



Doc. 15546
03 juin 2022

Le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe de Malte

Rapport¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Corapporteurs: M. George LOUCAIDES, Chypre, Groupe pour la gauche unitaire européenne, et M. Bernard FOURNIER, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission de suivi fait le point sur le respect des obligations de Malte en tant qu'État membre et sur le fonctionnement de ses institutions démocratiques et chargées de l'État de droit. Ces dernières années, la société maltaise a été secouée par un certain nombre de crises, notamment l'assassinat de Daphne Caruana Galizia, qui ont mis à nu un certain nombre de lacunes et d'insuffisances graves concernant le système d'équilibre des pouvoirs institutionnels de Malte et le fonctionnement de ses institutions de l'État de droit.

Les autorités et les forces politiques maltaises ont initié un certain nombre de réformes très importantes qui ont permis de remédier à un certain nombre des lacunes constatées et qui constituent clairement un progrès. Cependant, de l'avis de la commission, ces réformes ne traitent que partiellement les déficiences et une réforme globale et complète des institutions démocratiques de Malte et de son système d'équilibre des pouvoirs est encore nécessaire de toute urgence, y compris une réforme profonde de son parlement en vue d'établir un parlement à temps plein. Elle salue donc les initiatives prises dans ce sens, notamment la création d'une assemblée constitutionnelle par le président maltais.

Le rapport examine également la vulnérabilité des institutions politiques et démocratiques de Malte aux conflits d'intérêts et à la corruption et formule un certain nombre de recommandations à cet égard. Enfin, le rapport examine la situation des droits humains à Malte, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes et le traitement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile. À cet égard, le rapport appelle à une solidarité accrue et plus cohérente des autres États européens avec la position difficile de Malte en tant qu'État méditerranéen en première ligne en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.

1. Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée, renvoi 4447 du 12 avril 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. Georges Loucaides et M. Bernard Fournier, corapporteurs	6
1. Introduction	6
2. Institutions démocratiques	7
2.1. Parlement	7
2.2. Président	9
2.3. Gouvernement	10
2.4. Médiateur	11
2.5. Convention constitutionnelle	12
3. État de droit	12
3.1. Réforme du pouvoir judiciaire	12
3.2. Lutte contre la corruption	14
4. Droits de l'homme	16
4.1. Liberté des médias	16
4.2. Droits des femmes	17
4.3. Migrants et réfugiés	18
4.4. Autres questions concernant les droits humains	19
5. Conclusions	19

A. Projet de résolution²

1. Malte est devenue le 18^{ème} État membre du Conseil de l'Europe en 1965. Elle a récemment été au centre de l'attention de la communauté internationale, y compris de l'Assemblée parlementaire, à la suite de l'assassinat de la journaliste spécialisée dans les faits de corruption, Daphne Caruana Galizia, et de la réaction des autorités. L'Assemblée réaffirme la position qu'elle a prise dans la [Résolution 2293 \(2019\)](#) "L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite". Elle se félicite de la création, sur sa recommandation, d'une commission d'enquête publique indépendante. Elle prend note avec préoccupation des conclusions de cette commission sur le dysfonctionnement des institutions démocratiques du pays, en particulier du fait qu'il règne à Malte une culture de l'impunité conjuguée à une omerta institutionnelle. L'Assemblée demande aux autorités maltaises de prendre pleinement en compte les préoccupations et les recommandations exprimées dans le rapport de la commission d'enquête publique indépendante.

2. Le rapport de l'Assemblée sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur les dispositions constitutionnelles concernant la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires ont mis en évidence un dysfonctionnement systémique des institutions démocratiques et chargées de l'État de droit, et ont été un tournant majeur pour le pays. L'Assemblée se félicite donc des réformes engagées par les autorités pour remédier aux insuffisances et donner suite aux recommandations présentées dans ces textes, en particulier en ce qui concerne l'indépendance de la justice et les procédures de nominations à des fonctions officielles. Si ces réformes constituent un progrès notable, elles ne répondent qu'en partie aux préoccupations et aux insuffisances constatées. De l'avis de l'Assemblée, il est urgent de procéder à une réforme complète et globale des institutions démocratiques et du système d'équilibre des pouvoirs de Malte. Cela s'impose dans le contexte d'une polarisation politique et sociale profondément ancrée à Malte, présente dans presque tous les aspects de la société maltaise et qui met en péril le fonctionnement des institutions démocratiques.

3. L'Assemblée se félicite donc de la mise en place, par le Président maltais, d'une Convention constitutionnelle chargée de concevoir une réforme du cadre constitutionnel maltais qui contribuera à ce que ces réformes soient largement soutenues et acceptées par la société maltaise. L'Assemblée encourage les autorités à faire en sorte que le processus de consultation soit large et global et à doter la Convention constitutionnelle d'un mandat clair et d'un calendrier strict pour accomplir cette tâche.

4. Le Parlement maltais est composé de députés qui exercent leurs fonctions à temps partiel, ce qui nuit à sa capacité d'initiative en matière législative et à l'exercice d'un véritable contrôle parlementaire sur l'exécutif. En outre, la nécessité pour les députés d'avoir un emploi secondaire expose davantage le parlement à la corruption et aux conflits d'intérêts. L'Assemblée recommande par conséquent une réforme de grande ampleur du Parlement maltais afin de mettre en place un parlement exerçant à temps plein, capable d'assurer un véritable contrôle parlementaire et de reprendre l'initiative législative. En outre, l'Assemblée invite le Parlement maltais:

- 4.1. à limiter et à circonscrire considérablement la possibilité pour les députés d'occuper un emploi secondaire et les catégories d'emplois concernés;
- 4.2. à définir et à délimiter par la loi la liste des fonctions secondaires que les députés sont autorisés à exercer, notamment au sein d'organes officiellement désignés;
- 4.3. à supprimer l'obligation constitutionnelle imposée aux ministres d'être députés;
- 4.4. à mettre en place un financement public des partis politiques en vue de réduire leur dépendance aux dons privés, qui comporte un risque inhérent de conflit d'intérêts et de corruption.

5. L'Assemblée salue les réformes mises en œuvre en ce qui concerne la nomination des juges et des magistrats. Ces réformes ont renforcé le système d'équilibre des pouvoirs dans ce processus de nomination en réduisant son risque de politisation. Il s'agit d'un pas en avant vers le renforcement du pouvoir judiciaire. À cet égard, l'Assemblée se félicite en particulier du raffermissement du rôle du Président dans les procédures de nomination et de la réduction des larges pouvoirs discrétionnaires du Premier ministre. Compte tenu des pouvoirs accrus du Président, son élection directe par les citoyens maltais devrait être étudiée.

6. La réforme de la procédure de nomination des juges et celle du ministère public, la séparation de la fonction d'avocat d'État de celle de procureur général, et le retrait du procureur général de la Commission pour l'administration de la justice sont des étapes importantes pour renforcer l'indépendance et l'impartialité

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 mai 2022.

du pouvoir judiciaire. Un autre développement positif dans ce domaine a été le transfert de la responsabilité de la poursuite de la plupart des crimes de la police au procureur général. Dans le même temps, l'Assemblée encourage les autorités à mettre en œuvre d'autres réformes, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et de la Commission d'enquête publique indépendante. Elle déclare de nouveau que le renforcement du contrôle parlementaire de l'exécutif est essentiel à cet égard. En outre, l'Assemblée recommande au parlement d'adopter la législation nécessaire pour garantir que les actes déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle perdent immédiatement leur force juridique.

7. Malgré des réformes encourageantes, le Premier ministre continue d'exercer un contrôle considérable sur la fonction publique, ce qui compromet son indépendance vis-à-vis des forces politiques. Le nombre excessivement élevé de personnes nommées dans la fonction publique maltaise pour des raisons politiques, couramment dénommées personnes de confiance, en contournant les procédures légales de nomination dans la fonction publique est un sujet de préoccupation majeur à cet égard. Le nombre élevé de nominations politiques et l'absence de réglementation relative à ces postes exposent davantage la fonction publique maltaise aux conflits d'intérêts et au népotisme. Les réformes récentes n'ont pas suffisamment abordé cette question et l'Assemblée invite donc instamment les autorités à engager des réformes supplémentaires afin de limiter légalement la nomination de personnes de confiance à un petit nombre de postes clairement définis et réglementés.

8. L'Assemblée se félicite des réformes récentes qui ont renforcé la position et l'indépendance du médiateur, qui exerce une fonction importante de contrôle institutionnel des autorités. Elle regrette toutefois que le droit du médiateur à l'information ne soit pas appliqué et que le parlement et l'exécutif ne donnent qu'une suite limitée à ses rapports, ce qui nuit au bon fonctionnement de cette importante institution.

9. La vulnérabilité persistante du secteur public maltais à la corruption est une préoccupation majeure de l'Assemblée. Malgré le niveau élevé de perception de la corruption, les réactions n'ont guère été visibles et il n'existe pas de stratégie globale et cohérente de prévention de la corruption dans les institutions publiques, d'où une culture d'impunité. L'un des principaux défis pour la société maltaise et ses institutions démocratiques est de venir à bout de cette culture d'impunité et de cette omerta institutionnelle avant toute autre considération. À ce sujet, l'Assemblée:

9.1. regrette les faiblesses structurelles qui ont limité les résultats et l'efficacité de la Commission permanente de lutte contre la corruption;

9.2. se félicite de la nomination du Commissaire aux normes de la vie publique et du bon fonctionnement de son Bureau. L'Assemblée recommande aux autorités de renforcer les pouvoirs et les ressources du Commissaire aux normes de la vie publique et d'envisager de rationaliser davantage les institutions de lutte contre la corruption afin d'éviter les chevauchements et les interférences entre elles;

9.3. recommande aux autorités de renforcer encore la loi sur les lanceurs d'alerte pour que les lanceurs d'alerte qui divulguent des informations aux médias bénéficient d'une protection suffisante, et de modifier l'obligation faite aux lanceurs d'alerte externes de s'adresser au Bureau du Cabinet des ministres pour bénéficier de l'immunité de poursuites, ce qui pourrait empêcher des agents publics de se manifester pour dénoncer des actes de fraude et de corruption;

9.4. déplore l'inapplication et le non-respect structurels de la loi sur la liberté d'information qui rendent cette loi inefficace, auxquels il convient de remédier sans tarder. À ce sujet, il importe de souligner que la législation ne peut à elle seule aboutir à une culture de la transparence et de l'ouverture et qu'elle doit être accompagnée, dans la même mesure, d'un changement de comportement et d'attitude;

9.5. s'inquiète de la vulnérabilité du "programme de citoyenneté par investissement" à la corruption et au blanchiment de capitaux et demande à Malte de supprimer ce programme.

