



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 24 mars 2017
Publication: 27 mars 2017

Public
GrecoRC4(2017)5

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

MALTE

Adopté par le GRECO à sa 75^e réunion plénière
(Strasbourg, 20 -24 mars 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités maltaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Malte, adopté lors de la 66^e réunion plénière du GRECO (8-12 décembre 2014) et rendu public le 23 juin 2015, avec l'autorisation de Malte ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 4F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de Malte ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 12 octobre 2016, a servi de base à la préparation du Rapport de Conformité, conjointement avec les informations reçues ultérieurement.
3. Le GRECO a chargé les États-Unis d'Amérique (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Bosnie-Herzégovine (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Mme Jane LEY, au titre des États-Unis d'Amérique, et M. Adnan DLAKIĆ, au titre de la Bosnie-Herzégovine. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et détermine le niveau de conformité global d'un membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que les autorités devront soumettre dans un délai de dix-huit mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé à Malte neuf recommandations, dont la mise en œuvre est évaluée dans les paragraphes qui suivent.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i. ii. et iii.

6. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *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 (recommandation i) ;*
 - *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 (recommandation ii) ;*

- *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 financière ; et ii) de prévoir régulièrement 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/de situation financière, ainsi que les autres activités liées à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein du Parlement (recommandation iii).*
7. Les autorités de Malte font savoir que le projet de loi sur les normes dans la vie publique, déposé initialement en mars 2014, est actuellement en troisième lecture au Parlement et devrait être adopté avant fin 2017. Les autorités confirment en outre leur intention de tenir compte des commentaires formulés dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO et des résultats du présent Rapport de Conformité du Quatrième Cycle dans la deuxième phase de lecture du projet de loi ainsi que dans tous les examens nécessaires et travaux préparatoires au niveau des commissions parlementaires.
8. Le projet prévoit une série assez complète de mesures relatives à l'intégrité, qui s'inspirent du modèle britannique, basé sur les éléments suivants :
- un vaste champ d'application : le projet de loi s'applique aux parlementaires, aux ministres, aux secrétaires d'État et aux assistants parlementaires, mais aussi aux personnes de confiance employées dans leur entourage ;
 - des Codes de déontologie : annexés au projet de loi, à l'intention respectivement (i) des parlementaires et des ministres, et (ii) des secrétaires d'État et assistants parlementaires ;
 - un Commissaire aux normes dans la vie publique : il s'agit d'un acteur essentiel de la réforme, qui exerce une large gamme de responsabilités, notamment :
 - l'examen et, si nécessaire, la vérification des déclarations de revenu, de patrimoine ou d'autres intérêts ou avantages de quelque nature que ce soit des personnes qui ont le devoir de présenter ces déclarations ;
 - l'examen, de son propre chef ou à la suite d'une allégation écrite de tiers, de toute atteinte présumée aux devoirs statutaires ou éthiques ;
 - la formulation de recommandations, sur demande, pour déterminer si une action ou un comportement intentionnel de la part d'une personne visée par le projet de loi est interdit par le Code de déontologie applicable et si aucune responsabilité n'est engagée si elle agit conformément à ces recommandations ;
 - la formulation de recommandations pour l'amélioration du Code de déontologie et des dispositions connexes relatives aux dons, à l'utilisation abusive des renseignements confidentiels et aux interdictions postérieures à l'embauche, ainsi qu'à l'élaboration de lignes directrices sur ce qui précède, conformément aux nécessités, et le fait de rendre ces dernières accessibles et compréhensibles au grand public ;
 - l'examen du registre contenant toutes les informations détaillées sur les absences des parlementaires ;
 - l'assurance que les pénalités administratives encourues par chaque parlementaire absent durant toute une séance sans permission,

conformément à la Règle n° 159¹, sont calculées chaque mois ; et la notification par écrit à chaque parlementaire du montant dû au titre de pénalités administratives et des motifs de ces pénalités ;

- en cas de décision de ne pas mener d'enquête sur une allégation de manquement à l'éthique, la notification du plaignant en indiquant les raisons de cette décision ;
- occasionnellement, la possibilité de demander à toute personne de fournir tout renseignement relatif à une enquête en cours et de produire tout document disponible, en tant que de besoin ;
- la convocation de tout témoin et de toute autre personne concernée par l'enquête et le pouvoir de leur faire prêter serment, excepté si la divulgation des informations concernées nuit à la sécurité ou à la défense de Malte ou à ses relations et/ou affaires avec d'autres États ou organisations internationales d'États ou de Gouvernements, ou risque de nuire gravement à l'économie nationale ou implique la divulgation de débats du Conseil des Ministres. Dans ce cas, le Commissaire n'exige pas la communication d'informations ni de documents ; les informations recueillies, quelles qu'elles soient, ne doivent être divulguées qu'aux fins de l'enquête ;
- la communication à la Commission permanente sur les normes dans la vie publique de rapports portant sur les résultats de son activité.

