d'éloges.

### Rémunération et avantages économiques

25. En 2013 le traitement moyen brut à Malte s'élevait à 15 772€<sup>11</sup> annuels.

26. Les parlementaires reçoivent un traitement annuel de 20 604€<sup>12</sup> et ont droit à des avantages et à des dédommagements au titre des dépenses encourues dans l'exercice de leurs fonctions ; ils ne bénéficient d'aucune exonération fiscale. En plus de leur traitement, ils touchent aussi des primes, dont i) une indemnité pour les frais de téléphone à leur domicile privé (d'un montant illimité) ; ii) pour la connexion Internet à leur domicile privé (30€/mois) ; iii) courrier affranchi au tarif local (100 enveloppes par semaine). Ils bénéficient également d'un régime de pension. Les collaborateurs personnels des députés n'ont pas droit à une subvention de l'État. Dans cette mandature, les membres des cabinets ne perçoivent pas d'honoraires ni d'avantages de la Chambre

---

<sup>10</sup> Commissions permanentes : Commission des travaux de la Chambre, Commission des privilèges, Commission des comptes publics, Commission des affaires étrangères et européennes, Commission des affaires sociales, Commission d'examen des projets de loi, Commission des affaires familiales, Commission des affaires financières et économiques, Commission de contrôle de la cour des comptes, Commission de l'environnement et de la planification du développement, Commission des affaires sanitaires, Groupe parlementaire des capitales européennes de la culture. Comités restreints : Comité restreint pour la nomination d'un commissaire et d'une commission restreinte des normes, d'éthique et pour un comportement approprié dans la vie publique, Comité restreint des archives.

<sup>11</sup> Source : Bureau national des statistiques (<http://nso.gov.mt/docs/sdds.html>).

<sup>12</sup> Ce montant correspond à 50% du traitement (Premier échelon) de la fonction publique civile.

des représentants. Il a été indiqué à l'EEG que le niveau de rémunération et les avantages évoqués plus haut reflètent l'idée que les membres d'un Parlement travaillant à temps partiel sont supposés gagner leur vie grâce à leurs activités privées plutôt que leurs fonctions publiques.

27. Le contrôle des indemnités parlementaire est assuré par le contrôleur général. Conformément à la loi sur le droit d'accès à l'information, les éléments concernant le traitement et les autres avantages des MP sont publics et fournis à ceux qui en font la demande.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

28. Les parlementaires doivent prêter serment avant de prendre leurs fonctions (Article 68 de la Constitution ; Article 5, règlement intérieur de la Chambre des représentants). Les règles relatives à l'ordre et aux bons usages pendant les séances parlementaires figurent dans le règlement intérieur de la Chambre (Chapitre IV) ; le non-respect de ces règles peut entraîner une suspension.

29. Un Code de déontologie a été adopté en 1995 ; il établit les règles de bienséance de la conduite des parlementaires. Cette codification viserait à doter le public d'un instrument de contrôle supplémentaire et à renforcer la responsabilisation des intéressés. Le Parlement s'emploie actuellement à élaborer de nouvelles mesures pour consolider sa politique en faveur de l'intégrité. Un comité restreint pour la nomination d'un commissaire et d'une commission permanente des normes, d'éthique et pour une conduite appropriée dans la vie publique a été établi à cet effet en octobre 2013. Le 16 décembre 2013, le comité en question a rendu public un rapport d'étape sur ses travaux<sup>13</sup>. Les recommandations finales concernant le projet de loi sur la création du poste de commissaire et de la commission des normes dans la vie publique ont été présentées le 24 mars 2014. Le projet susmentionné expose dans le détail les situations de conflits d'intérêts, les contrôles, conseils et mesures de mise en œuvre concernant la déontologie et les règles d'intégrité. S'il est adopté, ce texte s'appliquerait aux députés (y compris les ministres, secrétaires d'État et assistants parlementaires), ainsi qu'aux nouveaux titulaires de postes de confiance et aux personnes recrutées comme conseillers ou consultants auprès du gouvernement et de tout organe public.

30. S'il appartient à un député en exercice de transmettre les doléances de ses électeurs et de les faire connaître aux autorités gouvernementales, il ne devrait normalement pas user abusivement de son influence, de menaces ou exercer des pressions injustifiées dans le cadre de ses fonctions (Code de déontologie, Article 4). Un MP doit signaler au président de la Chambre et aux autorités compétentes toute tentative de corruption, de pression ou d'influence abusive par des tiers en vue d'infléchir sa conduite en tant que parlementaire (Code de déontologie, Article 5, paragraphe 9).

31. Il y a lieu de féliciter le Parlement d'avoir élaboré un code il y a près de 20 ans ; à part les dispositions relatives aux secrétaires d'État qui ont été ajoutées, ce Code n'a pas été réexaminé en profondeur depuis lors<sup>14</sup>. Dans l'état actuel des choses, il a été annexé à la proposition de loi destinée à renforcer le dispositif du Parlement en faveur de l'intégrité. L'EEG est d'avis que le Code de déontologie en vigueur gagnerait beaucoup à être étoffé. Plus précisément, il n'aborde pas certains sujets que l'on pourrait s'attendre à

---

<sup>13</sup> Le rapport d'étape de la Commission est disponible en ligne et a été consulté par le public (<http://www.parlament.mt/selectcomm?l=1>).

<sup>14</sup> Le document 4270 déposé le 24 mars 2010 a été présenté à la Chambre en tant qu'amendement au Code d'éthique destiné aux ministres et aux secrétaires d'État. Il ajoute une section H (articles 61 – 66) au Code, élargissant par là son application aux secrétaires d'État. À la suite de l'amendement de 1995 (loi XI de 1995) qui a permis d'ajouter le Code d'éthique des parlementaires à l'Ordonnance de la Chambre (prérogatives et compétences), modifiée par l'avis juridique 409 de 2007. Cet amendement n'a cependant pas modifié le Code d'éthique car il concernait uniquement la conversion monétaire du montant de l'amende (à la suite de l'entrée de Malte dans la zone euro) imposable en vertu de cette ordonnance.

trouver dans un tel ouvrage (voir les paragraphes 39 à 41 concernant l'absence de règles spécifiques sur l'utilisation abusive d'informations confidentielles et les contacts avec des tiers, ainsi que le paragraphe 42 sur le manque de dispositions se rapportant à l'utilisation abusive de ressources publiques). Il contient par ailleurs des dispositions qui peuvent facilement sembler manquer de cohérence ou, de fait, induire en erreur (par exemple en ce qui concerne les cadeaux et honoraires, voir les paragraphes 36 et 37). En outre, il ne comporte pas de mécanismes adéquats de contrôle ou de mise en œuvre, s'en remettant au contraire largement à l'appréciation de chaque parlementaire. Par ailleurs, le Code établit un système de déclaration d'activité/de situation financière qui est apparemment incapable de jouer pleinement son rôle d'instrument de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption (les limitations spécifiques du système de déclaration d'activité/de situation financière sont énoncées en détails ci-après aux paragraphes 43 et 44). Et, pour finir, l'EEG pense qu'il est possible d'inscrire davantage ce Code dans la culture parlementaire en tant qu'instrument d'orientation pour aider à prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité et la confiance du public. Le débat en cours lancé avec le projet de loi sur la création d'un poste de commissaire et d'une commission permanente des règles à appliquer en public semble être une occasion opportune pour mettre en route les dispositions nécessaires pour traiter ces questions. Les autorités ont confirmé qu'il s'agit là de l'ensemble des questions en cours d'examen par le Parlement. Par conséquent, **le GRECO recommande de revoir les dispositions en vigueur du Code de déontologie à l'intention des membres du parlement et du règlement intérieur relatif à l'intégrité, l'éthique, les déclarations de situation financière et d'activité et les conflits d'intérêts en vue d'apporter des améliorations qui élargiront le domaine d'étude couvert, et renforceront la cohérence et la précision, ainsi que l'orientation.** Il faudra considérer d'inclure aux améliorations apportées suite à cet examen les exemples cités plus haut dans ce paragraphe et les sujets présentés dans les prochaines discussions concernant cette recommandation (paragraphes 31, 36, 37, 41, 42 et 44). Le contrôle et la mise en œuvre des dispositions du Code de déontologie à l'intention des parlementaires sont traités dans une recommandation distincte (voir le paragraphe 46). En outre, le GRECO est persuadé que le projet de loi sur la création du poste de commissaire et de la commission permanente des règles à appliquer en public, s'il est adopté, peut contribuer à résoudre les problèmes soulevés plus haut ; il est assurément crucial d'inscrire aussi dans les faits les dispositions légales existant sur le papier.

32. L'EEG note qu'il existe également un Code de déontologie pour les ministres et les secrétaires d'État qui inclut, entre autres sujets, un chapitre sur les intérêts privés des ministres et un système de déclaration de situation financière. Selon le projet de loi sur la création d'un poste de commissaire et d'une commission permanente des règles à appliquer en public, la responsabilité de sa mise en œuvre incombera aussi au commissaire. Ce Code soulève nombre de préoccupations semblables à celles du Code de déontologie pour les députés. Cependant, le Code pour les ministres, son contrôle et sa mise en œuvre ne sont pas l'objet du présent examen qui considère le ministre dans sa fonction exécutive et non législative.

### Conflits d'intérêts

33. Tout député, qui possède des intérêts professionnels, dont les intérêts d'un travail de consultant, de gestion ou toute forme de relations, pécuniaires ou autres, avec des personnes, groupes ou entreprises commerciales, directement intéressées par un texte législatif examiné par la Chambre, doit les déclarer à celle-ci, à la première occasion, avant qu'il ne soit procédé au vote du projet de loi en Deuxième lecture (Code de déontologie, Article 5, paragraphe 5).

34. Sur le plan de l'exclusion, contrairement à la déclaration d'intérêt devant la Chambre, la règle n°89 de son règlement intérieur stipule qu'un parlementaire n'est pas autorisé à voter à la Chambre, et ne peut pas être nommé par celle-ci sur un sujet, dans

laquelle il/elle possède un « intérêt pécuniaire direct » (critère différent de celui déclenchant la déclaration orale notée plus haut). La Chambre est habilitée à interdire à tout député ayant violé la règle précitée d'assister aux séances pour le reste de la session ; cette sanction est appliquée sur présentation d'une motion par un quelconque des membres de la Chambre et adoptée à la majorité simple. Chaque membre est toutefois autorisé à voter toute question relative aux émoluments personnels ou indemnités parlementaires auxquels il peut prétendre. Il n'y a pas de définition de l'expression « intérêt pécuniaire direct » ni d'interprétation écrite publique qui apporterait des indications aux MP, et l'EEG a appris, qu'en principe, quiconque a une question à poser demanderait normalement conseil auprès du chef de file de son groupe politique concernant la mise en œuvre de la disposition. L'EEG note cependant que le chef du groupe parlementaire est confronté à un conflit d'intérêt lié à l'organisation ; dans son rôle de conseiller, il doit se prononcer sur l'intérêt d'exclure ou non un député, tout en veillant à ce que tous les membres du parti votent effectivement. Si un parti ne détient qu'une faible majorité (bien que ce ne soit actuellement pas le cas à Malte), le nombre de suffrages exprimés est crucial pour les deux. De l'avis de l'EEG, cette question mérite plus d'attention et devrait s'inscrire dans l'évaluation mentionnée dans la recommandation i), paragraphe 31.

#### Interdiction ou restriction de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

35. Il n'existe pas de restriction en matière d'emplois extérieurs, de propriété ou touchant les personnes qui exercent un pouvoir de direction sauf une disposition très spécifique de la Constitution relative aux emplois dans des entités proposant des contrats publics (voir le paragraphe 38). Au lieu de cela, certaines informations sur les emplois extérieurs/intérêts professionnels, plus précisément toute fonction de direction ou autres postes officiels dans des sociétés commerciales, associations, conseils d'administration, coopératives et autres formes d'intérêts pécuniaires doivent être communiquées chaque année. Sur place l'EEG a appris que la plupart des députés occupent d'autres fonctions dans le service public ou sont travailleurs indépendants. Un petit nombre est employé dans le secteur des services financiers. Il n'y a pas non plus de restrictions applicables après la cessation des fonctions.

36. Les MP ne peuvent pas toucher de rémunération ou d'indemnité, quelle qu'en soit la forme, pour les tâches qu'ils effectuent en tant que députés, autre que le traitement officiel auquel ils ont droit (Code de déontologie, Article 3). Ils ne sont toutefois pas obligés de divulguer leurs services de revenus et les sommes qu'ils perçoivent mais seulement tenus de faire connaître leur profession ou, s'ils sont salariés, l'identité de leur employeur. Les MP peuvent cependant accepter des honoraires pour un discours, une contribution écrite ou une publication, ou autre activité similaire de toute personne, organisation ou société pour autant que le montant n'excède pas la valeur coutumière habituelle de telles prestations (Code de déontologie, Article 5, paragraphe 7). L'EEG pense que ces deux dispositions peuvent être difficiles à concilier dans la pratique alors que l'on pourrait considérer qu'un discours, mais aussi un article ou une publication notamment, consacrés aux activités en cours du Parlement entre dans les tâches attendues d'un député, or les règles autorisent également ce dernier à accepter des honoraires en rapport avec ces activités. L'EEG note l'absence d'indications concernant des sujets qui pourraient être si étroitement liés aux missions des députés qu'ils soulèvent des questions sur la finalité du paiement. Qui plus est, les honoraires peuvent être payés par une partie possédant un intérêt pécuniaire direct dans une question relevant d'une matière législative. Enfin, le dispositif en vigueur de déclaration de situation financière n'oblige pas ceux-ci à indiquer le service ni à inscrire de manière distincte chaque montant perçu à titre d'honoraire, rendant de la sorte impossibles les contrôles parlementaire ou public de l'identité des payeurs, du bénéficiaire, de l'objet de

la prestation et du montant perçu. Il conviendrait d'inscrire l'examen de ces questions dans l'analyse réalisée en réponse à la recommandation i), paragraphe 31.

#### *Cadeaux*

37. L'EEG note que le Code de déontologie prévoit de nombreuses restrictions au regard des cadeaux : il interdit aux députés d'accepter des cadeaux d'une ou de plusieurs personnes, de groupes ou de sociétés qui possèdent ou ont possédé un intérêt direct ou indirect dans une matière relevant de l'activité législative de la Chambre. (Article 5 f), Code de déontologie)<sup>15</sup>. Le Code ne donne cependant pas la définition de ce qu'il entend par cadeau. Cette absence, ou un certain niveau, d'interprétation cohérente et connue de tous de ce qu'est un cadeau pourrait facilement soulever des questions légitimes en rapport avec d'autres dispositions, plus précisément les dispositions qui autorisent toujours ceux qui possèdent des intérêts directs dans la législation à payer des honoraires et les voyages à l'étranger d'un député (ces deux paiements étant volontaires). Ces anomalies apparentes existent dans un contexte où un parlementaire peut aussi être employé par des personnes ou des sociétés directement intéressées par la législation. Il n'est pas nécessaire de déclarer les cadeaux. Les voyages à l'étranger doivent être signalés au président de la Chambre et le formulaire de déclaration d'activité financière comporte une section distincte à cet effet, mais, en l'occurrence, le traitement des honoraires et des voyages à l'étranger soulève la question de la signification véritable des restrictions en matière de cadeau. Cette fois encore, ce sujet devrait normalement être traité dans le cadre des actions effectuées en réponse à la recommandation i), paragraphe 31.

#### *Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques*

38. Il est interdit à un parlementaire d'être parti à, ou associé avec une responsabilité illimitée au sein d'un partenariat, directeur ou administrateur d'une société partie à un contrat avec le Gouvernement de Malte – contrat pour des travaux ou contrat pour la fourniture de marchandises qui seront utilisées au service du public. Il peut être dispensé d'appliquer cette disposition par l'ensemble de la Chambre si ces conditions se présentent au cours de l'actuelle mandature (Article 54 c) de la Constitution).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers*

39. Aucune disposition du Code de déontologie ou du règlement intérieur ne traite l'utilisation abusive d'informations confidentielles par des députés ou la façon appropriée dont ceux-ci doivent se comporter avec les tiers qui tentent d'influencer l'action du Parlement avant que ces tentatives ne se transforment en faits de corruption ou abus d'influence. S'agissant de ce dernier point, les députés sont tenus par la loi de signaler au président de la Chambre et autres autorités compétentes toute tentative de corruption, pression ou influence abusive exercée par un tiers en vue d'influencer leur conduite parlementaire. D'autre part, Malte ne s'est toujours pas dotée d'un cadre législatif adéquat concernant la transparence des financements des campagnes des candidats — recommandation formulée dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation.

---

<sup>15</sup> Comme l'a toutefois noté le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, les campagnes des candidats aux élections parlementaires (ce qui engloberait les candidats à leur réélection) sont essentiellement financées par des dons privés. Si les services de financement et les dépenses des candidats doivent être déclarés, le plafond des dépenses de campagne est si bas que l'EEG a ouï dire, alors, que les candidats ne déclaraient les recettes et dépenses qu'à concurrence de cette limite et que cela reflétait rarement la réalité. Cette question ainsi que les restrictions concernant les services de financement ont fait l'objet d'une recommandation spéciale formulée par le GRECO ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)2\\_Malta\\_Two\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)2_Malta_Two_FR.pdf)). Alors qu'il y a eu deux projets de loi sur le financement des campagnes, aucun n'a été adopté, aussi la question de la transparence totale et des limitations des dons aux candidats doit-elle encore être réglée par Malte.