10. L'Assemblée est profondément préoccupée par la polarisation de l'environnement médiatique et par les difficultés auxquelles les médias font face, dont des menaces directes contre des journalistes, qui nuisent à la liberté de la presse à Malte. Elle se félicite donc de la création récente d'un comité d'experts sur les médias en vue de renforcer la liberté des médias à Malte. L'utilisation abusive de la législation interdisant la diffamation et des poursuites-bâillons pour réduire les journalistes au silence est un problème de plus en plus préoccupant qui doit être traité sans tarder.

11. L'Assemblée constate avec préoccupation qu'en dépit de progrès considérables, les inégalités entre les femmes et les hommes et les stéréotypes restent profondément enracinés dans la société maltaise. Les femmes demeurent peu représentées en politique et au gouvernement malgré l'amélioration de la législation.

L'Assemblée se félicite en conséquence de la nouvelle loi sur l'égalité dont le parlement est saisi et encourage ce dernier à l'adopter sans retard. L'Assemblée note que Malte est l'un des très rares États membres du Conseil de l'Europe à interdire totalement l'avortement, y compris en cas de viol ou de danger pour la vie de la mère. Les droits et la santé en matière de procréation sont un aspect essentiel des droits des femmes qui doivent être améliorés en priorité à Malte.

12. L'Assemblée reconnaît que Malte est un État méditerranéen qui se trouve en première ligne en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile dont le nombre est très élevé pour un pays peu peuplé comme Malte. L'Assemblée demande instamment aux autres États européens de faire preuve d'une solidarité proportionnée avec Malte. Dans le même temps, elle exhorte les autorités maltaises à s'acquitter de leurs responsabilités et de leurs obligations en matière de droits de l'homme vis-à-vis des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile et à intensifier leurs efforts à cet égard.

13. Malte fait face à d'importantes difficultés liées au fonctionnement de ses institutions démocratiques et de l'État de droit qui, si elles ne sont pas surmontées, pourraient peser sur la consolidation démocratique du pays. L'Assemblée se félicite des efforts des autorités maltaises à ce sujet, mais d'autres réformes, concernant en particulier le système institutionnel d'équilibre des pouvoirs et la lutte contre la corruption, demeurent nécessaires. Elle invite sa commission de suivi à continuer d'observer l'évolution de la situation dans le pays et à lui rendre compte si l'évolution le justifie.

B. Exposé des motifs par M. Georges Loucaides et M. Bernard Fournier, corapporteurs

1. Introduction

1. Conformément à son mandat défini dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (telle que modifiée), la commission de suivi est saisie pour procéder à des examens périodiques réguliers du respect par les États membres qui ne font pas déjà l'objet d'une procédure complète de suivi ni d'un dialogue postsuivi des obligations contractées lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Depuis l'adoption de la [Résolution 2261 \(2019\)](#), les rapports d'examen périodique sont soumis pour débat de manière indépendante, accompagnés de résolutions spécifiques à chaque pays. En ce qui concerne l'ordre et la fréquence des examens périodiques, la commission de suivi opère une sélection des pays motivée par des raisons de fond, selon ses méthodes de travail internes, dans l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres.

2. Le 6 mars 2019, la commission de suivi a choisi quatre pays – la France, la Hongrie, Malte et la Roumanie – pour faire l'objet d'un examen périodique. À la suite de la décision du Bureau de modifier la liste des pays, à laquelle s'est opposée la commission de suivi, un avis sur l'interprétation des règles en vigueur a été demandé à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Dans l'attente de ces éclaircissements, la commission de suivi a décidé, le 16 mai 2019, de suspendre l'élaboration des autres rapports d'examen périodique, dont celui sur Malte. L'avis de la commission du Règlement a été adopté en janvier 2020. Le 16 janvier 2020, la commission de suivi a décidé de reprendre l'élaboration des rapports d'examen périodique. Malheureusement, celle-ci a encore été retardée par le déclenchement de la pandémie mondiale de covid-19. En particulier, la pandémie a retardé l'organisation d'une visite d'information dans le pays, qui constitue un élément essentiel du processus d'élaboration de tout rapport de suivi.

3. Le 22 juin 2020, M. Bernard Fournier (France, PPE/DC) et M^{me} Rósa Björk Brynjólfssdóttir (Islande, GUE) ont été nommés rapporteurs. Le 15 avril 2021, M. George Loucaides (Chypre, GUE) a été nommé rapporteur à la place de M^{me} Brynjólfssdóttir, cette dernière ayant quitté l'Assemblée. Dès que la situation épidémique l'a permis, une visite d'information a été organisée à Malte. Elle s'est déroulée du 25 au 27 octobre 2021. Nous tenons à remercier le Parlement maltais pour son assistance dans l'organisation de cette visite.

4. Malte a adhéré au Conseil de l'Europe le 29 avril 1965, devenant ainsi son 18^{ème} État membre. Récemment, le pays a fait l'objet d'une très grande attention de la part de l'Assemblée parlementaire depuis l'assassinat, le 16 octobre 2017, de Daphne Caruana Galizia, journaliste spécialisée dans les faits de corruption. Cet assassinat largement condamné par la communauté internationale a donné lieu à l'adoption par l'Assemblée, le 26 juin 2019, de la [Résolution 2293 \(2019\)](#) «L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite». La résolution se fonde sur le rapport de M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC), élaboré pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme³.

5. En élaborant son rapport sur le meurtre de Daphne Caruana Galizia et sur la réaction des autorités à celui-ci, M. Omtzigt a souligné une série de défaillances graves dans le fonctionnement des institutions démocratiques maltaises. Les conclusions du rapport concernant le dysfonctionnement du cadre institutionnel de Malte ont été confirmées et développées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son «Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs [à Malte]»⁴, demandé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme⁵. Dans son avis, la Commission de Venise a conclu que les défaillances constatées nuisaient au bon fonctionnement du système de contre-pouvoirs dans le pays et à l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à l'exécutif.

6. Le rapport de M. Omtzigt et l'avis ultérieur de la Commission de Venise qui ont mis au jour une série de lacunes systémiques dans les institutions démocratiques et de l'État de droit à Malte ont été décrits par la plupart de nos interlocuteurs, y compris par les représentants de la majorité au pouvoir et de l'opposition,

3. [Doc. 14906](#).

4. [CDL-AD\(2018\)028](#).

5. Suite à la demande de la commission des questions juridiques, les autorités maltaises ont également demandé, le 13 octobre 2018, un avis sur "les structures juridiques et institutionnelles de Malte en matière d'application de la loi, d'enquêtes et de poursuites, compte tenu de la nécessité d'assurer des contrôles et des équilibres appropriés, ainsi que l'indépendance et la neutralité de ces institutions et de leur personnel, tout en garantissant leur efficacité et leur responsabilité démocratique".

comme un tournant pour le pays. En effet, pour remédier aux dysfonctionnements révélés, plusieurs réformes relatives au système constitutionnel de contre-pouvoirs et au pouvoir judiciaire ont été engagées par les autorités, en consultation étroite avec la Commission de Venise. L'évaluation de ces réformes et les recommandations y afférant représenteront une partie importante de ce rapport, qui abordera également la lutte contre la corruption, l'environnement médiatique et certaines questions relatives aux droits de l'homme. Si le présent rapport s'appuie sur plusieurs éléments mentionnés dans le rapport de M. Omtzigt, il convient de souligner dès le départ que l'enquête relative à l'assassinat de M^{me} Daphne Caruana Galizia et la réaction du gouvernement à celui-ci n'entrent pas dans le cadre de ce rapport. Néanmoins, nous encourageons vivement les autorités, et bien entendu l'ensemble des forces politiques de Malte, à donner suite aux conclusions et à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par la commission indépendante d'enquête publique dans son rapport sur l'assassinat de M^{me} Caruana Galizia et la réaction des autorités à celui-ci.

2. Institutions démocratiques

7. Comme nous l'avons précédemment indiqué, les observations et conclusions formulées par la Commission de Venise dans son avis ont représenté un tournant pour le pays, qui a engagé une série de réformes de son cadre constitutionnel et institutionnel. En vue de préparer et de mettre en œuvre ces réformes, deux avis supplémentaires ont été demandés par les autorités à la Commission de Venise, l'un «sur des propositions de modifications législatives pour donner suite aux recommandations de la Commission de Venise»⁶ et l'autre sur «dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives objets de l'avis CDL-AD(2020)006»⁷. Dans les paragraphes suivants, nous dresserons un état des lieux du fonctionnement des principales institutions démocratiques de Malte.

8. La mise en place d'un ensemble constitutionnel clairement défini et opérationnel de contre-pouvoirs est d'autant plus importante dans le contexte d'une polarisation politique et sociale profondément enracinée à Malte, qui imprègne presque tous les aspects de la société maltaise et met en danger le fonctionnement de ses institutions démocratiques.