Le Commissaire ne peut être membre de la Chambre des représentants, membre d'un conseil local, ni agent public ou occuper une fonction ou un poste qui relève du champ d'application du projet de loi et qui ne devrait pas être traité comme un membre de la Chambre des représentants. Dans l'exercice de ses fonctions, le Commissaire ne peut être dirigé ni contrôlé par aucune autre personne ou autorité. Le Commissaire et tout membre de son personnel bénéficient de l'immunité de toute procédure civile ou pénale quant à l'exercice de leurs fonctions, à moins qu'il ne soit prouvé qu'ils aient agi de mauvaise foi.

- une Commission permanente sur les normes dans la vie publique : cette structure est composée du Président de la Chambre des représentants, de deux membres nommés par le Premier Ministre et de deux membres nommés par le chef de l'opposition. La Commission est habilitée à contrôler et à examiner les travaux du Commissaire et c'est à elle que revient la décision finale concernant les conclusions et les recommandations formulées dans les rapports réguliers du Commissaire. La Commission peut aussi demander que des enquêtes supplémentaires sur les atteintes à l'éthique soient menées avec l'aide du Commissaire. Si la Commission décide de rejeter les conclusions du Commissaire, elle doit en indiquer les raisons. La personne concernée ne peut se voir refuser le droit de plaider.
- des sanctions pour manquement à l'éthique de la part des parlementaires : la Commission peut infliger une ou plusieurs sanctions, notamment (i) admonester la personne faisant l'objet de l'enquête ; (ii) recommander que le manquement soit signalé au Commissaire de police ou à la Commission permanente de lutte contre la corruption, le cas échéant, pour complément d'enquête ; (iii) recommander que la Chambre des représentants ordonne au parlementaire de remédier à tout manquement ; (iv) demander que des excuses soient adressées par écrit à la Commission ; (v) demander que des excuses soient présentées sous forme de déclaration pour fait personnel devant

¹ La Règle n° 159 découlant de la Résolution 368 de 2016 dispose que si un membre est absent durant toute la journée parlementaire sans autorisation, il est passible d'une amende de 50 EUR au titre de pénalités administratives. Cela vaut pour tous les parlementaires, y compris les ministres et les Secrétaires d'État. L'amende doit être réglée au Greffier de la Chambre des représentants dans les six mois suivant son émission ; passé ce délai, le Greffier peut demander le paiement de ladite amende au titre de dette civile.

la Chambre ; (vi) exiger le remboursement des ressources utilisées de manière inappropriée ; (vii) recommander que la Chambre prenne toute autre mesure qu'elle jugera appropriée.

9. En ce qui concerne la recommandation i, le GRECO note que le Code de conduite annexé au projet de loi et examiné dans le présent Rapport de Conformité est le même document que celui pris en compte en 2014 dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Le GRECO avait déjà souligné à l'époque que, s'il était adopté, le projet pouvait dissiper certaines inquiétudes, mais pas toutes. Les autorités n'avaient fait état d'aucun examen ni de discussions sur le fond, comme la recommandation le demandait, et n'avaient apporté aucun changement. Comme l'avait souligné le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le Code de conduite des membres de la Chambre des Représentants doit être entièrement révisé et actualisé, car certains sujets que l'on pourrait s'attendre à voir évoqués dans un tel ouvrage (par exemple, les règles concernant les cadeaux, l'utilisation abusive de ressources publiques et d'informations confidentielles, le pantouflage, les contacts avec les tiers, etc.) y sont insuffisamment développés et plusieurs de ses dispositions soulèvent des questions fondamentales et des ambiguïtés quant à leur application, y compris les mesures à prendre en cas de manquement.
10. Le projet de loi sur les normes dans la vie publique établit, comme l'une des attributions du Commissaire, l'amélioration et une rédaction plus fine de l'actuel Code de conduite. En attendant, le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.
11. Pour ce qui concerne les recommandations ii et iii, le GRECO reconnaît le système relativement progressif de consultation, de contrôle et d'application proposé par le projet de loi sur les normes dans la vie publique. Le GRECO note cependant que les modifications proposées pour le projet de loi présenté par les autorités aux fins du présent RC-IV ne donnent pas suite aux principales inquiétudes soulevées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Plus particulièrement, l'article 28 du projet de loi reste confus et n'inclut pas les sanctions que l'on pourrait s'attendre à voir, par exemple, la possibilité d'expulsion. Le projet de loi ne donne pas non plus au Commissaire, à la Commission ou à la Chambre le pouvoir spécifique d'infliger une amende à un membre pour déclaration tardive, déclaration mensongère ou défaut de production des rapports financiers exigés en vertu du Code de conduite, qui constitue généralement un outil important pour l'efficacité des systèmes de cette nature.
12. En outre, plus de deux ans se sont écoulés depuis l'introduction du projet de loi évoqué par les autorités, qui est toujours en attente d'examen devant la Chambre. Sans l'adoption de ces dispositions ou d'autres dispositions connexes, le GRECO ne peut évaluer leur mise en œuvre dans la pratique. Il invite instamment les autorités à adopter une législation appropriée pour que les multiples mesures et institutions nécessaires puissent se concrétiser. Il sera essentiel de faire en sorte par la suite que ce système soit à la fois efficace et efficient.
13. Le GRECO prend note du fait que le projet de loi attribue au Commissaire la tâche de formuler des recommandations à la Commission concernant d'éventuels changements à apporter au Code de conduite qui, selon son expérience, pourraient être utilement envisagés par la Chambre des représentants. A cet égard, le GRECO rappelle les observations qu'il a déjà formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Malte (paragraphe 31, 34, 36, 37, 39 et 42).
14. Le GRECO conclut que les recommandations ii et iii ont été partiellement mises en œuvre.