40. Il a été indiqué à l'EEG, sur place, que le lobbying à Malte n'est pas une activité importante, même s'il s'exerce, par exemple, dans le domaine de l'environnement. Bien que n'étant pas à l'étude, le sujet est instructif au regard de la transparence ; les lobbyistes ne disposent pas de système distinct pour s'enregistrer ni déclarer leurs activités relatives au Parlement. Le projet de loi sur la mise en place du poste de commissaire et de la commission permanente des règles à appliquer en public reste silencieux sur la question des contacts avec les tiers et le lobbying. Pour l'EEG, cette question est épineuse dans le contexte maltais où les parlementaires exercent leurs fonctions à temps partiel. Bien que rien ne s'oppose à ce qu'un député se consacre à d'autres occupations, il n'en demeure pas moins que ses intérêts privés risquent naturellement de créer des conflits d'intérêts avec l'exercice de ses fonctions publiques, et le danger est que les décideurs eux-mêmes ne se transforment en lobbyistes.

41. L'EEG pense que la fixation d'orientations ou la réglementation de ces secteurs pourraient contribuer notablement à assurer que les MP comprennent ce que l'on attend d'eux lors de leurs interactions avec des tiers, et à donner au public des informations sur les liens potentiels de ces tiers avec l'élection des députés et leurs actions ultérieures. C'est par conséquent un autre domaine à traiter lors de la mise en œuvre de la recommandation i), paragraphe 31.

#### *Utilisation abusive des ressources publiques*

42. L'utilisation abusive de ressources publiques (à savoir ressources financières, temps des employés, matériels, installations) par les députés n'est soumise à aucune restriction. C'est, là encore, un sujet auquel il conviendrait de s'attaquer lors de la mise en œuvre de la recommandation i), paragraphe 31.

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

43. Le Code de déontologie oblige tous les MP à remettre une déclaration annuelle (en avril) décrivant en détails leur travail ou profession, l'identité de leurs employeurs, les biens immobiliers (mais pas les valeurs) dont ils, leurs épouses et enfants mineurs, sont propriétaires, leurs participations dans des entreprises commerciales, leurs investissements et argent déposés en banques. Ils sont également tenus de notifier les postes de direction ou autres fonctions officielles qu'ils occupent dans des entreprises commerciales, associations, conseils d'administration, coopératives ou autres formes d'intérêts financiers. Les voyages payés à l'étranger doivent aussi être signalés (Code de déontologie, Article 5, paragraphes 1-4 et 8). Les éléments tels que les passifs, cadeaux et honoraires n'ont pas à être déclarés. Il a été dit à l'EEG que, dans la présente mandature, tous les députés s'étaient acquittés de leurs déclarations annuelles. Ce n'était pas le cas autrefois ; par exemple, l'EEG a appris qu'un MP qui avait omis de faire sa déclaration de patrimoine pendant quatre années consécutives, et que d'autres avaient renvoyé leurs formulaires vierges.

44. Les déclarations annuelles ainsi que les déclarations de voyages à l'étranger sont détenues par le président de la Chambre, mais personne de cette institution ne les examine pour déterminer si elles semblent de prime abord correctes ou si elles révèlent une possible violation de règle, règlement ou loi. Les autorités ne manquent pas de faire observer que les déclarations peuvent être examinées par le public qui en fait la demande, qu'elles sont suivies attentivement par les médias, et peuvent donner lieu à de larges débats publics. Le Code de déontologie ne prévoit pas de sanction en cas de déclaration tardive, d'absence de déclaration ou de déclaration mensongère. Le président de la Chambre a indiqué à l'EEG qu'il ne se sentait pas compétent en la matière dans la mesure où l'examen effectif des déclarations est laissé aux soins du public par le biais des médias. L'EEG a ouï dire que les questions soulevées à ce sujet avaient parfois eu pour effet d'amener un député à modifier les informations contenues dans le formulaire, mais guère plus. Les exemples illustrant l'absence de corrélation utile entre les



restrictions de comportement énoncées dans le Code de déontologie et le système de déclaration d'activité/situation financière établi par ce même code ont été discutés précédemment dans le contexte des cadeaux, des honoraires et des emplois extérieurs. L'EEG note que, s'il contient des dispositions relatives au contrôle et à la mise en œuvre, le projet de loi sur la création d'un poste de commissaire et d'une commission des règles à appliquer en public ne modifie aucun autre aspect du système de déclaration en vigueur. Une réévaluation des éléments à fournir à cet effet, l'information et la formation des députés concernant leurs obligations en la matière, et un contrôle et une mise en œuvre adéquate de ces obligations font partie des actions attendues au titre des recommandations i, ii et iii (paragraphe 31, 46 et 49) du présent rapport.

#### Contrôle et mise en œuvre

45. Le Code de déontologie lui-même ne prévoit pas de mécanisme d'exécution des règles que les parlementaires sont supposés appliquer ni du système de déclaration de situation financière qui y est défini. Dans le cadre du système en vigueur, les seules sanctions applicables portent essentiellement sur le non-respect des règles d'ordre et de bons usages (par exemple tenir des propos agressifs contre la Chambre ou un membre, semer le désordre par sa conduite au sein de la Chambre, etc.), tels qu'énoncées au Chapitre 4 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, et consistent principalement en l'ouverture, par le Président de la Chambre, d'une procédure de suspension, d'admonestation ou de désignation de l'intéressé à l'opinion publique. À ce jour, ces sanctions n'ont jamais été appliquées. L'EEG a été informée d'un cas d'atteinte aux privilèges, concernant des propos offensants émis contre un membre de la Chambre (Article 60, règlement intérieur de la Chambre des représentants), qui faisait l'objet d'une enquête dans le cadre de ces procédures. En outre, la règle n°89 dispose que, sur présentation d'une motion de la Chambre, un député qui a voté une question à laquelle il est directement intéressé financièrement peut être suspendu, mais les mécanismes permettant d'établir l'existence de cet intérêt sont insuffisants ou inexistantes. L'EEG n'a pas été surprise d'apprendre que cette disposition n'a jamais été invoquée.

46. Les déclarations d'activité/situation financière sont, quant à elles, remplies avec le Président de la Chambre ; comme noté plus haut, il n'est pas prévu de sanction en cas d'absence de déclaration, de déclaration tardive ou incomplète. Qui plus est, il n'existe pas de mécanisme d'examen des déclarations remplies, et le type d'informations à communiquer ne permet actuellement pas de comprendre clairement la finalité du système. Le bureau du Président de la Chambre se contente de rassembler les déclarations et d'en faciliter l'accès, pour examen, au public qui en fait la demande. Cette absence de contrôle et de mise en œuvre des dispositions déontologiques établies par le Code de déontologie et des obligations liées aux déclarations d'activité/situation financière représentent d'importantes lacunes dans tout programme véritable de prévention de la corruption et de promotion de la confiance publique. Les autorités indiquent que ces préoccupations sont pour beaucoup prises en compte dans le projet de loi sur la création d'un poste de commissaire et d'une commission permanente des règles à appliquer en public (se reporter au paragraphe ci-après pour savoir comment le système doit être amélioré et fonctionner avec une plus grande efficacité à l'avenir). Le GRECO note que le commissaire et la commission permanente devront, dans leurs domaines de compétences, disposer des pouvoirs et des moyens nécessaires pour contrôler et faire respecter les obligations de déclaration de patrimoine et de situation financière, les dispositions sur les conflits d'intérêt et autres règles de déontologie parlementaires. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et une mise en œuvre appropriés i) des règles concernant les déclarations de patrimoine, d'intérêt financier et d'activités extérieures, et ii) des règles d'éthique et des dispositions sur les conflits d'intérêt applicables aux parlementaires. Cela suppose clairement de prévoir au préalable un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.**

47. Comme indiqué précédemment, le renforcement des dispositions relatives à l'éthique et à l'intégrité est actuellement l'objet de débats au sein du Parlement. Cette discussion concerne aussi la possibilité de créer un poste de commissaire des règles à appliquer en public et de définir des règles détaillées pour préserver son impartialité et indépendance. Par exemple, le projet de loi sur la création de ce poste et du Comité des règles à appliquer en public précise que le commissaire ne peut pas être un parlementaire, le membre d'un conseil local ou un agent public. Il devrait être incompatible avec l'exercice de toute activité professionnelle, bancaire, commerciale ou syndicale, ou une quelconque autre activité procurant des avantages ou une rémunération. Conformément au projet, le Commissaire sera habilité à i) examiner et, s'il y a lieu, vérifier les déclarations de patrimoine, ii) examiner, de sa propre initiative ou sur l'allégation écrite d'un tiers, toute présomption d'atteinte aux devoirs statutaires ou éthiques ; iii) donner un avis sur la mise en œuvre du Code de déontologie. Il fait aussi clairement obligation à la Chambre de coopérer avec le commissaire dans le cadre de ces enquêtes. En vertu de ce texte, les sanctions relèvent du Comité des règles à appliquer en public composé du Président de la Chambre, de deux parlementaires nommés par le Premier ministre et de deux parlementaires désignés par le chef de file de l'opposition. Les sanctions envisagées prévoient notamment l'admonestation, la réparation des manquements et le remboursement des ressources utilisées abusivement, les excuses à la Chambre, la suspension (entraînant la perte de la rémunération et des droits de pension correspondant à la période de suspension), la perte de traitement pendant une période déterminée sans suspension, l'expulsion de la Chambre. S'il est adopté, le projet de loi pourra lever certaines inquiétudes exprimées dans le présent rapport, mais pas toutes, en particulier s'agissant des sanctions en cas d'absence de déclaration, de déclaration tardive ou mensongère de la situation financière/activité. L'EEG pense que le commissaire devrait être à même d'apporter une aide notable en ce qui concerne l'évaluation exigée par la recommandation i), paragraphe 31.

48. Les parlementaires jouissent d'une forme limitée d'immunité (Article 2, ordonnance de la Chambre des représentants (prérogatives et pouvoirs)). En particulier, il n'est pas possible d'engager une procédure civile ou pénale à leur encontre pour des propos qu'ils auraient tenus ou écrits dans un rapport à la Chambre (ainsi qu'à ses commissions) ou pour quelque motif que ce soit ou chose qui en découlerait, par exemple, pétition, projet de loi, résolution, motion ou autrement. Dans le régime de Common Law, la levée de l'immunité, à proprement parler, n'existe pas si le Président de la Chambre établit qu'une atteinte a été portée aux privilèges, ou qu'un outrage a été probablement commis contre le Parlement, il/elle renvoie l'affaire devant la Commission des privilèges. Cette dernière est habilitée à ouvrir une enquête en convoquant ou citant à comparaître des experts, témoins, etc. Après avoir procédé à cet examen, la Commission est seulement tenue de faire rapport à la Chambre à laquelle il appartient ensuite d'autoriser ou non son Président à ordonner à la police de déférer l'auteur supposé de l'infraction devant la cour. La Commission des privilèges ne décide pas, et n'est pas habilitée à le faire, de la culpabilité de l'auteur d'une infraction. Les procédures des deux commissions et la décision finale de la Chambre relèvent du domaine public. Il appartient à la cour de statuer sur le fait de savoir si l'affaire mérite d'être poursuivie en justice ou si elle exige seulement une admonestation du Président de la Chambre. En application d'une modification récente du Code pénal (loi IV de la loi 2013 portant amendement du Code pénal), les infractions de corruption ne sont pas prescrites si l'agent public concerné était, au moment de la commission de l'infraction, ministre, secrétaire d'État, membre du parlement, maire ou conseiller local et si l'infraction impliquait un abus d'autorité. Aucun parlementaire n'a jamais été condamné pour corruption, et aucune affaire n'a été poursuivie devant les tribunaux. L'EEG considère que l'étendue de l'immunité offerte aux parlementaires à Malte est le plus souvent acceptable. Elle salue en particulier la dernière disposition prise par les autorités pour examiner les prescriptions applicables aux affaires impliquant des représentants politiques de manière à améliorer l'efficacité des poursuites et le jugement ultérieur des infractions de corruption.

## Conseils, formation et sensibilisation du public

49. Tous les parlementaires reçoivent un exemplaire du règlement intérieur de la Chambre, ainsi que de la Constitution. Ces documents sont aussi disponibles en ligne sur le site Internet du Parlement. Pour la première fois dans l'actuelle mandature, un séminaire a été organisé à l'intention des députés fraîchement élus, pour les informer sur la pratique et les procédures parlementaires. Il a été dit à l'EEG qu'en règle générale, les députés pouvaient, s'ils le souhaitaient, demander conseil au chef de file de leur groupe politique respectif et que le Parlement cherchait actuellement d'autres modes de parrainage et de conseil. Les conflits liés à l'organisation auxquels sont confrontés les chefs des groupes parlementaires ont été évoqués plus haut. Les questions des députés peuvent aussi être posées au ou aiguillées vers le bureau du greffier, sous la supervision du Président de la Chambre. Il n'y a toutefois pas de services d'information et de formation spécifiques pour tous les parlementaires ni, non plus, de manuel pratique à leur usage. Faire en sorte de les sensibiliser dès le départ et de leur rappeler périodiquement leurs obligations en matière d'éthique, de déclaration de conflits d'intérêt et d'activité/situation financière que l'on attend d'eux, permet notablement d'aider à prévenir les conflits d'intérêts réels et apparents ainsi que de contribuer à promouvoir la culture de l'intégrité au sein de l'institution. Pour être plus efficaces, cette introduction et le renforcement des règles applicables aux parlementaires passent aussi par l'appui actif et personnel de la hiérarchie. Les autorités font savoir que le projet de loi sur la création d'un poste de commissaire et du Comité des règles à appliquer en public prévoit que le commissaire pourrait fournir des conseils aux parlementaires qui en font la demande en cas d'interrogations sur de possibles conflits d'intérêts et autres questions d'éthique. Considérant la situation actuelle et l'insuffisance des moyens d'information à la disposition de ces derniers dans ce domaine, comme décrit plus haut, **le GRECO recommande i) de mettre en place des services de conseil confidentiels et spécifiques pour informer les parlementaires sur les questions de déontologie, les conflits d'intérêts en relation avec leurs tâches législatives ainsi que leurs obligations en matière de déclaration ; et ii) de prévoir des activités de sensibilisation à l'intention des membres du parlement concernant des questions comme l'éthique, les conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux, les honoraires, les invitations et autres avantages, les emplois et activités extérieurs, les déclarations d'intérêts/situation financière, ainsi que les autres activités liées à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein du Parlement.**

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

50. Aux termes du chapitre VIII de la Constitution de Malte, l'appareil judiciaire est composé de juges et de juges de première instance qui siègent dans des tribunaux supérieurs (juges) ou inférieurs (juges de première instance). L'appareil judiciaire est un système à double degré de juridiction qui comprend un tribunal de première instance présidé par un juge ou un juge de première instance, et une cour d'appel. Ces instances forment un ensemble complexe de cours, de commissions et de tribunaux (pour une courte description de chaque instance, se reporter à l'annexe). L'EEG a appris qu'une restructuration du système était intervenue il y a quelques années, en 2007, avec l'adoption de la loi sur la justice administrative et la création du tribunal des recours administratifs, qui a entraîné de fait la suppression de plus de 30 tribunaux différents. En outre, la loi prévoit la possibilité d'assigner progressivement au Tribunal de recours administratif les matières spécifiques qui jusqu'à présent relevaient de la compétence des tribunaux spéciaux qui seront supprimés ultérieurement.

51. On compte 20 juges (15 hommes et 5 femmes) et 21 juges de première instance (10 hommes et 11 femmes). Il y a 7 médiateurs à temps partiel siégeant au tribunal d'instance qui traite les cas concernant les litiges pécuniaires d'une valeur maximale de 3 500€. L'EEG a appris que les nominations, au cours des 10 à 15 dernières années, concernaient majoritairement des femmes ; bien que les juges et les juges de première instance soient désignés sur la base de leurs qualifications, les autorités ont expliqué que la tendance était de nommer davantage de femmes à ces postes.

52. Le Chief Justice est de plein droit Président de la Cour d'appel (dans son rôle de juridiction supérieure elle est composée de trois juges), de la Cour constitutionnelle et de la Cour d'appel pénale (dans son rôle de juridiction supérieure, c'est-à-dire quand elle est composée de trois juges). Il/elle est aussi président adjoint de plein droit de la commission d'administration de la justice et préside les comités normatifs créés en vertu du Code d'organisation et de procédure civile et du Code pénal. La Constitution stipule par ailleurs qu'en cas de vacance temporaire du poste de Président de Malte, et jusqu'à la nomination d'un autre Président, quand le Président en exercice est absent du pays ou en vacances ou est, pour un quelconque motif, incapable de remplir les fonctions qui lui ont été dévolues par la Constitution, ces fonctions sont exercées par la personne que le Premier ministre peut nommer après avoir consulté le chef de l'opposition, si aucune personne capable d'exercer de telles fonctions n'a été désignée à cet effet par le Chief justice.