2.1. Parlement

9. Malte est une république parlementaire dotée d'un parlement monocaméral. Le parlement comprend 79⁸ sièges et est élu selon le principe de la représentation proportionnelle (scrutin à vote unique transférable). Peut-être aussi en raison de raisons historiques, le paysage politique est, de fait, un système bipartite partagé entre le parti travailliste et le parti nationaliste, qui est actuellement dans l'opposition. Le parti travailliste est au pouvoir depuis 2013.

10. À Malte, les députés exercent leurs fonctions à temps partiel et ont généralement besoin d'un emploi secondaire pour couvrir leurs frais de subsistance. Ils ont donc moins de temps à consacrer à leur activité parlementaire et au contrôle de l'action du gouvernement. Par conséquent, comme l'a fait observer la Commission de Venise, le parlement est une institution plutôt faible qui peine à remplir correctement son rôle de surveillance de l'exécutif, surtout dans une société de plus en plus complexe et interdépendante. Cette situation est encore exacerbée par le fait que la Constitution exige que les ministres maltais (actuellement au nombre de 26⁹) soient aussi députés. De plus, afin de compléter leur salaire parlementaire, de nombreux députés occupent des fonctions au sein d'«organes officiellement désignés», et dépendent pour leur nomination du Premier ministre. Compte tenu de la petite taille du Parlement maltais, cela signifie que plus d'un quart des députés exercent des fonctions au sein des organes gouvernementaux qu'ils sont censés contrôler et en dépendent financièrement, ce qui affaiblit le contrôle parlementaire et augmente les risques de conflits d'intérêts.

11. Le contrôle parlementaire est encore affaibli par le fait que l'exercice à temps partiel de la fonction de député réduit également le temps dont ils disposent pour préparer les débats et les projets de loi. Pendant notre visite, nous avons été informés qu'en conséquence, l'essentiel, si ce n'est l'ensemble de la législation, était préparé par le gouvernement, affaiblissant ainsi la fonction législative du parlement. Il faut également ajouter qu'un parlement à temps partiel a besoin d'un important personnel de soutien parlementaire pour effectuer des recherches et préparer les débats et les projets de loi, ce dont il ne dispose pas pour le moment. La Commission de Venise a par conséquent recommandé d'accroître le personnel parlementaire pour assister les députés dans leur travail et de créer un «Conseil d'État» chargé de conseiller le gouvernement et

6. CDL-AD(2020)006.

7. CDL-AD(2020)019.

8. A partir des élections législatives de 2022, une augmentation de 12 sièges par rapport au parlement précédent.

9. Cela signifie que sur les 37 députés du parti travailliste au pouvoir, 26 sont aussi ministres.

le parlement en matière de gouvernance et de législation, rôle actuellement assumé par l'avocat de l'État (State Advocate). Pour la Commission de Venise, la création d'un tel conseil contribuerait à accroître la quantité et la qualité des informations indépendantes dont disposent les députés pour s'acquitter de leurs tâches¹⁰.

12. Comme nous l'avons indiqué au sujet de la nomination des députés au sein d'«organes officiellement désignés», l'exercice à temps partiel de la fonction de député à Malte rend le parlement, et en conséquence le système de gouvernance maltais en tant que tel, vulnérable aux conflits d'intérêts et à la corruption. Le fait que la plupart des députés soient contraints d'exercer une activité lucrative parallèlement à leur fonction parlementaire, dans une petite société telle que Malte, augmente considérablement les risques de conflits d'intérêts et affaiblit le contrôle parlementaire même lorsque les députés n'occupent pas de poste au sein des «organes officiellement désignés». Un certain nombre d'affaires récentes¹¹ ont malheureusement montré que la vulnérabilité aux conflits d'intérêts et aux pratiques de corruption n'était pas strictement hypothétique.

13. Il est regrettable que les réformes récemment mises en œuvre par les autorités maltaises n'aient pas concerné le parlement et son fonctionnement. À notre avis, des réformes de grande ampleur visant à mettre en place un parlement exerçant à temps complet sont essentielles pour assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques et du système de gouvernance de Malte. Le parlement pourra ainsi assurer un véritable contrôle parlementaire sur l'exécutif et reprendre l'initiative en matière législative. En outre, le passage à un système dans lequel les députés exercent leurs fonctions à temps plein et sont correctement rémunérés permettra au parlement de limiter et de circonscrire considérablement la possibilité pour les députés d'occuper un emploi secondaire, puisqu'ils n'en sont plus financièrement dépendants.

14. Pendant notre visite à La Valette, nous avons constaté que tout en soulignant la nécessité de tenir compte des particularités résultant de la taille relativement réduite de la société maltaise, de nombreuses personnes, aussi bien au sein de la majorité au pouvoir que de l'opposition, étaient favorables à la mise en place d'un parlement à temps complet. Nous avons appelé l'ensemble des partis politiques à entamer sans plus tarder le débat sur la réforme du parlement, pour tirer parti de l'actuel élan réformiste. Nous avons été informés de ce que les autorités entendaient engager le débat sur cette question après les élections législatives, ce dont il faut se féliciter.

15. Bien que favorables à la mise en place d'un parlement siégeant à temps complet, plusieurs interlocuteurs ont toutefois exprimé quelques hésitations concernant une interdiction générale des emplois secondaires pour les députés qui, à leur avis, risquait de conduire certains candidats qualifiés à ne pas se présenter aux élections législatives. Nous comprenons, dans une certaine mesure, cet argument, étant donné que dans plusieurs autres parlements de l'espace géographique du Conseil de l'Europe, les députés peuvent exercer certaines fonctions secondaires. Cependant, la liste des fonctions secondaires autorisées – notamment au sein de ce que l'on appelle les «organes officiellement désignés» – devrait être clairement définie et délimitée par la loi, afin d'éviter tout conflit d'intérêts ou toute vulnérabilité aux pratiques de corruption. Cette liste devrait être dressée dès à présent, sans attendre la mise en place d'un parlement à temps complet¹².

16. La mise en place d'un parlement à temps complet pourrait aussi permettre un débat sur le réexamen de l'obligation constitutionnelle imposée aux ministres d'être aussi députés. Supprimer cette obligation pourrait à la fois renforcer le contrôle parlementaire et accroître le vivier des candidats qualifiés pour exercer des fonctions ministérielles à Malte.

17. Le Conseil de l'Europe, et en particulier la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire, pourrait jouer un rôle important dans la réforme susmentionnée du parlement en donnant des conseils et des exemples de bonnes pratiques parlementaires en Europe.

18. Malte dispose d'un cadre juridique complet sur le financement des partis politiques. Toutefois, de nombreux interlocuteurs, aussi bien de la majorité au pouvoir que de l'opposition, ont fait savoir que le financement des partis était un sujet de préoccupation. En effet, il n'y a actuellement à Malte pas de système de financement public des partis politiques, ce qui les rend dépendants des dons privés, notamment de la part

10. Idem paragraphes 89-91.

11. [Times of Malta](#) [3 octobre 2021]. [Malta Today](#) [19 janvier 2022].

12. Bien que nous soyons conscients qu'il est beaucoup plus difficile de limiter les catégories d'emplois secondaires accessibles aux députés dans un parlement siégeant à temps partiel, la situation actuelle est insatisfaisante et a conduit à un certain nombre – certains de nos interlocuteurs diront «beaucoup» – de conflits d'intérêts. C'est pourquoi nous recommandons vivement d'adopter, même avant qu'un parlement à temps plein soit en place, des règles plus claires et plus strictes concernant les emplois secondaires et de les appliquer rigoureusement.

d'entreprises et d'autres intérêts économiques. Il va sans dire qu'une telle dépendance augmente les risques de conflits d'intérêts et de corruption. Nous exhortons les forces politiques à mettre en place un financement public des partis politiques assorti d'un ensemble complet de règles de financement des partis et des campagnes, conformément aux recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

2.2. Président

19. Le Président de Malte est élu par le Parlement maltais pour un mandat de cinq ans et joue essentiellement un rôle honorifique. Jusqu'aux récentes réformes, il était élu à la majorité simple. De même, il y a peu, le Président pouvait être révoqué par le parlement à la majorité simple, ce qui permettait, dans les faits, sa nomination et sa révocation par la majorité au pouvoir. La possibilité qu'avait le Président d'être un contrepoids indépendant du pouvoir exécutif s'en trouvait dès lors réduite. La Commission de Venise a par conséquent recommandé que le Président soit nommé et révoqué à la majorité qualifiée afin de réduire sa dépendance vis-à-vis de la majorité au pouvoir. En conséquence, en février 2020, des modifications constitutionnelles ont été adoptées de sorte qu'une majorité qualifiée des deux tiers du parlement soit nécessaire pour nommer et révoquer le Président. Si aucune majorité des 2/3 ne peut être trouvée pour nommer un président, le président sortant reste en fonction jusqu'à ce qu'une telle majorité puisse être trouvée. La Commission de Venise a recommandé de trouver un mécanisme anti-blocage pour la nomination d'un président qui soit acceptable pour toutes les parties¹³. Néanmoins, Il convient de se féliciter de cette mesure qui vient renforcer la procédure de nomination et de révocation du Président.

20. Compte tenu du renforcement des pouvoirs présidentiels en matière de nominations judiciaires (voir ci-après), plusieurs interlocuteurs ont proposé que Malte s'achemine vers une élection directe du Président. Son rôle constitutionnel d'arbitre indépendant s'en trouverait ainsi renforcé et il pourrait exercer un contrôle supplémentaire sur les pouvoirs du gouvernement. Pour toutes ces raisons, nous recommanderions en effet de se diriger vers une élection directe du Président. Cependant, nous tenons à souligner qu'en principe, les normes européennes admettent aussi bien l'élection directe que l'élection indirecte du Président.