Recommandation iv.

15. *Le GRECO avait recommandé 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.*

16. Les autorités de Malte indiquent que, en vertu de la loi n° 44 de 2016, entrée en vigueur le 5 août 2016, des amendements à la Constitution à cet égard ont été introduits. Un nouvel article 96A a été ajouté à la Constitution, portant création de la Commission des nominations judiciaires, qui est une sous-commission de la Commission d'administration de la justice composée du Chief Justice, du procureur général, du contrôleur général, du Commissaire aux enquêtes administratives (ombudsman) et du président de l'Ordre des avocats. Des dispositions sont en place également pour interdire l'affiliation politique des membres de cette Commission, dont les fonctions sont les suivantes :
 - a) recevoir et examiner les manifestations d'intérêt à l'exercice de fonctions de juge ou de magistrat ;
 - b) tenir un registre permanent de nature restreinte et accessible uniquement aux membres de la Commission des nominations judiciaires, au Premier Ministre et au ministre de la Justice ;
 - c) organiser des entretiens et des évaluations de candidats ;
 - d) conseiller le Premier Ministre sur l'éligibilité et le mérite des candidats ;
 - e) à la demande du Premier Ministre, conseiller sur l'éligibilité et le mérite des personnes qui occupent déjà les fonctions de procureur général, de contrôleur général, de Commissaire aux enquêtes administratives (ombudsman) ou de juge de tribunaux de rang inférieur à nommer au sein du système judiciaire ou, dans le cas des magistrats, au poste de juge. Le Premier Ministre peut ne pas suivre les conseils de la Commission, à condition que le ministre de la Justice (i) publie dans les 5 jours une déclaration dans le Journal officiel annonçant sa décision et indiquant les raisons qui l'ont motivée ; (ii) fasse une déclaration à la Chambre des représentants au sujet de ladite décision expliquant les motifs de la décision au plus tard à la deuxième séance de la Chambre des représentants ;
 - f) conseiller sur la nomination à toute autre fonction judiciaire ou au sein de juridictions (conseils et tribunaux) ;
 - g) réglementer sa propre procédure, en étant tenus de publier les critères sur lesquels les évaluations se fondent avec l'assentiment du ministre de la Justice.

17. Le GRECO prend note des amendements constitutionnels visant à renforcer l'indépendance, l'impartialité et la transparence des nominations judiciaires. Le cadre renforcé s'applique également aux membres de conseils et tribunaux qui exercent des fonctions judiciaires. La création d'une Commission des nominations judiciaire est appréciable. Il convient de rappeler qu'au moment de la visite d'évaluation en 2014, les procédures de nomination n'étaient pas claires : il n'y avait pas de processus formel de nomination. Le processus revenait en quelque sorte à une simple « tape sur l'épaule » car, contrairement à d'autres pays européens, peu de personnes étaient intéressées par les conditions d'emploi du système judiciaire à Malte. Par ailleurs, le GRECO avait recommandé dans son Premier Cycle d'Évaluation que la Commission d'administration de la justice soit consultée avant la nomination officielle par le Premier Ministre, mais cela n'a été le cas qu'une seule fois. Les amendements constitutionnels accordent désormais la pleine responsabilité des procédures de sélection à une commission indépendante de nominations judiciaires et subordonnent le rejet d'une candidature proposée par

le Premier Ministre à la condition que le rejet soit justifié dans une déclaration publique du ministre de la Justice.