53. Le Chief Justice recommande au ministre de la Justice les différentes affectations des juges et les juges de première instance ; le ministre informe ensuite le Président de l'attribution des fonctions aux juges et juges de première instance qui « doivent se conformer aux préconisations du Chief Justice » (Article 101A(13) de la Constitution). Toutefois, si le Chief Justice ne formule pas de recommandation, comme indiqué précédemment, ou lorsque le ministre juge inopportun de transmettre ces recommandations au Président, il doit immédiatement publier dans la Gazette un avis motivé à ce sujet, et faire une déclaration à la Chambre des représentants au plus tard avant la Deuxième séance après qu'il en ait informé le Président. Depuis l'introduction de cette disposition dans la Constitution de 1994, le Chief Justice n'a jamais omis de formuler les recommandations nécessaires, et le ministre de la Justice n'a jamais refusé de les transmettre au Président.

54. Quand il y a lieu, le Chief Justice peut réunir les juges et les juges de première instance, séparément ou collectivement, et les consulter régulièrement, individuellement ou collectivement, sur des sujets concernant la conduite et le jugement des affaires, la mise en œuvre et le déroulement des procédures et des poursuites judiciaires, la mise en

œuvre des procédures administratives liées à l’instruction des faits et au déroulement des poursuites, les relations entre l’appareil judiciaire et l’administration de la justice, l’élaboration du règlement de la cour et tout autre sujet que le Chief Justice peut juger utile de discuter.

55. Chaque membre de l’appareil judiciaire est entouré d’une équipe de collaborateurs « réguliers » (appelée l’équipe judiciaire). Chaque juge ou juge de première instance est responsable de sa propre équipe dans la mesure où elle est rattachée à son domaine d’activité, le greffier et le directeur général (chambres des cours) n’exerçant qu’un contrôle éloigné sur les membres de l’équipe en rapport avec des questions de discipline et, en cas d’urgence, pour ordonner une mutation pour assister un autre membre de l’appareil judiciaire.

56. La commission d’administration de la justice a été créée en 1994 afin de superviser le travail des juges de première instance (Article 101A de la Constitution). Elle est composée du Président de la République et de neuf autres membres : le Chief Justice, le procureur général, deux membres élus pour quatre ans par les juges, deux membres élus par les juges de première instance pour quatre ans, un membre nommé par le Premier ministre, un membre désigné par le chef de l’opposition et un par le bâtonnier de l’Ordre des avocats. Les membres de la commission ne peuvent être révoqués par le Président que s’ils sont incapables de remplir leurs fonctions ou pour faute grave. La commission nomme son secrétaire.

57. Les membres de la commission exercent leurs fonctions en toute indépendance, notamment : a) ils supervisent les travaux des tribunaux et formulent des recommandations au ministre de la Justice afin d’améliorer leur fonctionnement ou d’attirer l’attention des juges et des juges de première instance sur tout sujet qui pourrait compromettre l’efficacité de la justice et sur tout comportement qui pourrait affecter la confiance attachée à leurs fonctions ou sur tout manquement au respect d’un code de déontologie ; b) conseillent le ministre de la Justice quant à l’organisation de l’administration de la justice et préparer à son intention un rapport annuel sur les activités de la Commission ; c) formulent des avis à l’intention du Premier ministre (à sa demande) sur les nominations devant intervenir dans le secteur judiciaire ; d) élaborent des codes de déontologie et de bonnes pratiques pour le secteur judiciaire ; e) élaborent, sur le conseil de la Commission des avocats et des avoués (créée par la Loi N° XI de 1994 et composée d’avocats en exercice et d’un représentant du Procureur général), un code de déontologie et exercent un pouvoir disciplinaire sur leurs activités. La commission n’a pas de personnel à temps complet et il a été indiqué à l’EEG que ses membres se consacrent à leurs activités quotidiennes ordinaires et aux tâches spécifiques découlant de leur qualité de membres de la commission. La situation s’avère difficile compte tenu du niveau de responsabilité croissant acquis par la commission au fil du temps.

58. Les règles en vigueur qui régissent l’appareil judiciaire sont inscrites dans la Constitution (Chapitre VIII), le Code d’organisation et de procédure civile et le Code pénal. En outre, des comités normatifs peuvent être créés pour élaborer le règlement de la cour (forme d’ordonnance destinée à encadrer les questions influençant le déroulement des procédures judiciaires dont le législateur pense qu’elles devraient être explicitement définies par les juges de première instance et les professionnels du droit plutôt que par le Parlement, par exemple les congés, le maintien de l’ordre et des bons usages dans l’enceinte des tribunaux, les procédures de gestion des affaires, etc.). Les principaux règlements de la cour (tels qu’amendés) actuellement en vigueur sont prévus par le Code pénal, la pratique et les procédures de la Cour et les règles sur le bon ordre (Code pénal) – avis juridique 280/2008; le Code d’organisation et de procédure civile, la pratique et les procédures de la Cour et les règles sur le bon ordre – avis juridique 279/2008.

59. La confiance dans le système judiciaire a été affectée dernièrement par des affaires préjudiciables impliquant des juges, dont un ancien Chief Justice, qui ont été condamnés par les propres cours de justice de Malte pour conduite contraire à l'éthique, y compris pour avoir accepté des pots-de-vin afin d'alléger une sanction pénale. Un système judiciaire efficace repose sur la confiance publique et lorsque cette confiance se révèle avoir été mal placée, les fondements de l'État de droit et l'efficacité s'effondrent. Au cours des années écoulées après trois autres Cycles d'évaluation et de conformité du GRECO, le Parlement a introduit plusieurs mesures législatives visant à limiter les éventuelles pratiques de corruption et ayant pour but de rectifier la confiance envers les institutions maltaises, y compris le pouvoir judiciaire. La rapidité de ces changements et leur caractère réactif n'a pas toujours permis d'assurer en amont le public que les pratiques contraires à l'éthique sont inacceptables et que des mesures seront effectivement prises pour punir les infractions.

60. En avril 2013, le gouvernement a lancé une réforme du système judiciaire (ci-après la réforme de la justice). Un rapport final comprenant 450 propositions et 34 recommandations de réforme, visant à renforcer l'efficacité et le bon fonctionnement du système judiciaire et, partant, à accroître la confiance du public qui en découle, a été publié en décembre 2013<sup>16</sup>. Ces propositions vont de la réforme de la procédure pénale en forme simplifiée en l'absence de l'accusé jusqu'aux modifications des procédures de nomination, de discipline et de révocation des juges et des juges de première instance. Au cours du processus de consultation en relation avec la réforme qui a été lancé au deuxième semestre 2013, les intéressés ont commencé par exprimer des inquiétudes sur certaines réformes institutionnelles proposées et souligné la nécessité de garantir un rôle solide à la commission de l'administration de la justice qui, aux termes de la constitution, intervient dans la nomination, la discipline et la révocation des juges de première instance<sup>17</sup>. À cet égard, l'EEG rappelle la Recommandation CM/Rec(2010)12 du comité des ministres relatives aux juges : indépendance, efficacité et responsabilités, qui souligne la « nécessaire indépendance des conseils de la justice, recommandant que la moitié au moins des membres de ces conseils soient des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le respect du pluralisme au sein du système judiciaire. » Cela a aussi été répété par la Commission du Conseil de l'Europe pour la démocratie par le droit (commission de Venise)<sup>18</sup>. Toute réforme future du système judiciaire devrait veiller à ce que la commission de l'administration de la justice travaille dans les meilleures conditions possibles (y compris au regard des moyens et des pouvoirs) pour préserver l'indépendance et l'impartialité de la justice, dans les apparences et la réalité.

61. L'EEG a été impressionnée par les assurances reçues selon lesquelles des mesures législatives rapides sont possibles du fait de la taille de Malte et des procédures parlementaires ; elle a appris que le gouvernement prévoyait de mettre en œuvre l'ambitieuse réforme envisagée de la justice dans un délai de trois ans. Cet avantage permettrait à Malte de moderniser rapidement son propre appareil judiciaire ; d'autres bénéfices pourraient aussi être tirés en examinant les bonnes pratiques déjà développées et essayées ailleurs. L'EEG salue les travaux de recherche comparatifs généraux que les autorités mènent généralement lorsqu'elles élaborent leur politique nationale, plusieurs exemples ont été présentés à l'EEG dans ce domaine.

---

<sup>16</sup> <https://opm.gov.mt/en/krhg/Pages/Commission-Reform.aspx>

<sup>17</sup> <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=93>; <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=90>.

<sup>18</sup> Rapport sur les règles européennes concernant l'indépendance du système judiciaire, Partie I – l'indépendance des juges, Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), CDL-AD (2010)004.

Rapport sur les nominations judiciaires, Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), CDL-AD (2007)028.

## Recrutement, carrière et conditions d'emploi

62. À Malte, les juges sont inamovibles jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite qui est fixé à 65 ans. Les juges et les juges de première instance sont nommés par le Président sur proposition du Premier ministre (Article 96 de la Constitution). À la demande de ce dernier, la commission de l'administration de la justice émet des avis sur les nominations des juges et des juges de première instance. Ce rôle consultatif de la commission découle de la recommandation formulée par le GRECO, en 2002, dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation<sup>19</sup>. Cette mesure a été recommandée en tant qu'instrument devant contribuer à l'objectivité des nominations judiciaires ; dans la phase de conformité, en 2005, le GRECO espérait que Malte ferait régulièrement appel à cette fonction de conseil<sup>20</sup>. Depuis la création de la commission, en 1994, cet avis n'a été sollicité qu'une seule fois en rapport avec la nomination de deux juges.

63. Pour pouvoir remplir les fonctions de juge de première instance, tout candidat doit avoir exercé la profession d'avocat pendant 7 ans à Malte. Pour être juge, 12 ans en tant qu'avocat ou juge de première instance, ou en partie juge de première instance et en partie avocat, sont indispensables. Un Chief Justice peut être choisi parmi les avocats en exercice ou les juges de première instance possédant les qualifications requises par la loi pour être nommés juges, ou choisi parmi des juges en exercice. Les autorités considèrent que le fait que, dans le système en vigueur, les personnes qui sont nommées soient déjà des avocats confirmés, est un moyen de prévenir l'abus de pouvoir judiciaire étant donné que le nouveau titulaire du poste serait déjà familier avec le système judiciaire et ses exigences d'indépendance et d'impartialité.

64. Les juges et les juges de première instance sont parfois assistés d'auxiliaires de justice qui sont des avocats en exercice qui peuvent apporter aux tribunaux une aide à temps partiel ou complet. Il a été dit à l'EEG que, dans la pratique, la plupart des auxiliaires de justice exercent à temps partiel. Ils sont nommés par le Président de Malte après avoir été sélectionnés par un collège de juges dont l'un est désigné par le Service public. L'EEG a appris que, dans le cadre de la réforme proposée de la justice, le poste d'auxiliaires de justice a été examiné et il a été suggéré de le supprimer pour le remplacer par une équipe de juristes. À cet égard, les autorités ont expliqué que la façon dont le système d'auxiliaires de justice a fonctionné depuis sa création a été peu productive ; la nouvelle proposition introduit plusieurs changements positifs afin d'améliorer les conditions de travail des juristes (par exemple des contrats à temps complet, de meilleurs éléments de rémunération, une clarification de leurs tâches) et renforcer par-là l'efficacité de leur travail. Sur place, l'EEG a aussi étudié avec les autorités compétentes les avantages qu'un tel système pourrait apporter si les juristes en place étaient en mesure également de postuler à un poste de juge de première instance ou de juge après plusieurs années de service. Elle a noté avec satisfaction que les autorités s'orientent vers des contrats à temps complet compte tenu du risque lié aux conflits d'intérêts susceptibles de naître lorsque des auxiliaires de justice travaillant à temps partiel peuvent exercer en parallèle la profession de conseil à titre privé. Ces préoccupations valent tout autant pour les comités et tribunaux où des avocats en exercice interviennent en tant que juges. Plusieurs interlocuteurs ont aussi fait part de leurs réserves en ce qui concerne les tribunaux et comités qui manifesteraient un degré d'indépendance et d'autonomie moindre que ne l'exige la loi dans ce domaine. Ces risques sont d'autant plus importants dans une communauté restreinte comme Malte.

65. Par ailleurs, l'EEG considère que la procédure en vigueur de désignation à un poste judiciaire illustre particulièrement les possibilités d'influence abusive. Notamment, il n'existe apparemment pas de procédure de nomination officielle, d'appel à candidature ou d'entretiens. Le ministre de la Justice fait une recommandation en fonction des

---

<sup>19</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)8\\_Malta\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)8_Malta_FR.pdf).

<sup>20</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2005\)3\\_Malta\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2005)3_Malta_FR.pdf).

capacités connues d'un nombre relativement restreint de candidats qualifiés en exercice. Suite à la mise en place d'une fonction de conseil comme recommandé par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Premier Cycle en 2002<sup>21</sup>, l'unique fois où la commission de l'administration de la justice a été consultée avant une nomination, elle a soulevé des objections au sujet d'un candidat potentiel dont l'expérience concrète des tribunaux posait questions, nonobstant ses qualifications universitaires manifestes et son bilan professionnel dans le domaine du droit international des affaires.

66. La confiance du public en ceux qui sont chargés de prendre des décisions importantes dans leurs vies doit être élevée, en particulier après les torts causés par quelques juges de première instance nommés au sein d'un appareil judiciaire réduit et qui n'ont pas respecté les règles d'éthique élevées conformément à ce que l'on attendait d'eux. Pour l'EEG, la confiance du public dans la justice du pays s'améliorerait si Malte adoptait des procédures transparentes de nomination judiciaire, sans aucun lien manifeste avec la politique. Définir clairement et publiquement les qualités et les règles de conduite qui sont attendues des postulants à des fonctions judiciaires aidera à rétablir la confiance perdue et fournira des critères et des normes à l'aune desquels apprécier ultérieurement le recrutement et leur conduite. Qui plus est, la procédure qui permet d'évaluer si les candidats satisfont aux exigences actuellement implicites de ces postes importants est pour l'heure mal définie. L'EEG a entendu des points de vue divergents sur la taille et la qualité du vivier potentiel d'avocats et de juges de première instance possédant les qualifications requises pour exercer des fonctions judiciaires, étant donné que beaucoup ne seront pas disposés à abandonner leurs activités privées pour accepter un tel poste en raison d'une rémunération très inférieure à celle d'un cabinet juridique dans le secteur privé. On dit que la procédure de nomination parlementaire permet difficilement de trouver de bons candidats qui acceptent les dispositions et clauses de l'engagement. Ceux qui ont été nommés ignorent la raison pour laquelle ils ont été sollicités, ou ont fait savoir à un responsable politique qu'ils étaient intéressés.

67. L'EEG s'inquiète par conséquent des perspectives de nominations futures, ou des nominations qui donnent l'impression d'être le fruit d'influences plutôt que de capacités des intéressés à exercer des fonctions judiciaires. La réforme de la justice propose que la commission de l'administration de la justice nomme les juges et soumette ses recommandations au gouvernement. L'EEG pense que cela constituerait déjà une avancée importante. Par conséquent, **le GRECO recommande d'adopter des critères et procédures d'évaluation objectifs et formalisés pour les nominations judiciaires assortis des garanties voulues d'indépendance, d'impartialité et de transparence. Les mêmes garanties d'indépendance, d'impartialité et de transparence doivent s'appliquer pour la nomination des commissions et des tribunaux exerçant des fonctions judiciaires.**

68. L'EEG considère par ailleurs que s'il convient de ne pas révéler les noms des candidats n'ayant pas été nommés, les données statistiques sur le nombre de postulants et les informations sur leur diversité, pourraient être ouvertes au public et utilisées pour juger avec pertinence si l'attractivité des clauses et dispositions de l'engagement est suffisante pour permettre de nommer un juge de première instance de premier plan.

69. Une autre question a retenu l'attention de l'EEG, elle concerne le recours à des experts pour les tribunaux, et, plus précisément, la façon dont ceux-ci sont appelés à exercer leurs activités. L'EEG a ouï dire que leur nomination relève de la seule appréciation du juge/juge de première instance compétent. Bien que les experts ne fassent pas partie de la magistrature, et ne contribuent par conséquent pas à la décision de justice, leur évaluation peut bien jouer un rôle décisif dans le jugement final. Qui plus est, l'EEG a appris que leurs rapports pouvaient porter non seulement sur des sujets techniques mais aussi sur des points de loi en cas de participation d'experts juridiques.

---

<sup>21</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)8\\_Malta\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)8_Malta_FR.pdf)



L'EEG a été informée que la réforme de la justice inclus une proposition de mettre fin à l'utilisation d'experts juridiques à l'avenir et que leurs rapports ne porteraient que sur des éléments techniques et non des points de droit. Par souci de transparence et d'impartialité, l'EEG pense que dans le cadre du processus de réforme en cours, la procédure de nomination des experts de tribunaux mériterait davantage de réflexion et d'encadrement (par exemple, par le biais d'un groupe d'experts agréés ayant fait l'objet d'un examen minutieux préalable pour s'assurer qu'ils satisfont aux compétences et aux règles de déontologie voulues, dans le respect des exigences de transparence).