21. Les pouvoirs du Président sont limités. Cependant, son rôle dans les nominations judiciaires a été considérablement renforcé, aux dépens du Premier ministre, afin de répondre aux préoccupations de la Commission de Venise dans son «Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs [à Malte]». Jusqu'à l'adoption, le 29 juillet 2020, de six lois par le Parlement maltais pour donner suite aux recommandations de la Commission de Venise, le Président nommait les juges et les magistrats «conformément à l'avis du Premier ministre». En d'autres termes, le Président nommait le candidat proposé par le Premier ministre.

22. De plus, jusqu'en 2016, le Premier ministre était totalement libre dans ses recommandations. Les premières réformes visant à limiter les pouvoirs du Premier ministre à cet égard ont été adoptées en 2016. À la suite de ces réformes, tous les candidats juges, à l'exception du juge en chef, étaient recommandés au Premier ministre par la Commission des nominations judiciaires, qui est une sous-commission de la Commission pour l'administration de la justice (le Conseil national du pouvoir judiciaire). La Commission des nominations judiciaires se composait du juge en chef (*Chief Justice*), du médiateur (*Ombudsman*), du procureur général (*Attorney General*), de l'auditeur général (*Auditor General*) et du président de l'ordre des avocats. Cependant, les vacances judiciaires n'étaient pas publiées et, au lieu de cela, la Commission des nominations judiciaires avait créé un fichier permanent de candidats sélectionnés parmi les avocats qui avaient exprimé leur intérêt à devenir juge¹⁴. La commission n'était pas autorisée à classer les candidats et le Premier ministre était libre de choisir la personne qu'il préférait dans cette liste de candidats approuvés lorsqu'un poste devenait vacant.

23. La situation a heureusement évolué et, depuis l'adoption de la réforme du système de nomination en 2020, la Commission des nominations judiciaires se compose aujourd'hui du juge en chef, de l'Auditeur général, du médiateur, du président de l'ordre des avocats, ainsi que de deux juges et d'un magistrat élus par leurs pairs. Par conséquent, les juges détiennent la majorité au sein de la Commission des nominations, conformément aux normes européennes, ce qui constitue une avancée positive. Par ailleurs, outre l'appel public permanent pour les candidats au poste de juge, les postes vacants individuels seront désormais publiés. La Commission des nominations judiciaires sélectionne maintenant une liste de trois candidats et

13. [CDL-AD\(2020\)019, paragraphe 44.](#)

14. Les critères de nomination à vérifier par la Commission des nominations judiciaires sont de nature technique et comprennent notamment la citoyenneté, l'expérience minimale de 7 ou 12 ans de pratique juridique pour être nommé magistrat ou juge, ainsi que le contrôle du patrimoine, les relations avec les milieux d'affaires et les autres activités du candidat.

l'envoie directement, sans l'intervention du Premier ministre, au Président qui peut librement choisir en fonction du mérite des candidats. La liste des trois candidats est rendue publique par le Président, mais seulement après la nomination du juge. La Commission de Venise avait recommandé que la liste soit publiée avant la nomination, mais les autorités ont fait valoir que, dans une petite société comme celle de Malte, cela pourrait conduire à du lobbying et à des spéculations. La réforme de la structure de nomination a conféré un nouveau pouvoir considérable au Président qui n'avait autrement qu'un rôle honorifique, tout en réduisant les larges pouvoirs discrétionnaires du Premier ministre, et a renforcé l'indépendance du pouvoir judiciaire, conformément aux recommandations de la Commission de Venise – et du GRECO.

24. Les réformes ont également modifié la procédure de nomination du juge en chef, qui joue un rôle clé dans le système judiciaire maltais. Afin de dépolitiser la procédure de nomination du juge en chef, comme l'a recommandé la Commission de Venise, le juge en chef est à présent nommé par le Président, conformément à une résolution du parlement, adoptée à la majorité des deux tiers. Cependant, si cela garantit un large soutien politique à la nomination du juge en chef, il n'existe pas de mécanisme antiblocage. C'est pourquoi la Commission de Venise a proposé de nommer le juge en chef sur la base d'une élection par les juges de la Cour suprême en cas d'impasse au parlement.

2.3. Gouvernement

25. Selon la Constitution maltaise, le Président est officiellement investi du pouvoir exécutif, mais ce sont le Cabinet et le Premier ministre qui assument la direction générale et le contrôle du Gouvernement de Malte¹⁵. Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son avis¹⁶, le Premier ministre est au cœur du pouvoir politique de Malte et a des pouvoirs très larges.

26. Jusqu'à l'adoption des réformes en 2020, le Premier ministre, entre autres:

- nommait les ministres parmi les membres de la Chambre des représentants;
- recommandait au Président de Malte les candidats aux postes de procureur général, de juge en chef et de juge;
- nommait le chef de la police, les conseils de gouvernance de la police, le commissaire à la sécurité, le commissaire à la protection des données, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires;
- affectait les secrétaires permanents aux départements ministériels. Dans ce contexte, il convient de noter que le secrétaire permanent en chef, selon la loi sur l'administration publique, «reçoit les instructions du Premier ministre»;
- recommandait au Président les membres de la Commission électorale centrale, de la Commission du service public, de l'Autorité de l'audiovisuel, de l'Autorité maltaise des services financiers et de la Commission permanente de lutte contre la corruption.

27. Pour donner suite aux recommandations de la Commission de Venise, la loi sur les pouvoirs de nomination a été modifiée afin de limiter les pouvoirs du Premier ministre en matière de nomination aux postes institutionnels clés. Selon ces modifications, les nominations du gouverneur, du gouverneur adjoint et des directeurs de la Banque centrale de Malte, du président de l'Autorité maltaise des services financiers, des membres du conseil d'administration du Centre d'arbitrage et du commissaire à l'information et à la protection des données relèvent désormais du Cabinet des ministres et non plus du Premier ministre seul.

28. Les réformes récentes ont, dans une certaine mesure, réduit les pouvoirs et la liberté de décision du Premier ministre en matière de nomination à des postes clés, mais ce dernier reste très puissant et sa fonction est toujours insuffisamment contrebalancée par un ensemble approprié de contrôles et d'équilibres institutionnels. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, afin de faire effectivement contrepoids à ces pouvoirs, il convient de mettre en place un véritable contrôle parlementaire par une réforme du parlement lui permettant de siéger à temps complet.

29. Le Premier ministre exerce un contrôle considérable sur la fonction publique maltaise. Jusqu'à la mise en œuvre des réformes, il nommait tous les secrétaires permanents, qui sont les plus hauts fonctionnaires des différents ministères, ainsi que le secrétaire permanent en chef. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Depuis la modification de l'article 92 de la Constitution (qui régit la fonction de secrétaire permanent), le secrétaire permanent en chef est nommé par le Président sur les conseils du Cabinet des ministres et de la commission du service public. Les secrétaires permanents devraient être nommés sur la base d'une procédure fondée sur

15. [Doc. 14906](#), paragraphe 8.

16. [CDL-AD\(2018\)028](#).

le mérite. Cependant, la Constitution dispose toujours que le secrétaire permanent en chef agit sur les instructions du Premier ministre. Par conséquent, par le biais du secrétaire permanent en chef, qui donne son avis sur la nomination des secrétaires permanents, le Premier ministre conserve encore un contrôle considérable sur la fonction publique, ce qui compromet son indépendance vis-à-vis des forces politiques.

30. Cette situation est encore aggravée par le nombre excessivement élevé de personnes nommées pour des raisons politiques à des postes de fonctionnaires. Ces «personnes de confiance», comme on les désigne à Malte, sont nommées par le Premier ministre en contournant les procédures normales de nomination à la fonction publique. En l'absence de véritable base juridique qui définisse ces postes et les critères de nomination, de nombreuses personnes de confiance sont nommées à des postes qui ne sont pas considérés comme politiques. Si le nombre de nominations politiques a toujours été relativement élevé au sein de la fonction publique maltaise, il aurait cependant explosé sous l'actuel gouvernement. Il y aurait ainsi actuellement plus de 1 200 personnes de confiance au sein de la fonction publique maltaise, ce qui est clairement excessif au vu de la taille de cette dernière. Dans son rapport sur Malte établi dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation, le GRECO s'est dit préoccupé par le nombre élevé de nominations politiques et par l'absence de réglementation régissant ces postes, qui pourrait conduire à du népotisme ou du moins en donner l'impression¹⁷. Pour corriger cette situation, les autorités ont adopté des réformes juridiques dans le but de limiter les personnes de confiance «aux conseillers de ministres ou de secrétaires parlementaires, au personnel des secrétariats des ministres ou des secrétaires parlementaires et aux nominations à caractère temporaire lorsqu'un poste reste vacant après plusieurs appels publics à candidature». Cependant, ces réformes ne fixent toujours pas un nombre maximum de nominations de ce type ni leur durée et n'empêchent toujours pas les nominations à des postes non politiques. Pendant notre visite, de nombreux interlocuteurs ont fait observer que malgré ces réformes, le recours aux personnes de confiance dans la fonction publique maltaise restait très répandu, ce qui équivalait à un système de favoritisme avec des risques évidents de conflit d'intérêts et de corruption. Nous insistons pour que des réformes supplémentaires soient engagées afin de limiter légalement l'emploi de «personnes de confiance» à un petit nombre de postes clairement définis et réglementés.