18. Le GRECO note avec satisfaction qu'un texte subsidiaire règlementant, par exemple, les critères d'évaluation, est en voie d'adoption. Toutes ces initiatives sont des projets en cours ; lorsque les procédures de nomination seront plus précises, il conviendra de s'attacher à la nécessité de mettre en place des mécanismes de transparence plus importants dans le processus d'évaluation. Par exemple, il est indiqué dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (paragraphe 68) 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 conditions d'emploi est suffisante pour assurer la qualité des nominations aux fonctions judiciaires.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation v.

20. *Le GRECO avait recommandé 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.*
21. Les autorités de Malte font référence aux derniers amendements constitutionnels qui prévoient la création d'une commission disciplinaire composée de trois membres de la magistrature non membres de la Commission d'administration de la justice et élus parmi les juges et magistrats afin que, dans le cadre de procédures disciplinaires à l'encontre de magistrats, deux des trois membres soient magistrats et que la même procédure s'applique aux juges. Tout membre de la Commission peut être récusé et s'abstenir dans les mêmes conditions qu'un juge des juridictions supérieures. Lorsqu'un membre a été récusé ou s'est abstenu, la Commission d'administration de la justice nomme un membre suppléant.
22. Les procédures disciplinaires engagées à l'encontre d'un juge ou d'un magistrat commencent par une plainte écrite et comportent des accusations définitives portées devant la Commission par le Chief Justice ou par le ministre de la Justice pour manquement disciplinaire (y compris au Code de déontologie). La plainte doit aussi inclure les motifs de chaque grief. À réception de la plainte, la Commission avise le juge ou le magistrat visé par la plainte, en lui accordant un délai raisonnable pour y répondre. Si, après examen de prime abord de la plainte et de la réponse, la Commission estime qu'il n'y a pas de motif suffisant pour engager une procédure disciplinaire, elle s'abstient de poursuivre l'examen de l'affaire. Si, après examen de la plainte et de la réponse, la Commission estime que les motifs justifient la poursuite de la procédure disciplinaire, elle fixe la date de l'audience.
23. La procédure devant la Commission se déroule à huis clos, sauf demande contraire du juge ou du magistrat contre lequel la procédure est engagée. Le plaignant ou son représentant ainsi que le juge ou magistrat contre lequel la procédure est engagée ont le droit d'être présents durant toute la procédure, de produire des témoins à l'appui ou en défense des charges prononcées dans la plainte et d'être assistés d'un avocat ou d'un avoué. La Commission d'administration de la justice peut également désigner un avocat qui agira en qualité de procureur spécial indépendant dans le cadre de la procédure disciplinaire.