70. Les juges et les juges de première instance sont irrévocables, sauf par le Président de la République à la demande de la Chambre des représentants soutenue par une majorité des deux tiers de ses membres pour des motifs d'incapacité ou de faute avérées (Article 97 de la Constitution).

71. Il n'a pas été élaboré d'indicateurs de performance ou de qualité pour évaluer l'efficacité de l'activité individuelle des juges (plutôt que leurs décisions de justice obligatoirement indépendantes). Les juges sont considérés comme statutairement égaux ; ce sont les membres les plus élevés de l'appareil judiciaire et, à ce titre, il n'existe pas de promotion parmi eux. Même le Chief Justice est considéré comme *primus inter pares*, et la rémunération plus élevée qu'il/elle reçoit (voir le paragraphe ci-après) s'explique simplement par le surcroît de tâches administratives qu'il/elle est tenu d'exécuter selon la loi.

72. Le traitement annuel brut du Chief Justice s'élève à 47 597€, le traitement des juges à 41 209€ et celui des juges de première instance à 35 028€. Les juges et les juges de première instance touchent une indemnité supplémentaire de 12 000€, qui ne compte pas pour le calcul de la pension de retraite, pour leur épanouissement personnel, la tenue des audiences au tribunal dans l'après-midi et la gestion du rôle. Une autre indemnité de 6 100€ (7 200€ pour le Chief Justice) est versée pour couvrir les frais professionnels. D'autres primes correspondant à 15% du traitement et une prime fixe de 8 152.81€ sont aussi versées à l'ensemble des juges de première instance. Ceux-ci disposent aussi d'un véhicule avec chauffeur (deux en ce qui concerne le Chief Justice) et d'une prime de carburant d'environ 1 900 litres par an (augmentée à 2 100 litres par véhicule pour le Chief Justice). Les juges de première instance perdent ces avantages lorsqu'ils quittent leurs fonctions.

73. L'ensemble des éléments de rémunération actuels procède d'un accord négocié le 1<sup>er</sup> janvier 2012 avec l'Association des juges et des juges de première instance de Malte, qui a été rendu public. Le traitement des juges et des juges de première instance est imputé sur le Fonds consolidé et ne peut pas être diminué ; ce qui permet de sauvegarder l'indépendance judiciaire car cela revient en pratique à supprimer la nécessité de faire voter les traitements judiciaires par les parlementaires à chaque exercice financier sans exception (cela s'applique aux seuls traitements tels qu'expressément mentionnés dans la Constitution, hors primes et indemnités). Les traitements sont publiés chaque année dans la Gazette officielle. Le contrôleur général vérifie régulièrement les recettes et les dépenses du système judiciaire. L'EEG a appris que 2.000 avocats environ exercent à Malte, et que 100 nouvelles recrues viennent grossir les rangs de la profession chaque année ; pourtant, rares sont ceux qui entrent dans la carrière judiciaire. Cela s'expliquerait en partie par le fait que seul un nombre réduit de postes judiciaires est disponible, mais surtout, comme indiqué précédemment, que les conditions d'emploi offertes dans le système judiciaire (faibles rémunération et pension de retraite associées à une lourde charge de travail) n'attirent pas les diplômés en droit.

## Gestion des affaires et procédure

74. Il appartient au Président de la République de procéder à l'affectation des postes sur avis du ministre de la Justice, agissant conformément aux recommandations du Chief Justice en la matière. Habituellement, quand plusieurs juges ou juges de première instance sont affectés à une cour, une chambre ou une section pour y siéger, l'attribution des fonctions aux intéressés revient en principe au Chief Justice. De même lorsqu'un juge ou un juge de première instance est contesté ou régulièrement empêché de juger une affaire, il incombe au Chief Justice d'en transférer le traitement à un autre juge ou juge de première instance, selon le cas.

75. Si un litige intervient quant au fait de savoir si une affaire ou autre acte judiciaire doit être assignée à un juge ou à tel autre siégeant dans la même cour, chambre ou section, ou quand le différend concerne le fait de savoir quelle chambre ou section d'une cour doit traiter une affaire ou un acte judiciaire particulier, le Chief Justice est saisi de la question et décide, à huis clos, à quel juge, chambre ou section doit être affectée l'affaire ou l'acte judiciaire. Quand la loi empêche le Chief Justice de juger telle ou telle affaire, son attribution incombe au juge administratif principal dans la cour supérieure, et au juge de première instance principal dans les cours inférieures. Le juge administratif principal et le juge de première instance principal sont tous deux désignés par le Chief Justice. Ce dernier désigne aussi les présidents des chambres ou des sections.

76. L'affectation quotidienne des affaires à chaque juge/juge de première instance s'effectue en principe selon une liste. En particulier, au fur et à mesure qu'elles sont déposées, les affaires sont distribuées par le greffier conformément aux orientations de politique générales fixées au préalable par le Chief Justice, et selon l'ordre chronologique de la liste que celui-ci a arrêté. Comme le révèle la pratique récente, l'EEG a été informée que le critère de la spécialisation joue un rôle de plus en plus important dans l'affectation des affaires.

77. En règle générale, un juge ne peut pas être dessaisi d'une affaire qui lui a été confiée. Cela étant dit, la loi autorise le Chief à transférer une affaire à une autre cour, mais avant de le faire il est tenu d'en discuter avec les juges ou juges de première instance concernés, au cours d'une réunion générale ou ponctuelle. C'est ce qui se passe en principe quand un tel transfert est jugé propre à assurer la bonne administration de la justice. La réaffectation d'une affaire peut aussi intervenir à la demande du plaignant en raison de délais excessifs (une affaire en instance dans une cour pendant plus de trois ans ; un jugement en délibéré pendant plus de 18 mois). Dans ce dernier cas, le Chief Justice prend à huis clos sa décision qui est définitive est sans appel.

78. Le Président de Malte est habilité à nommer les juges à telle ou telle cour et à subroger un juge qui s'est abstenu ou qui a été récusé (Article 11, Code d'organisation et de procédure civile). La Constitution définit les modalités d'exercice de ce pouvoir ; notamment, le Président doit agir conformément à l'avis du ministre de la Justice, lequel, pour sa part, est tenu de se conformer aux recommandations du Chief Justice (Constitution, Article 101A, alinéa 13).

79. Comparée aux autres pays de l'Union européenne, Malte se classe en bonne position pour ce qui est de l'utilisation d'outils électroniques pour la gestion et le suivi des affaires. En particulier, il existe une base de données et un système de gestion internes de tous les actes et procédures passés devant les tribunaux, qui sont gérés conjointement par les services administratifs de la cour et l'Agence des technologies de l'information de Malte (MITA). Cela permet de suivre les activités de la cour au regard du nombre de nouvelles affaires reçues, de décisions rendues et d'affaires renvoyées. Toutes les cours ont la possibilité de suivre une affaire en ligne, d'accéder aux registres

électroniques des tribunaux, à l'archivage électronique, etc.<sup>22</sup>. Ces moyens techniques sont employés pour contrôler la rapidité des procédures judiciaires, bien que les autorités reconnaissent que, même si des mesures correctives ont été prises en conséquence, elles ne se sont pas toujours révélées efficaces.

80. Le principal problème qui mine le système judiciaire à Malte concerne l'efficacité des procédures de justice et la nécessité de s'assurer de leur exécution dans un délai raisonnable. L'EEG a été informée que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a été saisie d'une quarantaine d'affaires contre Malte concernant la violation de l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à un procès équitable), en raison notamment de la longueur excessive des procédures, et l'Article 1 du Protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect des biens); dans 81% des cas, l'État de Malte a été condamné. L'EEG a appris qu'il fallait jusqu'à sept ans à certains juges pour rendre une décision. Comme indiqué précédemment, le dernier tableau de bord de la justice dans l'Union européenne (2014) classe Malte derrière les 28 États de l'Union européenne au regard de la rapidité des tribunaux : en matière pénale le délai moyen de résolution dépasse 800 jours<sup>23</sup>. Ces dernières années, plusieurs tentatives de faire face au problème ont été lancées ; par exemple, des modifications ont été apportées au Code d'organisation et de procédure civile afin de faciliter la mise en œuvre des titres exécutoires et d'instaurer une étape préparatoire au procès pour accélérer la procédure judiciaire. La réforme en cours de la justice examine à nouveau cette question qui représente assurément un important enjeu à venir pour le système judiciaire maltais.

81. Le public ne semble pas penser que les juges soient particulièrement corrompus, mais leur image pâti de la lenteur de la justice. Le temps a manqué pour examiner en profondeur les effets dilatoires et pesants du fonctionnement de l'appareil judiciaire, beaucoup moins pour en identifier les causes. Cela étant dit, l'EEG note que le système judiciaire de Malte est le fruit d'influences issues de plusieurs sources, reflétant le contexte géographique et historique spécifique du pays. Dans ce contexte fondateur, les systèmes ont eux-mêmes évolué au fil du temps tout en conservant les concepts anciens du pays. L'EEG pense que Malte pourrait à toutes fins utiles chercher à découvrir quels développements dans les systèmes qui en sont à l'origine, ont permis en particulier de réduire les délais. S'attaquer à la question de la lenteur de la justice et adopter des procédures améliorées empiriquement aiderait indubitablement Malte à maintenir la confiance en l'état de droit. Quelques transformations radicales plutôt que progressives à l'issue de recherches axées sur le développement de systèmes supprimant la reproduction de procédures judiciaires dépassées, accompagnées de changements législatifs rapides, pourraient contribuer à réduire les arriérés et restaurer la confiance du public dans la justice. L'EEG se félicite que les autorités considèrent cette question comme une priorité, qu'elles aient prévu des mesures ciblées à mettre en œuvre rapidement dans le cadre de la réforme proposée de la justice pour s'attaquer à ce domaine critique.

82. Chaque année, le juge/juge de première instance président du tribunal est tenu de rédiger un rapport à l'intention de la commission d'administration de la justice dans lequel il dresse une liste des affaires en instance devant la cour qu'il préside, et qui sont en souffrance depuis cinq ans au moins, indiquant les raisons pour lesquelles elles n'ont pas encore été traitées et le délai dans lequel elles devraient être bouclées par la cour compétente. La commission d'administration de la justice peut « appeler l'attention » du juge/juge de première instance compétent sur les cas de retard excessif (Article 101A,

---

<sup>22</sup> Conseil de l'Europe, Étude de la CEPEJ sur le fonctionnement des systèmes judiciaires européens. ([http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej\\_study\\_scoreboard\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_scoreboard_2014_en.pdf)).

<sup>23</sup> Tableau de bord de la justice ([http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2014_en.pdf)) et Conseil de l'Europe, Étude de la CEPEJ sur le fonctionnement des systèmes judiciaires européens ([http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej\\_study\\_scoreboard\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_scoreboard_2014_en.pdf)).

paragraphe f, alinéa 11, Constitution). L'efficacité des mécanismes disciplinaires applicables est examinée plus avant dans les paragraphes 116 et 117 et une recommandation est formulée ensuite.

83. En ce qui concerne la publicité des travaux judiciaires, les procès doivent se dérouler en public ; une cause peut être entendue à huis clos seulement si la décence ou la moralité l'exige (Article 21, Code d'organisation et de procédure civile). En tout état de cause, la décision de justice doit être rendue en public (Article 22, Code d'organisation et de procédure civile). Elle doit être motivée et mentionner les procédures, les griefs du plaignant et les réponses au fond (Article 218, Code d'organisation et de procédure civile). Les greffiers, dont le bureau est situé dans l'enceinte du tribunal, reçoivent un exemplaire des décisions dès qu'elles sont rendues. Le site Internet de la magistrature de Malte (<http://www.judiciarymalte.gov.mt/the-cours>) contient une mine de renseignements sur le fonctionnement de la justice. Il en est de même d'un site Internet spécialisé (<http://www.justiceservices.gov.mt>) qui propose un large éventail des prestations des tribunaux (par exemple jugements en ligne, affaires civiles, utilisation des salles).

#### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

84. Avant de commencer à exercer ses fonctions judiciaires, le juge/juge de première instance doit prêter devant le Président de Malte le serment d'allégeance énoncé dans la Troisième annexe de la Constitution, puis le serment d'office énoncé à l'Article 10 1) du Code d'organisation et de procédure civile. Le serment d'allégeance fait obligation au juge/juge de première instance de défendre la Constitution, tandis que le serment d'office lui impose de remplir les devoirs de sa charge sans favoritisme ou discrimination.

85. Un Code de déontologie judiciaire est en place depuis 2001. Modifié en 2004, et plus récemment en 2010, ce Code repose en grande partie sur les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, universellement reconnus. La commission d'administration de la justice est habilitée à en réclamer l'exécution. À cet égard, les fonctions statutaires de la commission lui demandent notamment d'appeler l'attention du juge/juge de première instance sur tout élément de nature à entraver l'efficacité et le bon fonctionnement de la cour où il/elle siège, sur toute conduite qui pourrait porter atteinte à la confiance dont il a été investi à sa nomination, ou tout manquement de sa part au Code de déontologie (Article 101A, paragraphe f, alinéa 11 de la Constitution).

86. Le Code de déontologie contient des dispositions qui visent explicitement à garantir l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité de la magistrature. Il s'accompagne d'un ensemble de directives (2004, telles qu'amendées en 2010) qui ont pour objet de clarifier les règles du Code touchant à des cas concrets (à savoir les types d'intérêts et d'activités rencontrés le plus souvent dans l'exercice de fonctions judiciaires), et d'en uniformiser la mise en œuvre. Les plaintes isolées contre un juge/juge de première instance peuvent être déposées auprès de la commission d'administration de la justice. La violation des règles de déontologie peuvent donner lieu à une action disciplinaire.

87. Au cours du Premier Cycle d'Évaluation du GRECO, les autorités ont répété que leur confiance en l'application des règles de déontologie est fondée sur la protection qu'offre une communauté judiciaire réduite au sein de laquelle nul n'ignore qu'il est difficile de cacher longtemps des infractions de corruption car tout le monde se connaît<sup>24</sup>. Des sentiments similaires ont été exprimés à l'EEG au cours du quatrième Cycle d'évaluation ; le sentiment de honte a souvent été évoqué à cet égard. Cependant, l'EEG a été informée de plusieurs cas de mauvaise conduite au cours des dernières années, même pour des pots de vin très négligeables, qui ont été découverts au cours d'

---

<sup>24</sup> Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO sur Malte : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)8\\_Malta\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)8_Malta_FR.pdf).

enquêtes criminelles, plutôt que suite à dénonciation, qui ont atteint les rangs de la magistrature les plus élevés, y compris un ancien *Chief Justice*.

88. Certains interlocuteurs ont déclaré qu'ils étaient gênés par le fait que les juges soient trop accessibles. Au cours des entretiens effectués sur place, les juges eux-mêmes ont fait état de la vulnérabilité de leur charge ; ils sont nombreux à penser que beaucoup reste à faire pour les soutenir, non seulement à leur entrée dans la magistrature mais aussi tout au long de la carrière judiciaire. Ils ont aussi fait part à l'EEG de leurs préoccupations quant à l'image donnée par la conduite actuelle de certains juges de première instance qui maintiennent toujours des liens étroits avec d'anciens collègues de la défense ou du ministère public et les torts que cela pourrait causer à l'opinion que le public a de la justice. L'EEG peut très bien comprendre ces préoccupations puisque, comme il est établi plus loin dans le présent rapport, le Code ne donne pas d'indications précises sur ses dispositions et leurs effets concrets sur la vie professionnelle. L'EEG s'inquiète par ailleurs qu'il ne soit pas prévu de mécanisme de mise en œuvre valable et effectif. Le GRECO formule deux recommandations spécifiques pour combler ces lacunes (voir les recommandations v et vi, paragraphes 117 et 123, respectivement).

#### Interdiction ou restriction de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

89. Les juges et juges de première instance sont soumis à un régime d'incompatibilités strict ; en particulier, le Code d'organisation et de procédure civile (Article 9) stipule que les juges ne peuvent pas remplir de fonctions d'arbitres, il leur est interdit d'accepter tout tutorat ou autre fonction d'administration à l'exception d'activités au sein du Comité d'études juridiques ou de celles pouvant leur être attribuées par la loi (Article 9, Code d'organisation et de procédure civile).

90. Qui plus est, juges et juges de première instance ont l'interdiction d'exercer une autre profession, des activités économiques ou commerciales, ou d'occuper une autre charge rétribuée d'une quelconque manière, même à titre temporaire, à l'exception de fonctions judiciaires dans une cour ou une instance de jugement internationales, de fonctions d'examineur à l'Université de Malte (Article 16, Code d'organisation et de procédure civile).

91. Toute activité annexe autorisée, telle que définie par la loi, doit être portée à la connaissance du Chief Justice, que le poste soit situé à Malte ou à l'étranger, qu'elle soit rétribuée ou exercée à un autre titre (Article 10, Code de déontologie).

92. Si un juge (ou juge de première instance) à Malte souhaite travailler pour le ministère public, être député ou membre de l'exécutif, il/elle doit démissionner de son poste de juge (ou de juge de première instance) et ne peut réintégrer la magistrature que s'il est nommé à nouveau à ces fonctions.