2.4. Médiateur

31. Le médiateur (ou *Ombudsperson*) est institué par la Constitution maltaise et exerce une importante fonction de contrôle institutionnel sur les autorités. Jusqu'aux récentes réformes, sa nomination et ses pouvoirs étaient régis par une loi ordinaire, à savoir la loi sur le médiateur. La Commission de Venise a invité les autorités à élever sa nomination et ses pouvoirs au niveau constitutionnel, recommandation qu'elles ont suivie en modifiant la Constitution en 2020. Le médiateur est désormais nommé par le Président, agissant conformément à une résolution du parlement adoptée à la majorité des deux tiers. La majorité qualifiée est également nécessaire pour demander au Président de révoquer le médiateur, ce qui ne peut être fait que pour les seuls motifs d'incapacité à exercer ses fonctions ou de mauvaise conduite avérée. Ces changements ont renforcé la fonction et l'indépendance du médiateur.

32. Également à la suite des modifications constitutionnelles susmentionnées, le droit du médiateur de mener des enquêtes indépendantes a de fait été élevé au niveau constitutionnel, comme l'avait recommandé la Commission de Venise. Le médiateur peut désormais transmettre des preuves potentielles de pratiques de corruption directement au procureur général, bien que le seuil reste très élevé, trop élevé selon plusieurs interlocuteurs. En vertu de la loi sur le médiateur, ce dernier doit désormais rendre compte annuellement, ou aussi souvent qu'il ou elle le juge nécessaire, de ses activités au parlement, qui inscrira son rapport à l'ordre du jour lors d'une session spéciale. Lors de notre réunion avec le médiateur, nous avons cependant été informés qu'en dehors du rapport annuel, les rapports *ad hoc* et spéciaux du médiateur recevaient en réalité très peu, voire pas du tout, d'attention du parlement.

33. La législation régissant l'institution du médiateur comporte toujours plusieurs lacunes qui doivent être comblées. En effet, si le médiateur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte écrite, la formulation de la loi est très restrictive quant aux personnes qui peuvent déposer une telle plainte, la limitant dans la pratique aux personnes ayant un intérêt ou ayant été lésées par une action. Une interprétation très stricte de cette disposition pourrait par exemple empêcher les organisations de la société civile de déposer des plaintes. De plus, le droit de recevoir des informations n'a pas été élevé au niveau constitutionnel et, comme l'a indiqué lui-même le médiateur à plusieurs reprises, y compris lors de sa réunion avec nous, le manque d'application par les autorités maltaises du droit du médiateur à l'information empêche le bon fonctionnement de cette institution et est préoccupant.

17. [GrecoEvalRep\(2018\)6](#).

2.5. Convention constitutionnelle

34. Bien qu'ayant donné suite à de nombreuses recommandations importantes de la Commission de Venise, les réformes mises en œuvre en juillet 2020 n'ont été que partielles et n'ont pas remédié à de nombreuses défaillances systémiques, principalement en ce qui concerne le fonctionnement du parlement, et le contrôle et la surveillance parlementaires. Dans son avis sur les réformes adoptées¹⁸, la Commission de Venise a par conséquent recommandé aux autorités d'engager une réforme constitutionnelle globale en consultation étroite avec la société maltaise, ce que nous soutenons sans réserve.

35. Le précédent Président de Malte a par conséquent créé une Convention constitutionnelle chargée de formuler des modifications à la Constitution¹⁹. L'actuel Président de Malte, George Vella, entré en fonction le 4 avril 2019, a maintenu la Convention constitutionnelle et, lors de sa réunion avec nous, a confirmé qu'il soutenait fermement ce processus.

36. La Convention constitutionnelle n'a pas de pouvoirs exécutifs, mais fait des recommandations au parlement qui, à la fin, sera chargé d'adopter les modifications proposées à la Constitution. Nous avons été informés que la Convention était composée de 150 membres, dont environ 40 % étaient issus d'organes institutionnels et du monde universitaire, et les 60 % restants provenaient de la société civile. Cependant, les représentants de la société civile que nous avons rencontrés ont dit s'interroger sur la manière dont les membres de cette convention avaient été sélectionnés, notamment ceux qui représentaient la société civile, et se sont plaints d'une absence de consultation.

37. Si plusieurs consultations (en ligne) ont, semble-t-il, eu lieu et des citoyens ont été invités à faire des suggestions via un site web dédié, les travaux de la Convention ont été pour la plupart stoppés par la pandémie de covid-19 et aucun résultat concret n'a été obtenu.

38. Comme nous l'avons souligné dans le présent rapport, il reste urgent de procéder à des réformes complètes des institutions démocratiques et du système institutionnel d'équilibre des pouvoirs de Malte et il est important que ces réformes de grande ampleur soient soutenues et acceptées par l'ensemble de la société maltaise. Une Convention constitutionnelle, si elle repose sur une représentation et une consultation larges et complètes de la société maltaise, serait en effet un excellent moyen de préparer ces réformes. Il faut cependant donner à cette Convention un mandat clair et un calendrier strict pour accomplir cette tâche, afin que l'adoption des réformes ne soit pas excessivement retardée.

3. État de droit

3.1. Réforme du pouvoir judiciaire

39. La Commission de Venise, le rapport de M. Omtzigt et la commission d'enquête indépendante créée par les autorités maltaises ont soulevé plusieurs questions relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire maltais et se sont déclarés préoccupés par sa vulnérabilité à la politisation, qui, nuit à sa capacité à lutter efficacement contre la corruption à Malte²⁰.

40. Le système judiciaire maltais est composé d'une vingtaine de juges et du même nombre de magistrats de première instance. Il est dirigé par le juge en chef (Chief Justice). La procédure de nomination des juges et des magistrats, ainsi que les pouvoirs discrétionnaires excessifs du Premier ministre dans ce domaine,

18. [CDL-AD\(2020\)019](#).

19. Nous avons été informés qu'il appartenait à la Convention de décider si elle souhaitait proposer des modifications constitutionnelles ou une Constitution entièrement nouvelle, cette dernière option étant, semble-t-il, loin de faire l'unanimité et n'étant dès lors pas favorisée par l'actuel Président.

20. Les autorités maltaises ont fait référence à la décision préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire *Repubblika c. Prim Ministru* (Affaire C-869/19). Dans son arrêt préjudiciel, la CJUE a conclu, le 20 avril 2022, qu'après la mise en œuvre des réformes, «l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à des dispositions nationales qui confèrent au Premier ministre de l'État membre concerné un pouvoir décisif dans le processus de nomination des membres du pouvoir judiciaire, tout en prévoyant l'intervention, dans ce processus, d'un organe indépendant chargé, notamment, d'évaluer les candidats aux fonctions judiciaires et de donner un avis audit Premier ministre». Cependant, elle ne s'est pas exprimée sur l'état de l'indépendance du pouvoir judiciaire à Malte, ni sur ses vulnérabilités, proprement dites. À cet égard, nous maintenons notre observation selon laquelle de nombreux rapports, y compris ceux de la Commission d'enquête publique indépendante, ont souligné et exprimé des préoccupations quant aux lacunes en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire.

constituent les principales failles du système, qui limitent l'indépendance du pouvoir judiciaire. La procédure de nomination, et les modifications qui y ont été apportées pour remédier à ces défaillances ont été décrites dans la partie précédente.

41. La Commission pour l'administration de la justice est le principal organe de direction du système judiciaire maltais. En vertu des dispositions constitutionnelles, elle est composée de 10 membres: le Président de Malte, qui est aussi Président de la commission, le juge en chef, le procureur général, deux membres élus parmi les juges des juridictions supérieures, deux membres élus parmi les magistrats des juridictions inférieures (première instance), un membre nommé par le Premier ministre et un membre désigné par le chef de l'opposition et le bâtonnier de l'ordre des avocats. Seul le Président dispose d'une voix prépondérante et, par conséquent, les membres nommés par le pouvoir judiciaire disposent de la majorité des voix au sein de la commission, conformément aux normes européennes. Le procureur général n'en fait plus partie depuis les réformes adoptées en juillet 2020.

42. Le Comité des juges et des magistrats, qui est une sous-commission de la Commission pour l'administration de la justice, est chargé des procédures disciplinaires. Il peut infliger des avertissements ou des sanctions pécuniaires pour les infractions mineures, jusqu'à la suspension d'un magistrat ou d'un juge pour une durée maximale de six mois pour les atteintes plus graves au code de déontologie ou aux règles disciplinaires. Pour révoquer un juge, le comité doit faire rapport à la Commission de l'administration de la justice en formation plénière. Cette commission, jusqu'à la mise en œuvre des récentes réformes, pouvait ensuite proposer au parlement de destituer le juge. Toute décision de démettre un juge de ses fonctions devait avoir le soutien d'au moins la majorité qualifiée des deux tiers du parlement. Puisqu'il était très problématique qu'un organe politique tel que le parlement puisse jouer un rôle décisif dans la révocation d'un juge, cette procédure a été modifiée par les réformes adoptées en juillet 2020. La responsabilité finale de la révocation d'un juge relève maintenant de la seule responsabilité de la Commission pour l'administration de la justice.