24. Lorsque la Commission estime que le juge ou le magistrat a enfreint le Code de déontologie :
- (a) si elle considère que l'atteinte est mineure, elle peut soit émettre un avertissement, soit infliger une amende constituant une dette au sens du droit civil payable au secrétaire de la Commission d'administration de la justice, d'un montant n'excédant pas 10 % du salaire annuel du juge ou du magistrat au moment prévu par la loi ;
 - (b) si elle considère que l'atteinte est grave, elle peut suspendre le juge ou le magistrat de l'exercice de ses fonctions pour une période de six mois au plus, qui percevra alors la moitié du traitement et des indemnités qui lui seraient dus au cours de la période visée ;
 - (c) si elle considère que l'atteinte est suffisamment grave pour provoquer la révocation du juge ou du magistrat, elle rend compte de ses conclusions à la Commission d'administration de la justice, qui examine ensuite si les différents éléments constituent un début de preuve ; si elle considère que ce degré de preuve existe, la Commission suspend le juge ou le magistrat concerné pour une période ne dépassant pas six mois. Elle renvoie ensuite la question au Président de la Chambre des représentants et au Premier Ministre, qui peuvent ensuite demander la destitution du juge ou du magistrat par le Parlement.
25. Pendant la période de suspension, un juge ou magistrat, conformément au paragraphe c) susmentionné, a droit à la moitié du traitement et des indemnités liés à son poste ; après expiration de ladite période de six mois, il perçoit à nouveau le traitement et toutes les indemnités, indépendamment du fait que l'affaire ait fait l'objet d'une décision ou autre. Si la procédure devant la Chambre des représentants ne conduit pas à la destitution, le juge ou magistrat perçoit le salaire et les indemnités qui auront été retenus pendant la période suspension. La Commission peut également, à la demande du Chief Justice, ordonner qu'un juge ou un magistrat soit suspendu de l'exercice de ses fonctions pour raisons médicales graves sur une période déterminée durant laquelle ledit juge ou magistrat continue de percevoir l'intégralité de son salaire et de ses indemnités.
26. Il est possible de faire appel devant la Commission d'administration de la justice. Le dépôt d'un recours suspend l'exécution de la décision de la Commission. Le recours doit être déposé auprès du secrétaire de la Commission d'administration de la justice dans les vingt jours suivant la date à laquelle la Commission a rendu sa décision. La Commission d'administration de la justice n'inclut pas le Président de Malte pour décider de ces recours. La procédure devant la Commission doit se conclure dans un délai d'un an et la procédure de recours dans un délai supplémentaire de six mois.
27. Dans l'exercice de leurs fonctions disciplinaires, la Commission d'administration de la justice et la Commission disciplinaire jouissent des mêmes pouvoirs que ceux attribués à la Première Chambre du tribunal civil par le Code d'organisation et de procédure civile ou par toute loi régissant occasionnellement les pouvoirs de juridictions civiles.
28. Pour ce qui concerne le rôle du Parlement en cas de révocation, les autorités de Malte soulignent que la Chambre des représentants ne peut révoquer un magistrat et/ou un juge qu'après analyse de la demande de destitution par la Commission d'administration de la justice dans le respect des droits de la défense du juge ou magistrat concerné. La Commission disciplinaire ne peut ordonner elle-même la révocation lorsqu'elle estime que cela est justifié, mais doit en référer au Parlement. Il est par conséquent impossible qu'un juge ou un magistrat soit démis de ses fonctions uniquement sur la base d'un vote au Parlement et sans procédure régulière. La procédure est jugée nécessaire à Malte vu qu'il serait risqué, dans un pays si petit, de confier exclusivement au corps judiciaire le pouvoir de révoquer

des membres en son sein, sans autre forme de contrôle ou de vérification effectuée par un organe distinct.

29. En ce qui concerne la dernière composante de la recommandation v, d'un point de vue juridique, les informations reçues sur les plaintes ne relèvent pas du domaine public. Les informations sur l'issue de procédures disciplinaires, si les débats se tiennent à huis clos, ne relèveraient pas non plus du domaine public. Si la destitution est proposée, les informations tombent dans le domaine public dès lors que le cas a été réexaminé et débattu au Parlement. Il y a lieu de noter que toutes les plénières parlementaires sont diffusées sur la chaîne de télévision du Parlement et que les réunions des commissions sont diffusées sur internet. Cela étant, d'après les autorités, il ressort de l'expérience que l'issue de procédures disciplinaires devant la Commission d'administration de la justice finit par tomber dans le domaine public.
30. Le GRECO se félicite de la réforme mise en place pour ajuster et de fait consolider le cadre disciplinaire relatif aux juges, afin qu'il soit confié à une autorité indépendante chargée d'appliquer des procédures qui englobe pleinement les droits de la défense et les mécanismes de recours. Le GRECO apprécie également que la gamme de sanctions disciplinaires ait été revue pour améliorer l'efficacité et la proportionnalité des sanctions, qui étaient auparavant limitées (les seules sanctions applicables par le passé étaient aux deux extrêmes opposés, c'est-à-dire soit l'avertissement soit la destitution).
31. Le GRECO note les observations formulées par les autorités, clarifiant que le rôle de destitution du Parlement n'intervient qu'après une décision motivée de la Commission d'administration de la justice sur la base de procédures disciplinaires assorties de droits de la défense et de voies de recours. Le renvoi au Parlement garantit par conséquent que la mesure disciplinaire la plus sévère, c'est-à-dire la révocation, est effective et qu'elle n'est pas indûment entravée par les pairs. Le GRECO accepte l'explication donnée pour cette situation, qui n'est pas rare dans d'autres systèmes. Le GRECO observe toutefois qu'il existe d'autres moyens de trouver un équilibre entre indépendance judiciaire, d'une part, et responsabilité, d'autre part, pour éviter les effets négatifs du corporatisme dans la justice. La Charte européenne sur le statut des juges dispose que, dans les cas où les recommandations sur la cessation de fonctions sont renvoyées vers une autorité politique ou administrative, celle-ci devrait être tenue à tout le moins de faire connaître les motifs de son refus de donner suite².
32. De l'avis du GRECO, les risques – ou la perception publique – de corporatisme peuvent être aussi bien atténués par une plus grande transparence des procédures de plainte et de l'issue des procédures disciplinaires, en tenant dûment compte des garanties requises de respect de la vie privée des personnes concernées (statistiques publiées sur les plaintes reçues, types de manquements et sanctions), comme recommandé. La diffusion de l'information en matière de discipline peut être également un outil précieux pour la pratique judiciaire, au service d'un double objectif : aider à identifier et à promouvoir davantage la prévention de la corruption dans le système judiciaire et sensibiliser le public à l'action menée. Aucun nouveau développement n'a été signalé à cet égard.
33. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO salue les mesures déterminantes prises par Malte pour renforcer son système de responsabilité judiciaire. Il estime toutefois que des mesures supplémentaires doivent être prises pour améliorer la transparence des procédures de plainte.