93. Rien ne s'oppose normalement à ce qu'un juge ou un juge de première instance détienne des participations dans des entreprises commerciales. Toutefois, ils ne sont pas autorisés à occuper un poste d'administrateur, que ce soit dans une entreprise privée ou publique, et que ce poste soit rémunéré ou non. Cela vaut même si le juge ou juge de première instance, et sa famille, sont les seuls propriétaires de l'entreprise (directives du Code de déontologie).

94. Les juges de première instance ont le droit de former leur propre association professionnelle pour défendre leurs droits et intérêts. L'Association des juges et juges de première instance de Malte a été créée en 2001, elle a pour objet i) de faire valoir les droits de ses membres agissant à titre professionnel ; ii) de défendre l'indépendance de

la magistrature ; iii) de promouvoir les règles de conduite judiciaire les plus strictes parmi ses membres; iv) de défendre les intérêts généraux de ses membres, notamment les droits nés après qu'ils aient cessé leurs fonctions ; v) de stimuler les échanges d'idées en matière d'administration de la justice ; vi) d'approfondir les connaissances de ses membres en matières culturelle, intellectuelle et juridique ; et vii) de faciliter et maintenir les relations avec les juges ou juges de première instance à l'étranger, les associations nationales et internationales, et en particulier, les associations nationales et internationales de juges et de juges de première instance.

95. Les directives figurant dans le Code de déontologie citent plusieurs exemples de types d'intérêts et d'activités que les juges et juges de première instance sont susceptibles de rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions et fournissent des conseils sur la façon de les gérer (plus précisément, les intérêts financiers ; activités sociales, culturelles et autres ; rupture des relations professionnelles et commerciales ; commissions d'enquêtes ; enseignement et écriture ; participation à des associations).

96. Aucune restriction ne s'applique après la cessation des fonctions. Les autorités expliquent que les cas de juges ou de juges de première instance s'engageant dans un cabinet privé après avoir pris leur retraite sont exceptionnels car la plupart d'entre eux se sentent en général mal à l'aise de reprendre, à ce stade, une activité privée ou d'ouvrir un cabinet.

#### *Récusation et retrait*

97. En règle générale, c'est le juge lui-même qui évalue sa capacité à connaître d'une affaire, mais une partie peut également demander la récusation d'un juge. Les juges de première instance ont l'interdiction de diriger un procès dont ils savent qu'il contient des motifs de récusation prévus dans le Code d'organisation et de procédure civile (voir ci-après), ou s'il existe un risque manifeste de porter atteinte à l'équité du procès. Dans tous les autres cas, ils ont l'obligation d'accomplir leur devoir (Article 23, Code de déontologie). Ces dispositions doivent être lues en liaison avec les dispositions de l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (qui est intégrée au droit maltais en vertu de la loi sur les conventions européennes) et de l'Article 39 de la Constitution, et mises en balance avec toute possibilité d'utilisation abusive du droit d'une personne à contester un juge de première instance à des fins dilatoires.

98. L'Article 734 du Code d'organisation et de procédure civile fournit une liste de motifs permettant de récuser un juge, ou habilitant ce dernier à s'abstenir de juger une affaire devant la cour où il/elle est appelé à siéger, par exemple lorsqu'il a été le conjoint ou l'associé de la partie ou lui est apparenté, qu'il lui a fourni des conseils juridiques, qu'il a déposé ou a été invité à le faire, qu'il a préalablement connu de la cause en tant que juge ou arbitre, qu'il est le tuteur, curateur or héritier présomptif de l'une des parties, ainsi que dans toute autre circonstance pouvant faire naître légitimement un soupçon que le juge a un intérêt direct ou indirect susceptible d'influencer l'issue de l'affaire. À la suite de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire *Micallef v. Malte*<sup>25</sup>, la loi a été modifiée afin d'étendre la liste des raisons qui pourraient éventuellement être sources de partialité non seulement effective mais aussi apparente. Les autorités ont évoqué des affaires dans lesquelles la récusation est intervenue non seulement pour des raisons fondées sur les relations familiales, mais aussi sur les intérêts financiers (par exemple la détention d'actions). Qui plus est, la cause de récusation reposant sur le fait que le juge avait donné des conseils, écrit sur ou plaidé l'affaire ou tout autre sujet qui lui était lié ou en dépendait, est suffisamment large pour écarter les situations de partialité apparente.

99. L'Article 738 du Code d'organisation et de procédure civile, désigne qui est compétent pour trancher les questions relatives aux causes de récusation ou

---

<sup>25</sup> Grande Chambre, *Affaire Micallef c. Malte*. Requête n° 17056/06. 15 octobre 2009.

d'abstention. Lorsque la cour n'est composée que d'un seul juge et que celui-ci est contesté, il lui appartient de se prononcer sur le motif allégué de récusation. Lorsque la cour est composée de plusieurs juges, il incombe à l'ensemble de ceux-ci, y compris au juge contesté, de statuer sur la cause de la récusation. Aucun moyen ne permet de faire appel de ces décisions.

100. La récusation d'un juge n'est pas recevable si le plaignant a déjà fait valoir ses droits dans le cadre d'un procès, ou si le défendeur a déjà arrêté ses moyens de défense, à moins que la cause de récusation ne soit apparue ultérieurement, ou à moins que la partie qui a évoqué la récusation, ou son avocat, déclare sous serment qu'il/elle ignorait cette cause, ou qu'elle lui avait échappé à ce moment-là (Article 739, Code d'organisation et de procédure civile).

#### *Cadeaux*

101. Il est en principe interdit aux juges et aux juges de première instance d'accepter des cadeaux, privilèges ou avantages susceptibles d'influencer le bon exercice des fonctions judiciaires ou de donner l'impression d'une conduite inappropriée (Article 24, Code de déontologie).

102. Les juges de première instance ne sont pas autorisés à accepter, à titre personnel, un quelconque avantage ou bénéfice de la part de l'exécutif sauf quand ces avantages et bénéfices sont destinés à la magistrature dans son ensemble (Article 26, Code de déontologie).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

103. Si, en règle générale, les procès sont publics, il n'en reste pas moins que des règles de confidentialité s'appliquent au traitement des informations afférentes à une affaire, ainsi qu'aux informations classifiées conformément au chapitre 50 de la loi sur le secret d'État. La violation du secret professionnel est punie par l'article 257 du Code civil; les sanctions comprennent des amendes allant jusqu'à 46 587,47€ ou/et des peines d'emprisonnement de moins de deux ans.

104. D'autres obligations professionnelles concernant la divulgation d'informations obtenues dans l'exercice des fonctions figurent dans le Code de déontologie. En particulier, les juges de première instance ne doivent pas commenter des affaires en instance à l'extérieur du tribunal. Tout en respectant la liberté d'expression, ils sont tenus de dissuader les discussions, en leur présence, d'affaires en cours d'instance (Article 13, Code de déontologie).

105. Pour préparer leurs décisions, et s'ils le jugent nécessaire, les juges de première instance sont autorisés à consulter un ou plusieurs autres confrères, dans la mesure où cela concerne strictement des éléments théoriques sur le fond pour éclaircir un point de droit. Ils doivent toutefois le faire sans évoquer le cas d'espèce (Article 14, Code de déontologie).

106. Ils n'ont pas le droit de communiquer, directement ou indirectement, avec aucune des parties impliquées dans l'affaire, leurs avocats ou mandataires légaux au sujet d'une affaire qui n'a pas encore été jugée, ou qui est sur le point d'être ouverte ou instruite, sauf dans les conditions définies par la loi (Article 19, Code de déontologie).

107. Bien qu'il puisse être utile et approprié de maintenir le dialogue entre la magistrature et les autres organes de l'État, les juges de première instance ne doivent cependant pas échanger en privé avec les membres de l'exécutif sur un quelconque sujet en relation avec leurs devoirs ou fonctions, sauf dans le cadre ou à la suite d'une

consultation rapide avec le juge de première instance principal et/ou le Chief Justice (Article 26, Code de déontologie).

108. Il est interdit aux juges de première instance de commenter ou d'accorder des interviews aux médias, ou de s'exprimer en public sur des affaires en cours d'instance. Ils doivent éviter de communiquer avec les médias et de se prononcer ouvertement sur des questions faisant l'objet de polémiques publiques. En principe ils ne devraient pas rechercher la publicité ou l'approbation du public ou des médias (Article 28, Code de déontologie).

109. Lorsque les juges de première instance siègent dans un tribunal collégial et que la loi prévoit une seule décision, ils sont tenus de ne pas divulguer, directement ou indirectement, leurs votes ou opinions ni ceux d'aucun des membres de cette cour ayant émis un avis divergent (Article 18, Code de déontologie).

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

110. Les juges ne sont tenus par aucune obligation, devoir ou réglementation particuliers de soumettre une déclaration de situation financière, autre que celles à visées fiscales. Il n'en reste pas moins que, chaque fois qu'un conflit d'intérêt réel ou potentiel risque d'éclater, dans la mesure où le juge n'est pas récusé ou obligé de s'abstenir, il/elle doit faire une déclaration à cet effet, auquel cas cette déclaration sera intégrée aux actes de la procédure. Si la déclaration est manuscrite, elle sera enregistrée au greffe du tribunal (Article 735, Code d'organisation et de procédure civile). L'EEG a appris que d'aucuns préconisent la création d'un registre des déclarations de patrimoine des juges de première instance qui serait gardé par le contrôleur général et tenu confidentiel, considérant que cela pourrait permettre de prévenir les affaires de corruption telles que les affaires de pots-de-vin survenues ces dernières années. L'EEG se félicite de la réflexion en cours sur la question et encourage les autorités à se pencher attentivement sur la façon dont un tel dispositif d'information, assorti des garanties requises de respect de la vie privée afin de prendre en compte la nécessité de ne pas diminuer l'attractivité de la magistrature et en détourner les avocats reconnus, pourrait contribuer à prévenir la corruption et les conflits d'intérêts.

#### Contrôle et mise en œuvre

111. Conformément à la loi, les juges ne bénéficient d'immunité d'aucune sorte ; pas plus qu'il n'existe de cours ou de tribunaux spéciaux pour traiter les affaires impliquant des juges et juges de première instance, lesquelles sont donc jugées par les cours ordinaires. L'EEG a, par exemple, été informée d'une affaire de corruption très médiatisée, en 2002, dans laquelle les deux juges concernés (le Chief Justice en place alors et un juge siégeant à la cour d'appel) ont été punis d'une peine de prison et amenés à démissionner de leurs fonctions respectives. Tout citoyen peut déposer plainte à la police contre un juge de première instance.

112. La Constitution maltaise prévoit deux types de sanctions disciplinaires pour les juges consistant à « appeler l'attention » du juge ou du juge de première instance sur les manquements à la déontologie qui ont été commis (Article 101A, paragraphe f, alinéa 11, Constitution), ou, en cas d'incapacité ou de faute avérée, à appliquer la sanction suprême de relever le juge ou le juge de première instance de ses fonctions (Article 97, Constitution). Dans tous les cas il est tenu dûment compte du droit de l'accusé à l'examen de sa cause. Concernant le Premier type de sanction, dans la pratique, la commission d'administration de la justice informe le juge que la plainte est justifiée et lui demande ensuite de s'abstenir de tout acte litigieux. Il a été indiqué à l'EEG que ce système de mise en garde est bien entendu efficace avec les juges qui agissent de bonne foi. Il est cependant impuissant pour les plus récalcitrants, c'est-à-dire ceux qui sont les moins à même de coopérer et contre lesquels sont lancées les accusations les plus



graves. Pratiquement tous les interlocuteurs rencontrés s'accordent à penser que la procédure disciplinaire en vigueur est peu satisfaisante et qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme plus solide pour être véritablement crédible, mais que des arrangements appropriés doivent également être recherchés pour garantir l'application pleine et entière du principe constitutionnel d'indépendance des juges en les affranchissant de toute influence indue.

113. La révocation est prononcée par le Président de Malte après une motion de la Chambre des représentants présentant une requête dans ce sens, soutenue par les votes des deux tiers au moins de tous ses membres. Avant de saisir la Chambre d'une telle motion, la demande de révocation doit être envoyée à la commission d'administration de la justice pour examen. La motion doit faire état d'accusations précises contre le juge ou juge de première instance, selon le cas, sur la base desquelles sera menée l'enquête, ainsi qu'une déclaration décrivant les motifs fondant chaque accusation. Si, après avoir enquêté, la commission d'administration de la justice déclare ne pas avoir constaté de manquement à la déontologie ou d'incapacité à exercer des fonctions officielles, la motion proposée ne pourra donner lieu ultérieurement à aucune autre action. Si la commission établit, d'autre part, un manquement apparent à la déontologie ou une présomption d'incapacité, il incombera alors à la Chambre des représentants d'examiner la motion et de la voter. Il reste que la commission n'est pas habilitée à formuler une recommandation de mise en accusation à la Chambre. Une motion de révocation par le Parlement est une procédure distincte et indépendante des poursuites pénales ordinaires, qui ne nécessite pas d'obtenir une quelconque autorisation. La procédure est réglée en détail dans la loi sur la commission constitutionnelle (Article 97) et d'administration de la justice (Article 9).

114. Toutes les procédures devant la commission sont privées et, à ce titre, les détails des décisions ne sont pas rendus publics. Cela étant dit, des livres de plaintes sont tenus et un rapport annuel est remis au ministère de la Justice, de la Culture et des Autorités locales, avec des statistiques sur le nombre de plaintes reçues en ce qui concerne les juges, juges de première instance, avocats et mandataires légaux. Hormis les déclarations générales faites par le président de la commission (par exemple, dans le contexte d'un discours public), le résultat des procédures disciplinaires applicables n'est pas connu. Le seul type d'information accessible au public concerne le retrait des mandats confiés aux mandataires légaux (plus précisément, ces informations sont publiées dans la Gazette officielle), ainsi que les informations relatives à une motion de mise en accusation qui paraissent dans la presse. En examinant les résultats des procédures disciplinaires conduites par la commission, l'EEG a appris que sept cas de plainte sur dix concernent la lenteur des tribunaux. Les questions mineures (par exemple la plainte d'une partie à une procédure au sujet d'une audience retardée, un manque occasionnel de ponctualité, l'utilisation d'un langage inapproprié, etc.) sont en général étudiées par le Chief Justice ; les problèmes plus graves (par exemple une allégation de manquement au Code de déontologie, le refus de s'abstenir ou d'accepter une récusation dans des situations de conflits d'intérêts, des abus de pouvoirs judiciaires, etc.) sont traités par la commission dans sa composition entière. Cette dernière a fait savoir qu'au cours des trois dernières années, elle s'est occupée en moyenne de cinq plaintes graves par an. Pour l'EEG, cela représente un pourcentage relativement élevé, eu égard à la taille plutôt réduite de la communauté judiciaire à Malte (c'est-à-dire que ces affaires plus graves concerneraient 10% de la communauté judiciaire).

115. La réforme de la justice propose de renforcer le régime de responsabilité applicable aux juges de première instance. En vertu de ces propositions, concernant la discipline, le Chief Justice serait habilité à appeler l'attention des juges et juges de première instance sur une conduite qui n'est pas compatible avec leur charge. Les manquements à la discipline seraient renvoyés à une instance disciplinaire présidée par un juge et un juge de première instance élus par leurs pairs respectifs et un représentant de la société civile choisi par le Président de Malte. La commission d'administration de la

Justice examinerait les appels. Les autres propositions de réforme portent sur les peines applicables qui seraient adaptées à la gravité de la faute concernée, de sorte que les manquements mineurs n'entraîneraient pas de mise en accusation. Un avertissement serait lancé pour une première infraction et une amende imposée pour une récidive ou d'autres litiges, pouvant aller jusqu'à un montant total de 1 000€. Les infractions graves entraîneraient toujours un relèvement des fonctions. L'avertissement et l'amende ne seraient pas rendus publics. Il n'en demeure pas moins qu'une recommandation définitive de mise en accusation serait communiquée au Président de la Chambre des représentants. Un juge faisant l'objet de procédures disciplinaires serait suspendu si l'affaire implique un manquement aux devoirs. L'EEG prend acte des modifications proposées dans ce domaine dans le cadre de la réforme de la justice qui, si elles sont mises en œuvre avec rapidité et détermination, peuvent transformer en profondeur le système judiciaire, son efficacité et sa transparence. L'EEG a oui dire que le cadre disciplinaire qui régira la magistrature est un domaine qui fait encore l'objet de débats entre le gouvernement et les juges de première instance ; elle a été informée que les deux parties ambitionnaient de parvenir à un accord sur la question d'ici le second semestre 2014. L'EEG ne doute pas que toute solution finale de compromis atteinte garantira l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans son ensemble, et respectera les normes énoncées au paragraphe 60. Elle rappelle, plus particulièrement, les avis répétés du Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe (avis n°1 (2001) et avis n°3 (2003<sup>26</sup>) qui soulignent que les procédures disciplinaires à l'encontre des juges ne devraient être arrêtées que par une instance indépendante (ou tribunal) selon une procédure qui garantit pleinement les droits de la défense, et susceptible de recours de la part de l'instance disciplinaire initiale (qu'elle soit elle-même une autorité, un tribunal ou une cour) adressé à la cour.