43. La Cour constitutionnelle «statue sur les recours formés à l'encontre des décisions adoptées par d'autres juridictions en matière d'interprétation de la Constitution et de validité des lois ainsi que sur les recours formés à l'encontre des décisions relatives à des allégations de violation des droits de l'homme fondamentaux. La Cour constitutionnelle statue également sur la validité de l'élection des membres du parlement et sur la révocation de leur mandat, ainsi que sur la validité de l'élection du Président du parlement. Elle est composée du juge en chef et de deux autres juges»²¹. Les lois ou les dispositions jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle ne sont pas automatiquement annulées ou supprimées de la loi. En effet, il appartient au parlement de modifier la loi à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle. Ce n'est pas toujours le cas et, en conséquence, des dispositions anticonstitutionnelles continuent d'être appliquées, ce qui entraîne des affaires répétitives devant la Cour constitutionnelle. Comme l'a souligné la Commission de Venise à diverses occasions concernant différents pays, l'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle est une exigence essentielle de l'État de droit. La Commission de Venise a donc recommandé de modifier la Constitution maltaise de sorte que toute disposition juridique jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle perde force de loi. Cependant, les autorités ont fait valoir que cela n'était pas conforme à la tradition juridique de Malte et qu'il pouvait en résulter de nombreuses complications, notamment en ce qui concernait le cadre juridique régissant la protection des loyers à Malte, avec de graves conséquences sociales. Bien que nous comprenions l'importance du contrôle des loyers, cela ne devrait pas supprimer les effets d'un arrêt de la Cour constitutionnelle et nous exhortons par conséquent le parlement à veiller à ce que les dispositions ayant été déclarées inconstitutionnelles perdent automatiquement et immédiatement leur valeur juridique, comme l'a recommandé la Commission de Venise.

44. Il y a peu, la grande majorité des poursuites à Malte étaient exercées par la police, qui est compétente à la fois pour les enquêtes et les poursuites à Malte. Ce n'était que pour les affaires les plus graves que le procureur général engageait des poursuites. Dans son rapport d'évaluation, le GRECO a estimé que le rôle central de la police était excessif²². En conséquence, en 2019, des réformes ont été mises en œuvre de sorte que toutes les infractions passibles de deux ans d'emprisonnement ou plus fassent l'objet de poursuites par le bureau du procureur général. En ce qui concerne les infractions passibles de moins de deux ans d'emprisonnement, les poursuites continuent d'être exercées par la police, mais l'objectif est de transférer à brève échéance l'exercice de toutes les poursuites au bureau du procureur général, dès qu'il aura acquis les capacités nécessaires pour prendre entièrement le relais de la police nationale. Dans le cadre des mêmes réformes, les fonctions d'avocat de l'État et de procureur général ont été séparées, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

21. [CDL-AD\(2018\)028](#), paragraphes 74 et 75.

22. [GrecoEvalRep\(2018\)6](#), paragraphe 102.

45. Il y a peu, les décisions du procureur général de ne pas engager de poursuites ne pouvaient pas faire l'objet d'un recours, contrairement aux normes européennes. À la suite des réformes de juillet 2020, une telle décision de ne pas poursuivre est aujourd'hui également soumise à un contrôle judiciaire par les juridictions civiles, comme c'est le cas pour les décisions du chef de la police lorsque la police est compétente pour poursuivre. Ces recours peuvent notamment être introduits par le médiateur, l'auditeur général, la Commission permanente de lutte contre la corruption et le commissaire aux normes de la vie publique, qui ont obtenu le statut de parties lésées.

3.2. Lutte contre la corruption

46. Comme l'a souligné le GRECO dans son rapport d'évaluation sur Malte établi dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation²³, ainsi que le rapport d'enquête indépendante sur le meurtre de Daphne Caruana Galizia, les déficiences du système d'équilibre des pouvoirs et du cadre de l'État de droit ont rendu le secteur public maltais vulnérable à la corruption. Cette situation est aggravée par la relativement petite taille du pays et par le fait que l'économie maltaise est principalement orientée vers les secteurs des services financiers (offshore) et des jeux en ligne. Bien que «Malte dispose sur le papier d'un arsenal impressionnant d'institutions publiques impliquées dans des fonctions de contrôles et d'équilibre des pouvoirs»²⁴, la perception de la corruption est élevée avec peu de réactions visibles aux allégations de corruption, ce qui a créé un sentiment d'impunité pour ces actes en l'absence de stratégie globale cohérente de prévention de la corruption dans les institutions publiques²⁵. Afin d'attirer l'attention sur l'ampleur et la gravité du problème, l'enquête indépendante a conclu qu'il régnait à Malte une «culture de l'impunité», qui, selon beaucoup d'interlocuteurs, conjuguée à une «omerta institutionnelle», avait créé une situation dans laquelle, jusqu'au meurtre de Daphne Caruana Galizia, les personnes proches du pouvoir politique dans le pays étaient pratiquement intouchables. Venir à bout de cette culture de l'impunité et de cette omerta institutionnelle est l'un des principaux défis à relever par la société maltaise et ses institutions démocratiques.

47. Outre les structures chargées de faire respecter la loi, Malte dispose de deux organes institutionnels spécialisés dans la lutte contre la corruption et sa prévention: la Commission permanente de lutte contre la corruption et le commissaire aux normes de la vie publique. Ces institutions sont complétées par l'auditeur général, qui contrôle les dépenses des organismes publics, et la Cellule d'analyse du renseignement financier, qui est l'instance maltaise spécialisée dans la lutte contre le blanchiment de capitaux.

48. La Commission permanente de lutte contre la corruption a été créée en 1988 pour conseiller les organes ministériels sur les questions de lutte contre la corruption et enquêter sur les pratiques de corruption présumées ou suspectées de la part d'agents publics. Elle est composée de trois membres qui, depuis les réformes de 2020, sont nommés par le Président: le premier sur la base d'une résolution adoptée à la majorité des deux tiers par le parlement, le deuxième sur recommandation du Premier ministre et le troisième sur recommandation du chef de l'opposition. Auparavant, ses membres étaient nommés par le Président sur les conseils du Premier ministre après consultation du chef de l'opposition, ce qui réduisait son indépendance, sachant que de surcroît, elle rend compte au ministre de la Justice. Les réformes ont également conféré à la commission le droit de signaler directement les cas constatés de corruption au procureur général, ce qu'elle ne pouvait pas faire précédemment²⁶. En outre, les réformes ont précisé que le trafic d'influence et les infractions comptables constituaient des actes de corruption relevant de la compétence de la Commission permanente de lutte contre la corruption. En raison de ces faiblesses structurelles, la commission a, pour l'heure, obtenu peu, voire pas de résultats concrets en matière de lutte contre la corruption et de prévention de celle-ci à Malte. Dans son rapport d'évaluation sur Malte, le GRECO a noté que la Commission permanente de lutte contre la corruption était un organe faible, dont les pouvoirs d'enquête étaient limités à un petit nombre d'infractions pénales, et dont la «contribution aux efforts de lutte contre la corruption de Malte [avait] été négligeable»²⁷. Le GRECO s'est également déclaré préoccupé par les problèmes que pouvait poser l'existence de juridictions parallèles entre les mains de la police et de la commission, et a estimé que cette dernière «pourrait être supprimée». La commission a fait valoir qu'en procédant à sa dissolution, Malte manquerait à ses obligations au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, et a fait observer que le nombre relativement faible de poursuites engagées s'expliquait par le niveau élevé de preuves requises pour établir des faits individuels de corruption. Ayant noté que la

23. [GrecoEvalRep\(2018\)6](#).

24. Idem, paragraphe 1.

25. Idem, paragraphe 3.

26. Ces problèmes ont été qualifiés par la Commission de Venise de défaillances structurelles qui nuisent à l'efficacité de la Commission permanente de lutte contre la corruption ([CDL-AD\(2018\)028](#), paragraphe 72).

27. [GrecoEvalRep\(2018\)6](#), paragraphes 104-106.

commission est composée au total de trois membres et d'un secrétaire, nous nous interrogeons sur sa capacité à contribuer à la lutte contre la corruption enracinée et quasi omniprésente à Malte qui a été mise en lumière par le rapport d'enquête indépendante sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia.

49. En 2017, le Parlement maltais a adopté la loi sur les normes de la vie publique. Par la suite, en 2018, le commissaire aux normes de la vie publique a été nommé par le Président de Malte pour un mandat fixe de cinq ans sur la base d'une résolution du parlement adoptée à la majorité des deux tiers. Le commissaire est chargé de vérifier les déclarations d'intérêts et de patrimoine des membres de la Chambre des représentants (y compris les ministres), des secrétaires parlementaires et des assistants parlementaires, ainsi que de certaines autres catégories d'agents publics. De plus, le commissaire enquête sur les violations des normes et règles de déontologie et rend compte de ses conclusions au parlement; il surveille les activités de lobbying et conseille le gouvernement sur ces questions. Le commissaire est tenu de faire rapport au parlement au moins une fois par an sur les activités de son bureau.

50. Les travaux du commissaire sont supervisés par la Commission des normes de la vie publique, qui est composée du Président du parlement, de deux membres nommés par le Premier ministre et de deux membres nommés par le chef de l'opposition. La commission décide de toute action et sanction ultérieure sur la base des rapports reçus du commissaire, ce qui a été perçu comme un obstacle à l'efficacité des activités du commissaire, dans la mesure où la commission est par nature un organe politique, avec des conflits d'intérêts possibles. Depuis les réformes de 2020, le commissaire aux normes de la vie publique peut directement faire rapport au commissaire de police ou au procureur général «lorsqu'il ressort à première vue de l'enquête qu'une infraction pénale ou une pratique de corruption a été commise»²⁸. Pendant notre visite, le commissaire a souligné que le niveau de preuve requis était celui de la «probabilité», sans devoir aller «au-delà de tout doute raisonnable», ce qui garantissait que toute suspicion d'acte de corruption signalée par le commissaire pouvait donner lieu à une enquête appropriée de la police. Ces changements répondent à une recommandation importante de la Commission de Venise et du GRECO.