² [Charte européenne sur le statut des juges](#), Exposé des motifs en référence à l'article 1.3. DAJ/DOC(98)23.

34. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

35. *Le GRECO avait recommandé (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 médiateurs de commissions et tribunaux).*
36. Les autorités de Malte rendent compte des efforts déployés par le Comité d'études judiciaires (CEJ) pour améliorer les programmes de formation des juges. Elles font référence à plusieurs outils disponibles à cet égard : la formation locale (des informations détaillées ont été communiquées sur les formations proposées de 2014 à 2016 ; un module sur l'éthique judiciaire a été inclus dans le catalogue de formations), la formation à l'étranger, la formation organisée par d'autres institutions du pays (par exemple, l'Ordre des avocats, l'Université de Malte, la Chambre de commerce, etc.), des bulletins d'information et des programmes de tutorat.
37. Les autorités indiquent en outre que ni la formation initiale ni la formation continue ne sont obligatoires. L'assiduité est néanmoins contrôlée au moyen de registres de présence. Trois ou quatre juges et magistrats considèrent encore que la formation n'est pas nécessaire, voire que c'est une perte de temps, mais, en règle générale, la plupart des membres de l'appareil judiciaire sont coopératifs et participent aux formations (le taux de participation est élevé : entre 35 et 38 délégués sur les 43 membres ont participé à des activités de formation). Les autorités ne doutent pas que le nouveau cadre disciplinaire, qui sanctionne notamment les atteintes à l'éthique (la formation est une obligation d'après le Code de déontologie), aidera à remédier à cette situation où une minorité de juges est réticente à la formation régulière.
38. Les programmes de tutorat demeurent essentiels pour les nouvelles recrues qui, en consultation avec le Chief Justice, sont affectées à un juge ou magistrat principal et reçoivent des conseils tout en assistant leur tuteur dans son travail. La Commission des études judiciaires (CEJ) étudie actuellement la possibilité de commencer à proposer une formation initiale obligatoire à toutes les nouvelles recrues, qui consisterait essentiellement en des activités de tutorat et de formation de courte durée. Cela étant, les autorités insistent sur le fait que le budget de la CEJ reste très serré, avec seulement 9 000 EUR par an. À moins que les fonds et les ressources alloués à la formation ne soient augmentés, les plans de la CEJ visant à améliorer la situation actuelle seront tout bonnement inutiles.
39. Le GRECO prend note du décalage entre les ressources de la Commission des études judiciaires (CEJ) et les plans qu'elle propose, et reconnaît, pour cette raison, que certaines mesures, bien que très limitées, ont été prises pour donner suite à la recommandation vi. Le perfectionnement des programmes de tutorat constitue une avancée positive qui cadre avec le deuxième point de la recommandation vi. Toutefois, le GRECO réitère son inquiétude quant à la nécessité d'accroître les possibilités de formation et de conseil des juges en matière d'éthique judiciaire. Ce point est important pour les nouvelles recrues en début de carrière comme pour le reste du corps judiciaire, surtout au vu des antécédents de manquements à l'éthique de la part de certains hauts responsables. Toutes les formations devraient

tenir dûment compte du contexte social maltais et des problèmes de déontologie susceptibles d'en découler, y compris des questions de révocation.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandations vii. viii. et ix

41. *Le GRECO avait recommandé :*

- *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 (recommandation vii) ;*
- *(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 proposée à l'entrée en fonction puis à intervalles réguliers ;*
- *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 (recommandation ix).*

42. Les autorités de Malte expliquent que, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, les poursuites sont menées par la police (dans environ 80 % des cas) et par le Bureau du Procureur général. Les autorités font savoir qu'à la suite des modifications apportées récemment au Code pénal dans le but de réduire les retards d'audience des procédures pénales, le tribunal d'instance a désormais compétence pour entendre et juger des affaires et, de fait, la police est compétente pour engager des poursuites lorsque le défendeur est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à douze ans d'emprisonnement. Cela signifie que, sans autre intervention, la charge de travail de la police en matière de poursuites devrait à nouveau s'alourdir³. Compte tenu de la charge de travail croissante de la police, un changement fondamental du système, à commencer par confier les poursuites au procureur général plutôt qu'aux inspecteurs de police, est à l'étude. La mise en œuvre d'une telle réforme nécessitera une augmentation significative du nombre de procureurs au parquet général en conséquence de la forte augmentation de la charge de travail. Jusqu'à présent, le projet a été mis en œuvre progressivement pour mieux permettre aux structures existantes de s'adapter au changement.