116. L'EEG note que le Chief Justice ne peut actuellement appliquer qu'un nombre limité de mesures disciplinaires quand la commission d'administration de la justice constate un manquement à l'éthique. Les deux mesures extrêmes actuellement applicables sont l'entretien avec le Chief Justice ou le relèvement des fonctions qui est soumis à un vote au Parlement. Le risque de voir des considérations politiques intervenir dans le processus disciplinaire est inévitable. Qui plus est, le système en vigueur a fait l'objet de plaintes de la société civile concernant son corporatisme présumé et son opacité. De l'avis de l'EEG, des améliorations sont à apporter en priorité dans ce domaine; une transparence accrue du processus disciplinaire témoignerait de la détermination des autorités à réparer les torts passés. C'est un secteur dans lequel il faut rétablir la confiance du public après les graves infractions récentes et passées commises par quelques juges de première instance. À cet égard, l'EEG est convaincue qu'une culture renforcée d'ouverture au sein de la magistrature peut constituer un instrument clé pour restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement de la justice, et combattre l'image que donne la profession de s'intéresser uniquement à protéger ses intérêts personnels. La magistrature occupe une place privilégiée pour changer de cap culturel en montrant qu'elle n'accepte pas la corruption dans ses propres rangs, et démontrer qu'elle prend les mesures nécessaires pour faire respecter son Code de déontologie. La polarisation actuelle sur les mesures disciplinaires extrêmes applicables l'en empêchera. Les juges qui exercent des fonctions éminentes, principalement le Chief Justice, doivent prendre des mesures proportionnées au vu et au su de tous chaque fois que les normes judiciaires acceptables telles qu'explicitées dans les principes de Bangalore et reproduites dans le Code de déontologie maltais, ne sont pas respectées. L'EEG évoque à nouveau le principe énoncé dans la Charte européenne sur le statut des juges (Article 5.1.) quant à la proportionnalité des sanctions, tant en théorie que dans la pratique.

---

<sup>26</sup> Avis n°1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges. Avis n°3 (2002) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges, et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité.

117. Pour l'EEG, il est nécessaire d'avoir un éventail de sanctions disciplinaires progressives qui pourraient être imposées selon une procédure définie, de la commission d'administration de la justice au Chief Justice. Les sanctions pourraient, par exemple, aller de l'avertissement formel, à la réprimande, la suspension, et en dernier ressort la révocation, cette dernière ne devant pas être influencée par des considérations politiques. Par ailleurs, il est important d'être ouvert et transparent quant aux résultats obtenus dans le cadre des procédures disciplinaires de manière à rassurer le public sur l'application effective des normes éthiques, il va sans dire en tenant dûment compte des garanties voulues de respect de la vie privée des intéressés. La diffusion de l'information relative aux questions de discipline peut aussi contribuer utilement à la pratique judiciaire. La publication d'informations sur les plaintes reçues, les types d'infractions et de sanctions aurait donc une double utilité, à savoir permettre de repérer les infractions et ensuite promouvoir la prévention de la corruption au sein de la magistrature et faire connaître au public les mesures prises. Eu égard aux considérations qui précèdent, **le GRECO recommande que le système de responsabilité judiciaire soit sensiblement renforcé, notamment en élargissant l'éventail des sanctions disciplinaires pour assurer une meilleure proportionnalité et améliorer la transparence des procédures de plaintes.**

#### Conseils, formation et sensibilisation du public

118. Le Comité d'études judiciaires (CEJ) est l'organe chargé de la formation permanente des juges de première instance. Le CEJ est composé de quatre membres, dont deux sont nommés par le Chief Justice et deux par le ministre de la Justice ; il agit sous la direction générale du Chief Justice. Dans la pratique, l'EEG a appris sur place que le président du CEJ est aussi son unique employé. Après la visite sur place, l'EEG a été informée que le poste d'administrateur de la formation, qui était vacant depuis plus d'un an, a été pourvu.

119. Le CEJ contribue à la formation pratique et au perfectionnement professionnel continu des juges et des juges de première instance principalement par le biais de séminaires animés par des experts et des conférenciers locaux et étrangers. Par exemple, un séminaire de formation a été organisé les 7 et 8 février 2013 avec le concours de formateurs de l'École de la magistrature d'Angleterre et du pays de Galles ; il comprenait un volet consacré à l'éthique judiciaire et la crédibilité du travail des juges de première instance ; 29 juges et juges de première instance y ont assisté. En juin 2014, la CEPEJ a piloté une session de formation sur la gestion du temps judiciaire.

120. Le Code de déontologie fait obligation aux juges et aux juges de première instance de maintenir un niveau de qualifications professionnelles élevé. Qui plus est, dans les limites des moyens et des ressources que l'État est tenu de leur allouer, les juges doivent se tenir informés des développements nouveaux dans les secteurs juridique et judiciaire (Article 3, Code de déontologie). Cela étant dit, si cela relève de la responsabilité et des obligations propres des juges, ces derniers ne bénéficient pas de programme spécial d'initiation en début de carrière. Il a été dit à l'EEG que les jeunes juges consultent les membres hautement qualifiés de la magistrature assise lorsqu'ils rencontrent des difficultés ; le Chief Justice est celui que l'on sollicite habituellement sur ces questions. Les activités de formation organisées par le CEJ sur le lieu de travail sont obligatoires ; cependant, les autorités ont fait savoir qu'aucune mesure d'exécution n'est en place pour veiller à ce que cette obligation fixée par le Code de déontologie soit effectivement appliquée dans la pratique. De plus, le budget total alloué à la formation est réduit : 9 000€ ont été affectés aux activités de formation en 2014 et 12 000€ sont prévus pour 2015, respectivement. Au sein de l'UE, Malte se place au tout dernier rang en matière de formation judiciaire<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Conseil de l'Europe, Étude de la CEPEJ sur le fonctionnement des systèmes judiciaires européens ([http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepj\\_study\\_scoreboard\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepj_study_scoreboard_2014_en.pdf)).

121. L'EEG note les efforts déployés pour organiser des séminaires sur toute une série de thèmes, dont l'éthique. Cependant, bien que les juges aient l'obligation d'être formés et de se tenir à jour des développements légaux et judiciaires, en l'absence de sanctions, la formation n'est pas considérée actuellement comme obligatoire par certains juges de première instance, et l'EEG a appris que certains juges de première instance soutiennent toujours qu'elle est complètement inutile, malgré certaines nominations d'avocats qui ne connaissent la cour que sous l'angle du procureur, et d'autres seulement sous l'angle de la défense. À la prise de fonctions, le Chief Justice remet à chaque nouveau juge de première instance ou juge, à la fin de la cérémonie de prestation de serment, un exemplaire du Code de déontologie, qui peut également être consulté sur le site Internet de la magistrature. Aucun cours d'initiation n'est actuellement organisé. Eu égard aux comportements contraires à la déontologie de certains hauts juges de première instance, l'EEG s'inquiète en particulier de ce que certains éléments essentiels au moins, comme la déontologie, ne soient pas considérés comme des matières obligatoires à dispenser dans des cours d'initiation, accompagnés d'indications pratiques sur l'interaction entre l'éthique attendue des nouveaux titulaires et le retentissement immédiat de la nomination judiciaire sur le comportement et les attentes des intéressés.

122. L'absence de cours d'initiation et de soutien pour les nouvelles recrues et les juges de première instance en place, peut non seulement favoriser l'apparition de comportements contraires à l'éthique, mais aussi rendre le passage du statut d'avocat à la cour à celui de membre de la magistrature assise plus stressant qu'il n'est nécessaire. Les efforts du juge pour maîtriser ce nouvel environnement risquent d'être réduits à néant, en le faisant se concentrer sur les nouvelles procédures plutôt que réfléchir aux incidences que sa nouvelle fonction aura sur lui, sur ses anciens confrères, ou sur son comportement en dehors de la cour. Récemment, des juges ont décidé de leur propre chef de tenter de combler l'écart et de réduire le stress d'une nomination qui n'a pas été accompagnée de mesures de soutien, en mettant en place un tutorat réciproque. L'EEG a appris par ailleurs que les services du président du CEJ fournissent des conseils. Bien que positive, cette initiative ne garantit pas qu'il sera porté une attention constante aux questions d'éthique et de déontologie. Des orientations judiciaires sous forme d'énoncé clair des règles de déontologie communes admises fixées par le Chief Justice et un autre haut juge de première instance, renforcées par un cours d'initiation contribueraient à souligner l'importance de l'éthique judiciaire en début de carrière.

123. L'EEG fait observer par ailleurs qu'il appartient désormais aux nouveaux titulaires d'asseoir en conscience leur comportement judiciaire éthique sur des bases solides. Il y a peu de chance de pallier cette absence d'orientation initiale par une formation judiciaire continue ultérieure. Il a été dit à l'EEG que des programmes de formation européens comme ceux proposés par le Réseau européen de formation judiciaire (EJTN), ou l'Académie de droit européen (ERA) peuvent être consultés à l'occasion. Ces programmes semblent être dans l'ensemble plutôt thématiques, et ne traitent pas de questions comme la conduite attendue des juges de première instance. L'EEG note qu'un groupe de travail du EJTN a été récemment créé et qu'il élaborera des modules de formation sur l'éthique et la déontologie judiciaires qui pourraient aussi s'avérer utiles à cet égard. Cette formation pourrait être développée lorsqu'elle sera disponible : l'EEG a été informée que les juges qui participent aux activités de formation à l'étrangers font souvent des présentations sur leurs activités d'assistance à leurs collègues dans le cadre du programme de formation du CEJ. Il a également été indiqué à l'EEG que le temps de déplacement supplémentaire pour assister à des événements dans d'autres pays, a généralement des répercussions négatives sur les délais judiciaires déjà importants, ce qui fait que, parfois, les juges de première instance les plus éminents ne sont pas à même d'assister à ces rencontres d'experts. Des actions locales de formation sont organisées mais la participation y est considérée comme facultative. En l'absence d'un programme de base global de formation continue, les actions qui sont proposées pour répondre aux besoins immédiats, risquent donc de ne pas aborder régulièrement des questions comme la lutte contre la corruption. Toutes les formations devraient tenir

dûment compte du contexte social et des problèmes de déontologie délicats susceptibles d'en découler, dont les questions de révocation. L'EEG s'inquiète que n'aient pas été officialisées des occasions permettant d'examiner les moyens d'éviter le parti pris apparent ou réel, en particulier chez les juges récemment nommés. Ces questions devraient devenir des sujets de discussion couramment abordés dans le cadre des dispositifs de tutorat destinés aux nouveaux juges, et être soutenus par un examen régulier des points de principe avec des juges chevronnés, pour pouvoir traiter correctement les problèmes qui se posent dans la pratique. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) qu'un programme de formation initiale obligatoire, y compris l'examen de l'éthique judiciaire, soit développé ; (ii) que des systèmes d'encadrement pour les nouveaux juges, analysant les implications éthiques de nomination, soient formalisés ; et (iii) qu'un programme régulier de formation continue soit fourni avec une aide ciblée et des conseils sur des sujets de prévention de la corruption et de déontologie judiciaire pour les différentes personnes appelées à siéger au tribunal (juges, juges de première instance, et les médiateurs de commissions et tribunaux).**

124. Reconnaissant les contraintes et les possibilités qu'offre une juridiction relativement petite, où les juges sont regroupés dans quelques lieux seulement, ce programme devrait se concentrer sur les occasions de partager efficacement des connaissances. Par exemple, des manifestations de courte durée pourraient être envisagées, à des moments et en faisant appel à des méthodes qui permettent aux juges d'y participer et d'enrichir leurs connaissances sans porter atteinte aux procédures judiciaires – par exemple de courtes discussions après les audiences à la cour, animées par des juges de première instance, accompagnées d'un apprentissage électronique pouvant être mis en œuvre à des moments pratiques pour le juge ou le juge de première instance. Demander aux juges de première instance en exercice de participer à l'organisation de sessions de formation dans leur domaine de compétence respectif, ou constituer un petit vivier de formateurs juridiques qui pourraient recevoir une formation pédagogique permettrait de valoriser les compétences existantes. L'achat de programmes d'apprentissage électronique élaborés dans d'autres juridictions permettrait aux juges de première instance de tirer parti des systèmes d'information d'envergure disponibles à Malte et d'envisager de courtes formations à des moments opportuns. Ces considérations peuvent s'avérer être une bonne solution au fur et à mesure de l'avancement de la mise en œuvre de la réforme de la justice ; l'EEG note avec satisfaction que cette réforme contient déjà des propositions concrètes sur les moyens d'améliorer la formation des juges de première instance.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PROCUREURS

### Aperçu des services de poursuite

125. Le Procureur général (PG) est le principal responsable des poursuites à Malte. Il est également le principal représentant de la loi et le conseiller juridique du gouvernement (Article 2, Chapitre 90, Ordonnance sur le procureur général). Dans l'exercice de sa fonction de ministère public, le PG doit être indépendant de toute consigne au contrôle de la part de toute personne ou autorité, lorsqu'il exerce l'action pénale ou qu'il décide de mettre fin à des procédures pénales (Article 91(3), Constitution). Le PG ne doit rendre compte qu'à l'exécutif (président de Malte, avec copie au ministre de la Justice) lorsqu'il rend une décision<sup>28</sup>.

126. Le Bureau du PG est un service public ayant la personnalité juridique distincte, qui peut passer des contrats, employer du personnel, acquérir, détenir et céder tous types de biens de ces opérations, intenter des actions en justice et faire l'objet de poursuites judiciaires. Les fonctions de conseil et de poursuite susmentionnées sont assurées par des services distincts au sein du Bureau du PG, chargé des volets du droit pénal, civil, constitutionnel et administratif. Une personne exerçant la fonction de procureur ne conseillerait pas, en pratique, le gouvernement en même temps sur des affaires civiles et constitutionnelles. À l'heure actuelle, le Bureau du PG compte 28 employés, dont 12 (huit femmes et quatre hommes) dans le service du droit pénal.

127. L'activité de poursuite est assurée en commun par la police et le PG. Dans ce rapport, les recommandations du GRECO concernant les procureurs concernent à la fois le PG et les fonctions de poursuite de la police. En pratique, la plupart des affaires pénales (près de 80 %) sont envoyées au Tribunal inférieur et les poursuites sont donc assurées par la police. Dans ce type d'affaires, le Bureau du PG sert de conseiller juridique aux forces de police maltaises et prend parfois part aux procédures en prétoire en tant que telle, lorsque la police poursuit dans certaines affaires graves devant le Tribunal inférieur (à savoir des affaires défrayant la chronique ou scandaleuses relatives soit aux personnes mises en cause, soit de par la nature de l'infraction alléguée, soit les deux). Le PG détient des pouvoirs considérables, par exemple, il peut décider où une personne doit être jugée dans des affaires de stupéfiants (maintenant soumis à contrôle judiciaire)<sup>29</sup>, autoriser la police à intenter l'action pénale en vertu de certaines lois, décider quelles affaires doivent être classées sans suite, qui doit être jugé par la cour pénale, quelles nouvelles preuves doivent être réunies par le Tribunal inférieur et les juges d'instruction etc. Pour ce qui est des ressources policières consacrées aux poursuites, il a été communiqué à l'EEG que, la plupart du temps, les officiers enquêteurs paraissent au tribunal pour les poursuites dans les enquêtes qu'ils ont menées, et qu'il y a environ 130 procureurs de police.

128. L'EEG note que, depuis le démarrage du processus d'adhésion à l'UE, la taille du bureau du PG a augmenté progressivement. Le bureau a établi un solide historique d'indépendance dans son action, et jouit, sur le plan institutionnel, de la confiance des citoyens maltais. Cela étant dit, il a été clairement relevé par l'EEG que bon nombre des pratiques de travail actuelles (à savoir les ordonnances internes, voir paragraphe 136) et différents éléments qui contribuent à façonner les conditions de service de procureur (à savoir leur nomination, les questions de discipline et les procédures de limogeage, voir paragraphes 131, 132 et 150) n'ont pas été formalisés dans des textes de loi. En conséquence, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour renforcer davantage le rôle des procureurs dans la loi, notamment en (i)**

---

<sup>28</sup> La compétence conférée au PG en droit pénal de décider si des poursuites doivent être interrompues (*nolle prosequi*) a été rarement exercée à Malte : depuis 2004, elle n'a été invoquée que 6 fois. Des décisions de *nolle prosequi* sont des documents publics soumis aux dispositions de la Loi sur la liberté de l'information.

<sup>29</sup> Conformément à la Loi XXIV de 2014 entrée en vigueur le 14 août 2014, introduisant le droit de demander le contrôle judiciaire des décisions du PG dans les affaires de drogue.