51. Outre sa fonction de surveillance, le commissaire peut aussi donner des lignes directrices et adresser des recommandations aux autorités, notamment sur la manière dont la législation doit être interprétée lorsqu'il est question de conflits d'intérêts et de corruption. L'actuel commissaire considère que cette mission constitue un élément très important de l'activité de son institution et qu'elle devrait être davantage renforcée et élargie. Le commissaire aux normes de la vie publique est généralement perçu comme une institution efficace et efficiente, ne serait-ce qu'en raison de l'impartialité et de l'engagement de l'actuel titulaire du poste, et plusieurs interlocuteurs ont estimé qu'il fallait accroître ses prérogatives et ses ressources pour pérenniser son travail, et qu'il devait absorber la Commission permanente de lutte contre la corruption. Nous recommandons donc aux autorités de renforcer les pouvoirs et les ressources du commissaire et d'envisager de rationaliser davantage les institutions de lutte contre la corruption afin d'éviter les chevauchements et les interférences entre elles.

52. Deux textes législatifs importants contribuent à prévenir et à lutter contre la corruption: la loi de 2008 sur la liberté d'information et la loi de 2013 sur la protection des lanceurs d'alerte. La loi sur les lanceurs d'alerte est largement considérée comme l'une des meilleures d'Europe même si certaines préoccupations subsistent, notamment le fait que les lanceurs d'alerte qui divulguent des informations aux médias ne sont pas (bien) protégés et que les lanceurs d'alerte externes doivent s'adresser au Bureau du Cabinet des ministres pour bénéficier de l'immunité de poursuites, ce qui, pour le commissaire aux normes de la vie publique, pourrait empêcher des agents publics de se manifester pour dénoncer des actes de fraude et de corruption.

53. La mise en œuvre et le respect de la loi sur la liberté d'information sont un sujet de préoccupation, dans la mesure où bon nombre de ses dispositions ne sont pas ou seulement partiellement appliquées par les autorités et avec de tels retards qu'ils rendent les informations ineffectives. La plupart des représentants des médias et de la société civile que nous avons rencontrés pendant notre visite, ainsi que les institutions publiques, comme celle du médiateur, se sont plaints du manque structurel de suites données à leurs demandes d'information. C'est une situation préoccupante à laquelle il convient de remédier sans tarder. Dans ce contexte, il importe de souligner que pour y parvenir, la seule modification de la législation ne suffira pas: elle devra être accompagnée, dans la même mesure, d'un changement des comportements et du développement d'une culture de transparence et d'ouverture.

54. Malte, en tant que grand centre financier et bancaire international, est très vulnérable au blanchiment de capitaux²⁹. En 2019, dans son rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle, le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

28. [CDL-AD\(2020\)019](#).

29. Moneyval/Groupe d'action financière, rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle, résumé, paragraphe 2.

(Moneyval) et le Groupe d'action financière (GAFI) ont déclaré douter de la capacité de Malte à lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux et à engager des poursuites en la matière, notamment en raison d'un manque de ressources humaines et financières. Malte a été placée sous procédure de suivi renforcée et menacée d'être inscrite sur la liste noire si ces problèmes n'étaient pas réglés lors de la prochaine évaluation mutuelle. Dans leur premier rapport de suivi renforcé de 2021, Moneyval et le GAFI ont considéré que les autorités maltaises avaient accompli des progrès encourageants dans la résolution des problèmes constatés dans le rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle et que sa situation était désormais conforme ou globalement conforme aux recommandations du GAFI. Si le risque de placement sur la liste noire était écarté, des mesures supplémentaires devaient être prises pour respecter pleinement les recommandations. Malte restait par conséquent sous procédure de suivi renforcé.

55. Le programme de résidence par investissement, plus couramment connu sous le nom de programme de «passeports dorés», est également une source de préoccupation particulière en ce qui concerne le blanchiment de capitaux et la corruption. Cette législation permet à de riches investisseurs d'obtenir la nationalité maltaise et donc des passeports de l'Union européenne en échange d'investissements considérables dans l'économie maltaise.

4. Droits de l'homme

56. Malte dispose d'un système institutionnel et juridique de protection des droits de l'homme bien développé. Cependant, un certain nombre de problèmes de droits de l'homme sont récemment passés sur le devant de la scène. L'assassinat de Daphne Caruana Galizia a mis en lumière le problème de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias à Malte, mais l'attention a aussi été attirée sur les droits des femmes et l'égalité entre les sexes, ainsi que sur le traitement des migrants en situation irrégulière et des réfugiés. De plus, la culture de l'impunité³⁰ profondément ancrée évoquée plus haut, porte atteinte à la protection des droits de l'homme dans plusieurs domaines, et en particulier dans celui des médias. Il convient d'y remédier en priorité.

4.1. Liberté des médias

57. Malte dispose d'un environnement médiatique pluraliste, mais la plupart des médias privés sont liés aux principaux partis politiques ou à leurs partisans et promeuvent leur point de vue politique. En conséquence, l'environnement médiatique reflète la profonde polarisation politique de la société maltaise. Cette situation est aggravée par le fait que le radiodiffuseur public est largement considéré comme le porte-parole du gouvernement, toujours favorable au parti qui dispose de la majorité au pouvoir. Dans le même temps, Malte possède une solide infrastructure informatique qui offre à la population un large choix de médias internet.

58. Malte a été classée en 81^{ème} place sur 180 pays dans le Classement mondial 2021 de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières (RSF). Dans son rapport 2021 sur Malte, RSF a notamment conclu que «le musellement de la presse par la structure politique, la discrimination dans l'accès aux informations et un système judiciaire inefficace ont continué à entraver les enquêtes d'intérêt public et à constituer des menaces pour les journalistes exerçant leur métier»³¹, ce qui nous inquiète profondément. L'enquête indépendante ouverte à la suite de l'assassinat de Daphne Caruana Galizia a tiré des conclusions similaires en ce qui concerne la liberté des médias et le rôle des autorités dans cette affaire, ce qui souligne encore davantage la gravité de la situation.

59. Dans son récent rapport sur Malte, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a appelé les autorités à engager des réformes pour renforcer la protection des journalistes et à «s'abstenir de toute conduite propre à encourager le discours de haine contre ces derniers»³². Malheureusement, les représentants des médias que nous avons rencontrés pendant notre visite ont fait savoir que le harcèlement des journalistes, y compris les menaces à leur vie et leur sécurité, ainsi que le *trolling* sur les médias sociaux, se poursuivaient avec autant d'intensité sans, semble-t-il, donner lieu à des enquêtes effectives de la police. Le rapport d'enquête indépendante a recommandé de charger une unité spéciale de la police d'enquêter sur les menaces et les attaques contre les journalistes. Les autorités n'ont pas suivi ce conseil, mais la police elle-même a créé un point de contact spécial pour les journalistes qui s'est apparemment montré plus disposé à enquêter sur les menaces, y compris celles qui provenaient des médias sociaux. Si cette initiative a été

30. Dans leurs communications, les autorités actuelles ont fermement nié l'existence d'une telle culture de l'impunité.

31. [Reporters sans frontières](#), Classement mondial de la liberté de la presse 2021 – Malte.

32. [Rapport](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa visite à Malte du 11 au 16 octobre 2021, p. 4.

saluée par les représentants des médias que nous avons rencontrés, ils ont aussi souligné que, compte tenu de la gravité de la situation, un tel point de contact ne pouvait se substituer à l'unité de police spécialisée recommandée dans le rapport d'enquête indépendante.

60. Comme indiqué dans la précédente partie, les journalistes de Malte rencontrent des obstacles considérables pour obtenir des informations des autorités. En effet, leurs demandes d'informations fondées sur la loi relative à la liberté d'information sont souvent ignorées ou donnent lieu à des réponses excessivement tardives afin de les rendre ineffectives. Les médias jouent un rôle essentiel dans la transparence de l'administration du pays, et, par conséquent, dans le bon fonctionnement des institutions démocratiques et dans la lutte contre la corruption. Des modifications à la loi sur la liberté d'information devraient être adoptées afin de combler les lacunes qui sont arbitrairement utilisées par les autorités pour rejeter les demandes d'information publique.

61. L'utilisation abusive de la législation anti-diffamation pour réduire les journalistes au silence est de plus en plus préoccupante. Si la diffamation est dépenalisée depuis 2018, la législation maltaise en la matière peut être utilisée abusivement, notamment en permettant que des actions en diffamation puissent être intentées au civil contre des héritiers en cas de décès de la personne poursuivie, ce qui a un effet dissuasif sur les journalistes³³. De plus, les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, ou poursuites-bâillons, se multiplient contre les journalistes. Les poursuites-bâillons sont des procès intentés dans l'intention d'intimider, et finalement de censurer les journalistes qui ne peuvent assumer les frais élevés qu'il leur faudrait engager pour se défendre. De telles poursuites sont intentées à Malte comme dans des juridictions étrangères. Le recours à ces procédures représente indubitablement une menace contre la liberté d'expression. Selon certaines informations, les autorités maltaises auraient l'intention de mettre en œuvre une législation contre les poursuites-bâillons et souhaiteraient coordonner cette initiative au niveau européen dans la mesure où il s'agit d'un problème qui transcende les territoires nationaux. Dans le même temps, nous exhortons les autorités maltaises à modifier la législation relative à la diffamation pour empêcher son utilisation abusive.

62. Le rapport d'enquête indépendante a formulé plusieurs recommandations pour renforcer la sécurité des journalistes et préserver la liberté d'expression et la liberté des médias à Malte. Nous exhortons les forces politiques maltaises à mettre pleinement en œuvre ces recommandations sans hésitation ni retard.

63. Dans un développement positif, nous avons été informés qu'un comité d'experts sur les médias a été établi le 11 janvier 2022 et est actuellement présidé par l'ancien président de l'enquête publique. Ses tâches consistent à analyser l'environnement médiatique à Malte et à donner des conseils sur les projets de modification de la législation afin de renforcer la protection de la liberté des médias à Malte.