43. Le principe d'indépendance s'applique au Procureur général comme aux membres de son bureau qui agissent en son nom (Ordonnance sur le procureur général, article 2 (4)). Le parquet général se compose d'unités distinctes spécialisées dans le droit pénal et le droit civil, le droit constitutionnel et le droit administratif. Dans la pratique, une personne agissant en qualité de procureur ne donnerait pas de

³ La prévention de la corruption dans ce rôle extrêmement important de la police sera examinée dans le Cinquième Cycle d'Évaluation à venir.

conseils au gouvernement à la fois sur des questions civiles et des questions constitutionnelles. L'unité spécialisée dans le droit pénal fonctionne concrètement comme un parquet indépendant placé sous la direction du Procureur général, qui, en vertu de la loi, doit approuver certaines décisions spécifiques et prendre part à ces décisions. À l'issue d'une période initiale de probation de trois ans, le contrat de travail des procureurs du parquet général passe à une durée indéterminée.

44. En ce qui concerne l'emploi, la discipline et la révocation des procureurs à Malte, ces derniers sont soumis au droit commun du travail, appliqué en dernier ressort en cas de litige ou de licenciement abusif par le Tribunal du travail établi conformément à la loi relative à l'emploi et aux relations professionnelles. Des amendements à la loi régissant ce dernier ont été adoptés en juin 2016, concernant la nomination de ses membres et sa composition, afin de renforcer son indépendance et son impartialité et d'accorder un plein droit d'appel de ses décisions devant la Cour d'appel.
45. La structure du parquet général est hiérarchisée et les décisions prises doivent être motivées. À cet égard, au cours des derniers mois, une procédure écrite a été mise en place pour l'évaluation et la conclusion de négociations de peine, devant passer par trois niveaux décisionnels, tous motivés⁴. Il y a lieu de citer également comme exemple concernant la motivation des décisions les cas où il est décidé de saisir le tribunal d'instance d'affaires qui relevaient à l'origine du tribunal correctionnel ou de mettre fin à des procédures pénales ou encore d'abandonner certains griefs.
46. L'adoption d'un Code de déontologie à l'intention des avocats et des avoués du parquet général, le 27 janvier 2017, est un autre développement positif depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Cet instrument consacre le principe d'indépendance, d'autonomie et de transparence du ministère public et prévoit des dispositions spécifiques pour atteindre les objectifs – par exemple, sur les conflits d'intérêts et la récusation, la conduite des activités, les désaccords et les ordres de la hiérarchie (toujours justifiés par écrit), l'affectation d'affaires, les comportements inacceptables, la discrétion, etc. Les atteintes au Code donnent lieu à des mesures disciplinaires. Le Code de déontologie à l'intention des avocats et des avoués s'applique également aux avocats et aux avoués du parquet général. En cas de manquement à l'éthique, ces derniers font l'objet des mesures disciplinaires de la Commission d'administration de la justice. Cela vaut également pour le procureur général. La formation du personnel du parquet général se fait généralement par le tutorat ; les autorités reconnaissent néanmoins qu'une formation plus formalisée et élaborée peut être bénéfique. Le Code fait référence au droit et à l'obligation des avocats et des avoués du parquet général de s'inscrire à des formations sur l'éthique et l'intégrité.
47. Tout d'abord, le GRECO rappelle avoir souligné dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle que le parquet général avait fait la preuve de son indépendance et que cette institution inspirait une grande confiance aux citoyens maltais. Le GRECO avait demandé cependant que des améliorations ciblées soient apportées au parquet général, en accord avec les normes du Conseil de l'Europe et plus généralement avec les normes internationales relatives à la formalisation des protocoles de travail du parquet afin de prévenir les cas potentiels d'inconduite, de conflits d'intérêts et d'arbitraire dans les processus décisionnels hiérarchisés et