**assurant la prise de dispositions appropriées formalisées pour des systèmes impartiaux, objectifs et transparents de nomination, de discipline et de limogeage des procureurs ; (ii) élaborant des mécanismes et procédures de travail clairs pour assurer que les décisions/instructions hiérarchiques soient prises avec des garanties adéquates de transparence et d'équité ; (iii) introduisant des mesures aidant à garantir une plus grande indépendance et l'impartialité des décisions de poursuites.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

129. Le Procureur général (PG) est nommé par le Président sur avis du Premier ministre. Pour pouvoir prétendre à la fonction de PG, le candidat doit remplir les conditions prescrites par les juges, à savoir disposer de 12 ans d'expérience en tant qu'avocat ou juge de première instance, ou pour partie en tant que juge de première instance et pour partie en tant qu'avocat. Il a été communiqué à l'EEG que, même si en principe le Premier ministre pourrait choisir quiconque remplit les critères professionnels pour la fonction, en pratique, le principe de l'ancienneté dans les services de poursuite a été appliqué et a toujours été suivi en matière de nomination dans la carrière. L'EEG a pu constater parmi les interlocuteurs rencontrés un consensus quant au professionnalisme et à l'engagement de tous les PG en service à ce jour. Toutefois, elle éprouve les mêmes doutes qu'elle a déjà exprimés à l'égard des juges pour ce qui est de « l'indépendance perçue ». Les modalités de nomination du PG jouent un rôle important dans la perception de la manière dont le Bureau du Procureur est géré (par exemple pour la répartition des tâches, la gestion des affaires). Il est crucial de gagner la confiance du public et de dissiper tout doute possible sur une influence politique indue au sein des services de poursuite. Le conseil de l'Europe a à de nombreuses reprises souligné que les procédures de nomination doivent être objectives et transparentes ; le processus de sélection devrait s'appuyer sur une expertise professionnelle, non politique<sup>30</sup>. Ces considérations sont essentielles pour la mise en œuvre de la recommandation vii, paragraphe 128. Les autorités ont fait savoir que cette question est à l'examen dans le contexte de la réforme de la justice ; il a été proposé que ce soit l'Administration de la Justice qui fasse les recommandations relatives à la nomination du PG et des membres de son Bureau.

130. Le PG jouit des mêmes garanties de sécurité de l'emploi et d'inamovibilité que l'appareil judiciaire. Dans ce contexte, il ne peut être démis de ses fonctions que par le Président, sur demande de la Chambre des représentants avec une majorité des deux tiers de ses membres, au motif qu'il est manifestement incapable d'assumer ses fonctions ou qu'il a eu un comportement manifestement inapproprié (Article 91, Constitution).

131. Les avocats employés par le Bureau du PG doivent être titulaires d'une autorisation d'exercice de leur profession, et d'un casier judiciaire vierge. Les recrutements en début de carrière se font selon un processus de sélection, après appel à candidature ouvert, qui prévoit un entretien avec un jury de sélection ad hoc instauré par le PG (généralement composé de trois membres : deux ayant une formation en droit, et un ayant une formation à l'administration). Un rapport final est rédigé par le jury de sélection et transmis au Service public (l'organe responsable de recrutement au sein du service public) pour contrôle. Le candidat retenu se voit d'abord accorder un contrat de trois ans (période probatoire) ; une fois terminée la quatrième année de service, le contrat devient un contrat à durée indéterminée. À l'heure actuelle, sur les 28 juristes travaillant au Bureau du PG, seuls deux sont titulaires d'un contrat de période probatoire.

---

<sup>30</sup> Rapport sur les normes européennes concernant l'indépendance de la justice, Partie II – Ministère public, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)040.

132. Lorsqu'un juriste se voit confier un emploi au sein du Bureau du PG, le PG décide à sa seule discrétion qui, au sein de son équipe juridique, reçoit délégation du procureur public pour agir en son nom. Les juristes du Bureau du PG sont employés sous contrat, et leur promotion est donc régie contractuellement (sur la base de critères combinés prenant en compte le niveau d'expérience, des résultats des évaluations de performance menées une fois par an par le PG et, bien entendu, de l'existence d'un poste vacant pour promotion), tout comme la résiliation de leur contrat. De manière générale, les conditions, droits et obligations applicables à tout agent public, tels que contenus dans le Code de gestion de la fonction publique, s'appliqueraient donc de la même manière à un procureur attaché au Bureau du PG. Le contrat d'un procureur travaillant au Bureau du PG peut être résilié dans l'intérêt public, ou à la suite d'une sanction disciplinaire (Article 10.9.1.1, Code de gestion de la fonction publique).

133. Un procureur en début de carrière (stagiaire) perçoit 24 000 € par an (traitement plus indemnités) ; les émoluments perçus par le PG s'élèvent à 78 000 € par an (traitement plus indemnités). L'enveloppe de rémunération varie en fonction du titulaire du poste, et le poste est lui-même déterminé par l'expérience, l'ancienneté et la performance. Une prime à la performance pouvant aller jusqu'à 15 % du traitement peut être accordé en fin d'année pour performance exceptionnelle. Les comptes du Bureau du PG sont certifiés par un commissaire aux comptes nommé à cette fin par le PG avec l'aide du ministre des Finances ; ils sont ensuite audités par l'Auditeur général.

#### Gestion des affaires et procédure

134. Le Bureau du PG compte deux Unités : celle qui est chargée des affaires relevant du droit civil, constitutionnel et administratif, et celle chargée des affaires pénales. Chacune est dirigée par un directeur chargé de répartir les travaux au sein du reste de l'équipe et de superviser la structure administrative de son unité. Les conseils du PG peuvent être sollicités à tout moment, au besoin.

135. Dans l'Unité chargée des affaires pénales, chaque procureur est responsable de son plan de travail et des décisions prises concernant les affaires qui lui ont été confiées. L'assignation des affaires à chaque procureur au sein du Bureau du PG se fait en général conformément à une rotation. Le chef de l'Unité peut néanmoins décider d'attribuer une affaire particulièrement grave ou sensible à un procureur chevronné, soit parce qu'il a davantage d'ancienneté, soit parce qu'il a plus d'expertise des infractions en l'espèce ; de même, une petite équipe (procureurs chevronnés et débutants travaillant ensemble) peut être montée pour une affaire particulièrement exigeante. Il peut arriver qu'un juriste débutant se voie assigner des affaires d'une certaine gravité, sous la supervision d'un collègue plus chevronné. Les procédures judiciaires d'assises pour des infractions d'une gravité ou de complexités particulières sont normalement assignées à deux procureurs, celui qui a le plus d'ancienneté dans le grade étant le chef de file. Rien ne s'oppose à ce qu'un procureur soit retiré d'une affaire particulière, si cela sert les intérêts de la justice. Cette prérogative émane du principe selon lequel les procureurs travaillant au sein du Bureau du PG agissent au nom de celui-ci, travaillent sur sa direction et peuvent être remplacés par n'importe quel autre procureur à tout moment si celui-ci le décide (par exemple en cas d'émergence d'un conflit d'intérêts, pour des motifs de spécialisation etc.). Il a été indiqué à l'EEG que la situation où un procureur donné aurait contesté une redistribution des tâches ne s'est jamais posée.

136. L'EEG est convaincue qu'il convient de développer dans ce domaine des règles et des sauvegardes supplémentaires pour garantir un bon équilibre entre, d'une part, la structure hiérarchique du service de poursuites visant à préserver la cohérence de la politique de poursuite et, d'autre part, le risque que certaines affaires soient examinées de manière inappropriée. Il faut des mécanismes et des procédures clairs et formalisés pour veiller à ce que toute décision/instruction hiérarchique soit prise avec des garanties adéquates de transparence et d'équité (par exemple en ce qui concerne le transfert d'une



affaire ou la réception d'un ordre éventuellement illégitime). Toute instruction visant à contester le point de vue d'un procureur inférieur en grade devrait être argumentée et, s'il est allégué qu'une instruction est illégale, il devrait incomber à un tribunal ou un organe indépendant de trancher sur la légalité de l'instruction<sup>31</sup>. Toutes ces questions doivent être prises en compte et des mécanismes de sauvegarde clairement mis en place pour la mise en œuvre de la recommandation vii, paragraphe 128.

#### Principes d'éthique, règles de comportement et conflits d'intérêts

137. Le PG et les employés de son Bureau sont tenus de respecter le Code de déontologie applicable aux agents publics (ci-après le Code de déontologie pour les employés du secteur public) ; les violations des règles déontologiques peuvent déclencher une action disciplinaire. La loi dispose que le PG élabore des valeurs de service et des codes d'éthique concernant son bureau, pour compléter le Code de déontologie pour les employés du secteur public (article 6, Ordonnance sur le Procureur public), mais à ce jour, aucun code spécifique de ce genre n'a encore été rédigé. Le personnel travaillant au Bureau du PG a reconnu qu'il serait utile de disposer de leur propre code, adapté aux spécificités de leur travail. De plus, le Code de déontologie et de comportement pour les avocats s'applique ; les violations de ce Code relèvent de la juridiction de l'administration de la justice et peuvent entraîner une radiation du Barreau. Enfin, les principes généraux du droit doivent être respectés (par exemple, le procureur ne peut pas cacher des preuves à la cour). Il a été communiqué à l'EEG que, chaque fois qu'ils sont confrontés à un dilemme éthique, les membres du Bureau du PG sollicitent leur supérieur ; en pratique, ce sera le chef de l'Unité qui conseillera sur la question en suspens.

138. La notion de conflit d'intérêts est définie au chapitre 497 de la loi sur l'administration publique, ainsi que dans le Code de déontologie pour les employés du secteur public. Par conflit d'intérêt, on entend une situation dans laquelle un agent public a un intérêt privé au personnel suffisant pour influencer ou sembler influencer l'exercice objectif de ses fonctions officielles. Les agents publics sont censés éviter toute entreprise ou intérêts financiers ou autres qui pourraient, directement ou indirectement, compromettre la bonne mise en œuvre de leur mission. Ils doivent également déclarer à leur chef de service tout conflit d'intérêts potentiels ou avérés, par écrit, dans la semaine suivant leur prise de fonction ou le changement de mission ou de circonstances. De plus, le contrat type pour l'engagement d'employés au Bureau du PG contient une clause de prévention des conflits d'intérêts (n° 4) interdisant toutes activités accessoires qui pourraient donner lieu à des conflits d'intérêts réels ou apparents.

139. L'EEG reconnaît pleinement la valeur du Code de déontologie pour les employés du secteur public comme du Code de déontologie de comportement pour les avocats, qui trouve à s'appliquer aux membres du Bureau du PG. Elle se félicite également de la disposition prévue dans l'Ordonnance sur le procureur général qui envisage la possibilité de compléter les codes susmentionnés par des valeurs de service et un code de déontologie concernant le bureau du PG. L'EEG considère qu'au cours de la réforme judiciaire, il peut être très utile d'élaborer un code de conduite sur mesure pour les procureurs qui, non seulement guiderait les nouveaux entrants et les procureurs chevronnés sur les questions d'éthique plus spécifiquement, mais informerait également le grand public de l'existence de normes d'éthique dans la profession. Pour que ce code soit utile et efficace, il devrait être complété par des orientations spécifiques et des exemples, entre autres, de conflits d'intérêts et de questions connexes destinés aux Procureurs. De plus, il serait approprié de mettre en œuvre une formation d'entrée en fonction et permanente sur ces questions, orientée sur des cas pratiques. **Le GRECO**

---

<sup>31</sup> Avis n° 12 (2009) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE).

Avis n° 4 du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur "les juges et procureurs dans une société démocratique".

**recommande donc (i) qu'un Code de déontologie, accompagné de commentaires explicatifs et/ou exemples pratiques, soit élaboré pour les procureurs et convenablement appliqué ; et (ii) qu'une formation à l'éthique et aux questions liées à l'intégrité soit proposé à l'entrée en fonction puis à intervalles réguliers.**

Des synergies pourraient être trouvées dans le cadre d'une formation commune pour les procureurs et les juges.

#### Interdiction ou restriction de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation de service*

140. Les procureurs doivent se consacrer exclusivement à leur mission et ils ne sont pas autorisés à entreprendre d'autres travaux ou emplois, que ce soit à temps plein, à temps partiel ou occasionnellement, hormis sur autorisation du PG (contrat type pour le recrutement des employés du Bureau du PG, clause n° 4). Lors de ses entretiens sur place, il a été communiqué à l'EEG que les seules fonctions que les procureurs pourraient accepter, en sus de leur travail au Bureau du PG, seraient les activités de conférencier à l'Université de Malte ou dans une institution similaire (par exemple à l'Académie de police). Ce type d'activité doit d'abord être autorisé par le PG, non pas tant par les éventuels conflits d'intérêt que pourraient générer les activités en soi, mais plutôt pour veiller à ce qu'elles soient réalisées de manière accessoire au rôle de procureur.

141. L'EEG a été préoccupée d'apprendre que, en vertu des dispositions du Code de déontologie pour les employés du secteur public, il est possible à un membre du Bureau du PG de s'engager dans des activités politiques à divers niveaux. Toutefois, lors de ses entretiens sur place, l'EEG a été rassurée d'apprendre que le contrat type pour le recrutement d'employés au Bureau du PG contenait une clause spécifique (n° 6.10) sur la « limitation politique », selon laquelle il est interdit aux employés de s'engager dans toute activité politique de quelque nature que ce soit. Les employés sont donc liés par le devoir de réserve en matière politique et doivent s'abstenir de toute manifestation publique qui pourrait les associer de manière patente à un parti politique ou groupe politiquement actif quel qu'il soit. Il est également interdit aux employés, pendant la durée de leur contrat, de s'engager dans tout débat public ou de commenter publiquement des questions politiques, administratives et sociales, sauf sur autorisation écrite du PG.

142. Les anciens procureurs ayant quitté leurs fonctions ne peuvent s'engager dans une activité qui jetterait des doutes sur leur intégrité ou sur celles du service du procureur (Code de déontologie pour les employés du secteur public, Partie H, article 29). Durant la visite sur place de l'EEG, lorsqu'elle a abordé cette question avec les autorités, ces dernières ont admis qu'il n'est pas rare que d'anciens membres du Bureau du PG rejoignent ultérieurement des cabinets d'avocats, étant elle-même d'avis que c'est là une question qu'elle souhaiterait voir couverte dans un code de déontologie pour les services de poursuite.

##### *Récusation et retrait*

143. Il n'y a pas de règles explicites sur la récusation. Il a été indiqué à l'EEG en pratique, le personnel du Bureau du PG se récusé d'une affaire chaque fois que, du point de vue de l'éthique plutôt que du point de vue d'une obligation légale stricte, un conflit d'intérêts peut se poser. Les autorités ont ensuite ajouté que la clause n° 4 du contrat type pour le recrutement d'employés au Bureau du PG donne des indications de nature générale sur les cas où un employé tenu par ce contrat devrait se récuser d'une affaire. Cette disposition établit que, durant le terme de leurs contrats respectifs, les employés du Bureau du PG ne doivent pas exercer de profession juridique à titre privé et ne doivent pas s'engager dans une activité qui est incompatible avec l'exercice de leurs

fonctions au sein du Bureau du PG ou qui pourrait raisonnablement présenter l'apparence d'un conflit d'intérêts. Les autorités ont en outre souligné que les règles du Code de déontologie et de comportement pour les avocats seraient applicables à cet égard. En conséquence, les avocats doivent se récuser d'une affaire en cas d'intérêts familiaux ou s'ils ont traité l'affaire dans un cadre privé.

144. Tout en n'ayant aucune raison de douter que dans la pratique, chaque fois qu'un conflit d'intérêt est susceptible de se poser, les agents du Bureau du PG se récuseront, si nécessaire, l'EEG insiste sur le fait que les raisons d'une récusation ne semblent pas se concentrer sur des conflits d'intérêts financiers, mais plutôt sur la personne partie à l'affaire ou le fait que la personne ait traité l'affaire en une autre qualité. L'EEG est persuadée qu'il y a de la marge pour continuer à développer les règles relatives au motif de récusation ou de retrait, notamment en posant une obligation explicite de se retirer lorsque l'impartialité d'un procureur peut être problématique, ainsi qu'en définissant des mesures visant à traiter les manquements de récusation d'un procureur. Le Bureau du PG a concédé que, bien que les principes d'éthique non écrits dictent déjà qu'un procureur ne devrait pas prendre une affaire dans laquelle il pourrait apparaître comme ayant un intérêt personnel ou qui pourraient compromettre l'indépendance de sa position, formaliser ce type de principe pourrait s'avérer précieux. Ce sont là autant de questions cruciales qui doivent être davantage définies et clairement spécifiées dans la loi. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande que des règles formalisées concernant la récusation soient développées, notamment (i) en prévoyant l'obligation explicite qu'un procureur se retire d'affaires où l'impartialité peut être problématique, (ii) en définissant de manière pertinente les motifs de retrait et, enfin, (iii) en mettant en place des mesures adéquates pour traiter les manquements d'un procureur à ces normes.**

#### *Cadeaux*

145. Les procureurs ne peuvent accepter de cadeaux, d'avantages ou de promesses de cadeaux liés à leurs fonctions ; seuls des cadeaux symboliques peuvent être acceptés (article 17, Code de déontologie pour les employés du secteur public). Les autorités ont en outre spécifié que ceux-ci étaient une norme minimale pour tous les agents publics, qui doit être comprise, dans la fonction de procureur, commettant une interdiction stricte couvrant également les cadeaux symboliques, lorsque ces cadeaux ont été faits par l'accusé ou son représentant légal. Le Bureau du PG a souligné sa politique de «tolérance zéro» concernant les cadeaux pour ses employés.

#### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

146. Si les procédures judiciaires sont en règle générale publiques, des obligations de confidentialité s'appliquent concernant le traitement des informations liées à l'affaire, ainsi que celui appliqué à des données classifiées conformément au chapitre 50 de la Loi sur les secrets officiels. La violation de la confidentialité professionnelle peut être sanctionnée conformément à l'article 257 du CC, par des amendes pouvant aller jusqu'à 46 587,47 € et/ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans. Les fausses déclarations peuvent être sanctionnées en vertu de l'article 188 CC d'une amende pouvant aller jusqu'à 46 587,47 € et/ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an. Des sanctions lourdes peuvent être appliquées en cas d'infractions concomitantes (article 31 CC). Le Code de déontologie pour les employés dans le secteur public contient des conditions professionnelles supplémentaires concernant la divulgation d'informations dont les personnes auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (Partie F concernant l'utilisation d'informations officielles), de même que le Code de déontologie et de comportement pour les avocats (Partie III). La divulgation d'informations confidentielles peut également entraîner des conséquences sur le plan disciplinaire.

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

147. Il n'y a pas de règles obligeant les procureurs à déposer des déclarations contenant des informations concernant des intérêts financiers, des intérêts générés par leurs revenus, leur passif ou toute autre activité rémunérée (hormis les informations requises dans les déclarations fiscales). Néanmoins, chaque fois qu'un conflit d'intérêt réel ou potentiel est susceptible de se produire, les procureurs (tout comme n'importe quel autre agent public) doivent notifier à leurs supérieurs hiérarchiques toute information pertinente concernant leurs intérêts personnels, financiers, commerciaux et autres, en particulier : (i) toutes fonctions de direction, de partenariat, d'administration ou prise de participation dans le capital d'une société ; (ii) tout intérêt dans une quelconque activité ou entreprises dans laquelle ou avec laquelle l'organisation est engagée ; (iii) tout intérêt dans des biens ou services recommandés ont fourni à l'organisation (code de déontologie pour les employés du secteur public, article 11). L'agent public est personnellement responsable en ce qui concerne la détermination de ce qui pourrait créer un conflit d'intérêt réel ou apparent.

## Contrôle et application de la loi

148. Le PG et les membres de son Bureau sont responsables sur le plan administratif, civil et pénal en fonction de la nature de la faute. Non seulement leur responsabilité pénale peut être engagée, mais ils peuvent également être sanctionnés plus gravement du fait de leur fonction publique particulière (ainsi, l'article 141 CC a prévu l'aggravation d'un degré de la sanction applicable). Aucun membre du Bureau du PG n'a jamais fait l'objet d'une enquête pour infraction de corruption.

149. La responsabilité disciplinaire du Procureur général est régie de la même manière et avec les mêmes garanties constitutionnelles que celle des juges (article 91 de la Constitution). Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée à l'encontre d'un employé du Bureau du PG, il a été communiqué à l'EEG que le PG cherchera dans un premier temps à résoudre le différend en en discutant avec la personne concernée. Un conseil de discipline ad hoc peut être instauré en cas de manquement grave. Les règles sur les procédures disciplinaires figurant dans le Code de gestion du service public s'appliqueraient à ce type d'affaires, ainsi que les sanctions prévues dans ce même Code (avertissement, retenue sur salaire ou application retardée des augmentations d'échelons salariaux, réprimande, mise à pied et, dans les cas les plus graves, licenciement). L'employé du Bureau du PG qui est licencié peut saisir le tribunal compétent pour les relations de travail. Toute autre sanction disciplinaire peut être contestée devant le tribunal administratif (en cas de décision disproportionnée). Le service de l'administration de la justice est compétent pour exercer la discipline à l'égard des avocats et procureurs. Il semblerait qu'il puisse exercer cette responsabilité s'il est saisi directement par un citoyen d'une plainte pour manquement aux obligations de ses fonctions à l'encontre d'un avocat travaillant au sein du Bureau du PG. Toutefois, cette situation ne s'est jamais produite.

150. L'EEG note que le régime disciplinaire actuel du Bureau du PG semble relever davantage d'une pratique ad hoc que d'un processus réglementaire systématisé ; de plus, le contrat type pour le recrutement d'employés au Bureau du PG ne contient aucune disposition spécifique relative à la discipline. Les personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue ont estimé que les questions disciplinaires relatives au Bureau du PG sont une « affaire interne ». Ceci ne laisse pas de préoccuper grandement l'EEG, surtout au vu des déficiences déjà identifiées en ce qui concerne les conditions d'emploi du personnel du PG. Bien que les interlocuteurs rencontrés dans le pays n'aient pas fait mention d'irrégularités spécifiques dans le fonctionnement du Bureau, l'EEG estime que le régime disciplinaire actuel est plutôt opaque. Il a en outre été communiqué à l'EEG que, bien que le Bureau du PG publie un rapport annuel sur son fonctionnement, ce dernier ne donne aucun détail en matière de discipline, des causes de processus disciplinaires

éventuellement engagés et de leurs résultats. Une grande attention était consacrée par les normes internationales à la question de la discipline dans les services de poursuite, et aux dangers d'interférences et d'arbitraire qui peuvent se faire jour lorsque les procédures disciplinaires ne sont pas menées dans le respect des sauvegardes adéquates pour les parties concernées. La question du régime disciplinaire est cruciale pour le service de poursuite, étant donné son organisation hiérarchique. Pour l'EEG, il est essentiel que le cadre de responsabilisation soit encore développé et adapté aux caractéristiques du service de poursuite, ce qui est un poids spécifique de la recommandation vii, paragraphe 128.

#### Formation, conseils et sensibilisation

151. La Chambre des Avocats a organisé, ces dernières années, plusieurs séminaires portant entre autres sur l'éthique et le comportement professionnel. De plus, les juristes qui présentent l'examen du barreau doivent désormais avoir de solides connaissances sur la déontologie professionnelle et la prévention de la corruption. La formation permanente demeure optionnelle, même si elle est recommandée. Il n'y a pas de services spécifiques à même de conseiller les procureurs sur des questions déontologiques et d'intégrité. Comme expliqué plus tôt, ceux-ci se tournent en général vers un collègue plus chevronné ou leur Chef d'unité lorsqu'ils sont confrontés à un dilemme éthique. L'EEG est fermement convaincue qu'il convient de faire beaucoup plus dans ce domaine. Il est important de développer des programmes sur mesure concernant la prévention des conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité, avec des références concrètes aux difficultés auxquelles les procureurs peuvent se heurter dans leur quotidien professionnel. Ceci est un élément spécifique de la recommandation viii, paragraphe 139.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

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

### *Concernant les parlementaires*

- i. revoir les dispositions en vigueur du Code de déontologie à l'intention des membres du parlement et du règlement intérieur relatif à l'intégrité, l'éthique, les déclarations de situation financière et d'activité et les conflits d'intérêts en vue d'apporter des améliorations qui élargiront le domaine d'étude couvert, et renforceront la cohérence et la précision, ainsi que l'orientation (paragraphe 31) ;**
- ii. que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et une mise en œuvre appropriés i) des règles concernant les déclarations de patrimoine, d'intérêt financier et d'activités extérieures, et ii) des règles d'éthique et des dispositions sur les conflits d'intérêt applicables aux parlementaires. Cela suppose clairement de prévoir au préalable un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 46) ;**
- iii. i) mettre en place des services de conseil confidentiels et spécifiques pour informer les parlementaires sur les questions de déontologie, les conflits d'intérêts en relation avec leurs tâches législatives ainsi que leurs obligations en matière de déclaration ; et ii) prévoir des activités de sensibilisation à l'intention des membres du parlement concernant des questions comme l'éthique, les conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux, les honoraires, les invitations et autres avantages, les emplois et activités extérieurs, les déclarations d'intérêts/situation financière, ainsi que les autres activités liées à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein du Parlement (paragraphe 49) ;**

### *Concernant les juges*

- iv. adopter des critères et procédures d'évaluation objectifs et formalisés pour les nominations judiciaires assortis des garanties voulues d'indépendance, d'impartialité et de transparence. Les mêmes garanties d'indépendance, d'impartialité et de transparence doivent s'appliquer pour la nomination des commissions et des tribunaux exerçant des fonctions judiciaires (paragraphe 67) ;**
- v. que le système de responsabilité judiciaire soit sensiblement renforcé, notamment en élargissant l'éventail des sanctions disciplinaires pour assurer une meilleure proportionnalité et améliorer la transparence des procédures de plaintes (paragraphe 117) ;**
- vi. (i) qu'un programme de formation initiale obligatoire , y compris l'examen de l'éthique judiciaire , soit développé ; (ii) que des systèmes d'encadrement pour les nouveaux juges, analysant les implications éthiques de nomination, soient formalisés ; et (iii) qu'un programme régulier de formation continue soit fourni avec une aide ciblée et des conseils sur des sujets de prévention de la corruption et de déontologie judiciaire pour les différentes**

**personnes appelées à siéger au tribunal (juges, juges de première instance, et les médiateurs de commissions et tribunaux)** (paragraphe 123) ;

*Concernant les procureurs*

- vii. que des mesures soient prises pour renforcer davantage le rôle des procureurs dans la loi, notamment en (i) assurant la prise de dispositions appropriées formalisées pour des systèmes impartiaux, objectifs et transparents de nomination, de discipline et de limogeage des procureurs ; (ii) élaborant des mécanismes et procédures de travail clairs pour assurer que les décisions/instructions hiérarchiques soient prises avec des garanties adéquates de transparence et d'équité ; (iii) introduisant des mesures aidant à garantir une plus grande indépendance et l'impartialité des décisions de poursuites** (paragraphe 128) ;
- viii. (i) qu'un Code de déontologie, accompagné de commentaires explicatifs et/ou exemples pratiques, soit élaboré pour les procureurs et convenablement appliqué ; et (ii) qu'une formation à l'éthique et aux questions liées à l'intégrité soit proposé à l'entrée en fonction puis à intervalles réguliers** (paragraphe 139) ;
- ix. que des règles formalisées concernant la récusation soient développées, notamment (i) en prévoyant l'obligation explicite qu'un procureur se retire d'affaires où l'impartialité peut être problématique, (ii) en définissant de manière pertinente les motifs de retrait et, enfin, (iii) en mettant en place des mesures adéquates pour traiter les manquements d'un procureur à ces normes** (paragraphe 144).

153. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invité les autorités de Malte à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

154. Le GRECO invite les autorités de Malte à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

## ANNEXE

### **ORGANISATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE MALTAIS**

Cour d'appel	Deuxième instance  Appel	La Cour d'appel connaît d'appels interjetés par les tribunaux civils dans leur juridiction supérieure et inférieure.  (i) Cette cour connaît des appels interjetés par la Première Chambre du tribunal civil et du Tribunal civil (Chambre familiale)  (ii) Cette cour connaît des appels interjetés par le Tribunal inférieur dans sa juridiction civile, par la Cour des Petites créances et par les tribunaux administratifs.	(i) Composition de trois juges.  (ii) Composition en juge unique.
Cour d'appel pénale	Deuxième instance  Appel	Cette Cour dans sa juridiction supérieure connaît des appels interjetés par des personnes condamnées par la Cour pénale.  Cette Cour dans sa juridiction inférieure connaît des appels dans des affaires tranchées par le tribunal inférieur siégeant en formation pénale.	Composition de trois juges  Composition en juge unique
Cour Pénale	Première instance	Cette cour siège en formation pénale et connaît des affaires pénales dépassant la compétence du tribunal inférieur.	Présidence d'un juge qui siège dans un jury de neuf personnes
Tribunal civil :  Première Chambre   Tribunal civil (Section de juridiction volontaire)   Tribunal civil (Chambre familiale)	Première instance	La Première Chambre du Tribunal civil connaît de toutes affaires de nature civile et/ou commerciale dépassant la juridiction du tribunal inférieur. Dans sa composition constitutionnelle, elle connaît également d'affaires concernant des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales protégés par la Constitution, tels qu'ils sont consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.  Le Tribunal civil (Section de juridiction volontaire) est chargé de l'interdiction ou de la déclaration d'incapacité de personnes psychologiquement incapables, de la nomination de tutelle pour ces personnes, de l'ouverture de successions et de la confirmation des exécuteurs testamentaires. Il conserve également les testaments secrets.  Ce tribunal connaît des affaires liées à la famille, par exemple l'annulation d'un mariage, la séparation personnelle, les divorces, les gardes d'enfants et leur protection.	Présidence d'un juge   Présidence d'un juge   Présidence d'un juge
Tribunal inférieur	Première instance	Au civil, le tribunal inférieur a une juridiction inférieure seulement de première instance, en général limitée à des plaintes pouvant porter jusqu'à 11 646,87 € au maximum.  Au pénal, le Tribunal a une juridiction double : en tant que cour pénale pour les affaires relevant de sa juridiction, et en tant que cour pénale d'instruction concernant des infractions relevant de la juridiction de la Cour pénale. (i) Cour pénale – compétente pour juger de toutes infractions punissables d'une peine privative de liberté d'au moins 6 mois. (ii) Tribunal d'instruction – chargé de l'enquête préliminaire pour des infractions condamnables, et transmet les conclusions au Procureur Général. Si l'accusé n'émet pas d'objection, le Procureur Général peut renvoyer les affaires passibles d'une peine de dix ans d'emprisonnement maximum au tribunal inférieur en tant que Cour pénale, qui entendra et jugera l'affaire	Présidence d'un juge de première instance



Tribunal inférieur	Première instance	<p>Au civil, le tribunal inférieur a une compétence de juridiction inférieure seulement de première instance, en général limitée à des plaintes pouvant porter jusqu'à 11 646,87 € au maximum.</p> <p>Au pénal, le Tribunal a une juridiction double : en tant que cour pénale pour les affaires relevant de sa juridiction, et en tant que cour pénale d'instruction concernant des infractions relevant de la juridiction de la Cour pénale.</p> <p>(i) Cour pénale – compétente pour juger de toutes infractions punissables d'une peine privative de liberté d'au moins 6 mois.</p> <p>(ii) Tribunal d'instruction – chargé de l'enquête préliminaire pour des infractions condamnables, et transmet les conclusions au Procureur Général. Si l'accusé n'émet pas d'objection, le Procureur Général peut renvoyer les affaires passibles d'une peine de dix ans d'emprisonnement maximum au tribunal inférieur en tant que Cour pénale, qui entendra et jugera l'affaire.</p>	Présidence d'un juge de première instance
Tribunal inférieur de Gozo	Première instance	Au civil, le tribunal inférieur de Gozo a une double juridiction : une juridiction inférieure comparable à celle exercée par son homologue à Malte ; et une juridiction supérieure, identique à celle de la Première Chambre du tribunal civil, hormis sa juridiction constitutionnelle, et à celle du Tribunal civil (section de juridiction volontaire) à Malte. Au pénal, le tribunal inférieur de GOZO a la même compétence que le tribunal inférieur en tant qu'instance d'instruction et en tant que Cour pénale à Malte.	Présidence d'un juge de première instance
Tribunal pour enfants	Première instance	Le Tribunal pour enfants connaît des accusations portées contre des mineurs de moins de 16 ans et des procédures à l'encontre de mineurs. Il peut ordonner un placement.	Présidence d'un juge de première instance et de deux membres
Cour des petites créances	Première instance	La Cour tranche en référé, sur des principes de droit et d'équité, des litiges financier de moins de 3 494,06 €.	Présidence d'un arbitre
Commission de réglementation des loyers	Première instance	Connaît d'affaires concernant les changements dans les conditions des baux, notamment l'augmentation des loyers et la résiliation des baux. Ces affaires doivent concerner des baux conclus avant le 1 <sup>er</sup> juin 1995.	Présidence d'un juge de première instance
Commission d'arbitrages relatifs aux terrains	Première instance	Connaît d'affaires traitant de la classification de terrains expropriés, de l'objectif public pour l'expropriation et du monta de l'indemnisation du propriétaire.	Présidence d'un juge de première instance
Commission de contrôle du loyer de terrains agricoles	Première instance	Connaît d'affaires liées à des baux ruraux et à des plaintes des propriétaires concernant leur résiliation.	Présidence d'un juge de première instance
Tribunal de recours administratif	Première instance	Compétent pour réviser des actes administratifs.	Présidence d'un juge de première instance
Tribunal des successions	Première instance	Tranche les litiges de successions indivises après décès.	Présidence d'un arbitre
Tribunal des appels en matière de concurrence et de consommation	Appel	Connaît et règle des appels à l'encontre de décisions, décrets ou mesures du Directeur général (Concurrence) et du Directeur général (Consommation). Ses décisions sont définitives sauf quelques exceptions où il est permis d'interjeter appel mais qui sont limitées à une question de droit.	Présidence d'un juge et deux membres
Tribunal de révision des actes notariés	Première instance	Tribunal spécial qui supervise tous les notaires, les archives notariales et le cadastre. Compétent pour visiter et inspecter les archives notariales, le cadastre et les officines notariales ainsi que pour prendre des mesures disciplinaires. Également compétent pour ordonner des corrections en cas d'indications erronées dans les enregistrements au cadastre.	Composition de membres appelés Visiteurs

\* *Note* : Informations émanant du site web du Service de la Justice:

<http://www.justiceservices.gov.mt/courservices/>

---

## 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 du 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 à des visites effectuées sur place, et 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 mis en œuvre, 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 nationaux, 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](http://www.coe.int/greco).

---