⁴ Le processus de « plaider coupable » implique trois niveaux d'examen qui sont tous motivés selon les mêmes conditions. En particulier, l'avocat de la défense présente sa proposition à l'avocat du parquet général, en expliquant tout le raisonnement qui la sous-tend. Les raisons qui amènent l'accusé à plaider coupable ou à aider la police dans son enquête sont variables. L'avocat du parquet général doit faire part de son avis sur ces motivations pour examen par le chef de la section pénale. L'avis du chef d'unité est également consigné et transmis au Procureur général en vue d'un autre examen. Le processus se poursuit jusqu'au stade de la négociation où un accord potentiel peut être conclu entre l'avocat de la défense et l'avocat du parquet général.

centralisés du parquet. Pour cette raison, le GRECO salue particulièrement l'adoption du Code de déontologie à l'intention des avocats et des avoués du parquet général. Le GRECO estime qu'il s'agit d'un effort notable visant à mieux régler le fonctionnement quotidien du parquet général et le rôle spécifique des avocats et des avoués qu'il emploie. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts visant à proposer des possibilités appropriées de formation et de conseils sur la prévention des conflits d'intérêt et sur d'autres questions d'intégrité aux procureurs du parquet général.

48. Le GRECO conclut que les recommandations vii, viii et ix ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

49. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Malte a mis en œuvre de manière satisfaisante quatre des neuf recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Quatre recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une seule recommandation n'a pas été mise en œuvre.
50. Plus spécifiquement, les recommandations iv, vii, viii et ix ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ; les recommandations ii, iii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre ; et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.
51. Le renforcement de la déontologie et de la responsabilisation des parlementaires bénéficierait considérablement de l'adoption du projet de loi sur les normes dans la vie publique, qui propose un système de consultation, de contrôle et d'application relativement progressif pour la prévention de la corruption et les questions d'intégrité au sein de la Chambre des représentants. Plus de deux ans se sont écoulés cependant depuis la présentation de ce projet, dont les autorités prévoient maintenant l'adoption d'ici fin 2017. S'il est adopté, le projet actuel peut répondre à certaines inquiétudes exprimées par le GRECO, mais pas à toutes. Par exemple, le Code de conduite à l'intention des membres de la Chambre des Représentants doit être entièrement révisé et actualisé, car certains sujets que l'on pourrait s'attendre à voir évoqués dans un tel ouvrage (par exemple, les règles sur les cadeaux, l'utilisation abusive d'informations confidentielles et de ressources publiques, le pantouflage, les contacts avec les tiers, etc.) y sont insuffisamment développés et plusieurs de ses dispositions soulèvent des questions fondamentales et des ambiguïtés quant à leur application, y compris les mesures à prendre en cas de manquement.
52. Le GRECO félicite Malte pour l'impressionnante entreprise qui a été menée avec le lancement d'une vaste consultation de tous les acteurs concernés en vue d'une réforme du système judiciaire. Elle a abouti en août 2016 à des changements fondamentaux de la Constitution grâce auxquels l'indépendance, l'impartialité et la transparence du système judiciaire, ainsi que la responsabilité personnelle au sein de la profession sont renforcés de manière substantielle. La création de deux commissions indépendantes, l'une pour les nominations, l'autre pour les procédures disciplinaires, constitue une avancée majeure à cet égard. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la transparence des procédures de plaintes judiciaires.
53. Le GRECO note avec satisfaction les efforts déployés par le Bureau du Procureur général pour donner suite à toutes ses recommandations. Le GRECO avait déjà relevé, au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, que cette institution bénéficiait d'une bonne réputation auprès des citoyens maltais et

qu'elle avait fait la preuve de son indépendance. Un Code de déontologie a été adopté pour les avocats et les avoués du parquet général, contenant des dispositions sur la prévention des conflits d'intérêts, la récusation, l'affectation d'affaires, les manquements, etc., qui formalisent sur le papier et formulent plus clairement les procédures de travail de l'institution – dont beaucoup étaient suivies de manière informelle par le passé – dans le but de préserver l'autonomie et l'impartialité du ministère public.

54. Enfin, pour toutes les catégories de personnes visées par le présent rapport, les possibilités de formation, de consultation et de conseil en matière de prévention des conflits d'intérêts et d'autres questions d'intégrité peuvent être davantage renforcées. Cela compte d'autant plus dans le contexte social maltais, où les relations personnelles et professionnelles sont inévitablement liées. Il est crucial par conséquent d'apporter une réponse adéquate aux problèmes de conflits d'intérêts réels ou potentiels découlant de ce type de situations.
55. Le GRECO invite le Chef de la délégation maltaise à soumettre des informations supplémentaires au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, v et vi avant le 30 septembre 2018.
56. Enfin, le GRECO invite les autorités de Malte à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.