4.2. Droits des femmes

64. Comme l'a indiqué la Commissaire aux droits de l'homme dans son récent rapport, malgré des progrès considérables, les inégalités entre les femmes et les hommes sont profondément enracinées dans la société maltaise et les attitudes paternalistes et les stéréotypes concernant le rôle des femmes dans la famille et dans la société persistent. Cette situation est souvent perçue comme étant liée à la nature conservatrice de la société maltaise, ce qu'ont contesté les représentants des organisations de femmes que nous avons rencontrés, en attirant notre attention sur le fait que Malte avait adopté en 2018³⁴, avec un soutien considérable de la société, une législation et un plan d'action sur les droits des personnes LGBTI qui étaient, à de nombreux égards, conformes aux bonnes pratiques européennes.

65. Malte a signé et ratifié la plupart des instruments internationaux de protection des droits humains qui concernent les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes, y compris la Convention européenne sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE No. 210, Convention d'Istanbul). Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) a publié son rapport d'évaluation de référence consacré à Malte³⁵ en novembre 2020. Dans ce rapport, le GREVIO s'est félicité des mesures juridiques prises et des modifications apportées à la législation par les autorités maltaises, mais a insisté sur le fait que des efforts bien plus considérables devaient être faits pour mettre en œuvre la convention dans la pratique. À cet égard, il a fait observer que l'approche neutre qui consistait à employer le terme de «violence fondée sur le genre»

33. Par exemple, au moment de son décès, Daphne Caruana Galizia faisait l'objet de 43 procès civils et de 5 procès pénaux intentés par des acteurs politiques maltais. Comme l'a indiqué la Commissaire aux droits de l'homme, plusieurs de ces procédures étaient toujours en cours, dont certaines à titre posthume contre sa famille. Nous ne pouvons qu'exhorter les personnes qui ont engagé ces poursuites à les abandonner sans plus attendre.

34. Poursuivre un processus de renforcement des droits des LGTBI entamé en 2014.

35. [GREVIO/Inf\(2020\)17](#).

dans la législation ne reconnaissait pas les manifestations et les effets disproportionnés de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a insisté sur la nécessité de renforcer l'application d'une perspective de genre et d'améliorer considérablement la formation initiale et continue de tous les professionnels interagissant avec les victimes. Il a également insisté sur la nécessité d'intensifier la coopération inter-institutionnelle. En ce qui concerne les ordonnances de protection, le GREVIO a estimé qu'elles devaient être disponibles indépendamment ou cumulativement à d'autres procédures judiciaires. Les ordonnances de protection posent également un problème, car elles ne constituent pas un moyen de prévenir les infractions et la charge de la preuve incombe à la victime, ce qui pouvait l'exposer à un risque de victimisation.

66. L'actuelle législation relative à l'égalité, à savoir la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes, date de 2003 et, selon de nombreux interlocuteurs, doit être renforcée. Un projet de nouvelle loi sur l'égalité, ainsi qu'une législation relative aux droits de l'homme, dont un projet de loi portant création d'une Commission pour les droits de l'homme et l'égalité, ont été élaborés et présentés, mais le processus d'adoption est au point mort. Nous avons été informés par la majorité au pouvoir et par l'opposition que l'adoption de ces lois aurait lieu lors de la nouvelle convocation du Parlement maltais après les élections du 26 mars 2022. Grâce à la législation adoptée, 12 sièges pour les femmes ont été ajoutés au Parlement maltais à la suite de ces élections. Les disparités en matière d'emploi entre les femmes et les hommes sont importantes à Malte et les femmes demeurent peu représentées en politique et au gouvernement. À cet égard, nous nous félicitons de la législation récemment adoptée pour accroître la représentation des femmes au sein de la nouvelle formation du parlement³⁶. Cela devrait constituer une avancée importante dont s'inspirera, espérons-le, le gouvernement qui sera formé après les élections.

67. Les droits en matière de procréation sont une source de préoccupation. Malte possède l'une des législations les plus strictes en matière d'avortement du monde et est le seul État membre du Conseil de l'Europe à interdire totalement l'avortement, y compris en cas de viol ou de danger pour la vie de la mère. Le fait de chercher à se faire avorter ou de se faire avorter est passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à trois ans, bien que dans la pratique, de telles sanctions ne sont pas infligées. Le fait de pratiquer ou de prescrire un avortement est passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à quatre ans et peut entraîner la perte de l'autorisation d'exercer la médecine³⁷. En revanche, le fait de chercher à se faire avorter ou de se faire avorter à l'étranger n'est pas considéré comme une infraction. Une proposition de légalisation de l'avortement a été présentée en 2021 par un député du parti démocratique³⁸, mais selon les informations disponibles, elle n'aurait pas recueilli le soutien des deux principaux partis. La pilule contraceptive du lendemain n'est légale à Malte que depuis 2016, et de nombreuses pharmacies refuseraient de la délivrer pour des raisons de conscience. Sans vouloir entrer dans un débat idéologique, nous considérons qu'en ce qui concerne les droits et la santé en matière de procréation, la situation doit être améliorée et nous espérons que le nouveau parlement se saisira de cette question à titre prioritaire.

4.3. Migrants et réfugiés

68. Malte est un État méditerranéen qui se trouve en première ligne du phénomène migratoire. Le nombre de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile qui atteignent les côtes maltaises est extrêmement élevé pour un pays relativement peu peuplé comme Malte³⁹. Les autorités maltaises ont fait savoir que leur pays ne pouvait pas faire face seul à de si nombreux migrants et demandeurs d'asile et se sont plaintes du manque de solidarité au sein de l'Union européenne au regard de la situation difficile qu'il traversait. Si nous demandons instamment aux autres États européens de faire preuve d'une solidarité proportionnée avec Malte, cela n'exonère pas Malte de ses responsabilités et obligations en matière de droits de l'homme vis-à-vis des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, point sur lequel a également insisté la Commissaire aux droits de l'homme dans son récent rapport.

69. Il y a peu, les nouveaux arrivants étaient généralement placés en rétention jusqu'à ce qu'une décision soit prise les concernant. En raison de cette façon de procéder et de l'arrivée d'un nombre croissant de migrants, une situation encore aggravée par la pandémie de covid-19, le système d'accueil des migrants a

36. Le nouveau parlement comptera 22 femmes parlementaires, soit 28% des parlementaires, le plus grand nombre jamais atteint.

37. [Rapport](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa visite à Malte du 11 au 16 octobre 2021.

38. Le parti démocratique est un nouveau parti formé en 2016. Aux élections de 2016, il a obtenu deux sièges au parlement et c'était la première fois qu'un autre parti que les deux principaux partis, le parti nationaliste et le parti travailliste, était élu au parlement. En octobre 2020, il a fusionné avec le parti démocratique alternatif.

39. En 2019, 3 406 migrants sont arrivés par la mer, ils étaient 2 281 en 2020 et leur nombre a été ramené à environ 600 en 2021.

été submergé. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a mené une visite *ad hoc* à Malte du 17 au 22 septembre 2020, qui l'a amené à la conclusion que les centres d'accueil étaient au bord de l'effondrement, et qu'en particulier, la protection des personnes vulnérables n'était pas assurée. Certaines mesures spécifiques de lutte contre la covid-19 se sont révélées si problématiques qu'elles pouvaient s'apparenter à des traitements inhumains et dégradants incompatibles avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5)⁴⁰.

70. Bien que Malte ait aboli la détention obligatoire des migrants, dans la pratique, beaucoup d'entre eux sont toujours placés en rétention, et, malgré les efforts considérables des autorités, la situation reste préoccupante dans les centres d'accueil et les centres de rétention. Des efforts supplémentaires sont nécessaires en la matière.

71. Dans son dernier rapport sur Malte⁴¹, l'ECRI s'est inquiétée du niveau élevé d'hostilité à l'égard des immigrés, de l'absence de stratégie d'intégration à long terme pour les réfugiés et les bénéficiaires de formes locales de protection, ainsi que des risques d'exploitation des migrants dans des emplois non déclarés ou par des salaires extrêmement bas. L'ECRI a également attiré l'attention sur le caractère très restrictif des règles en matière de regroupement familial, qui ne prenaient en compte que les conjoints et les enfants mineurs non mariés dans la définition des membres de la famille.

4.4. Autres questions concernant les droits humains

72. Dans son dernier rapport sur Malte, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) s'est inquiété de ce que Malte restait un pays de destination pour les victimes de la traite des êtres humains⁴². Il a estimé que la définition légale de la traite des êtres humains devait être modifiée et que le fait que l'infraction de traite soit commise contre un enfant devait être considéré comme une circonstance aggravante. Un service d'assistance et de soutien aux victimes de la traite devait être mis en place, une formation devait être dispensée à tous les professionnels chargés de mettre en œuvre les mesures d'assistance et de protection des victimes de la traite et un système statistique complet et cohérent sur la traite devait être développé.

73. Dans son rapport⁴³, l'ECRI s'est déclarée préoccupée par le discours de haine et les actes de violence inspirés par la haine. Le Code pénal ne réprime l'incitation à la haine ou à la violence que si la ou les personnes concernées se trouvent à Malte. Il convient de remédier à cette situation.

5. Conclusions

74. Les événements qui ont suivi l'assassinat de Daphne Caruana Galizia ont mis en lumière une polarisation politique et sociale profondément ancrée dans la société maltaise et un dysfonctionnement systémique des institutions démocratiques dans le pays. L'avis de la Commission de Venise sur le système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que le rapport de la commission publique indépendante mise en place par les autorités à la suite de l'assassinat de Daphne Caruana Galizia ont constitué un moment décisif pour le pays. Les autorités et le Parlement maltais ont réagi en adoptant une série de réformes bienvenues pour remédier aux lacunes de l'institution démocratique et de l'État de droit. Si ces réformes constituent un progrès notable, elles ne répondent que partiellement aux préoccupations et aux lacunes constatées. Une réforme complète et globale des institutions démocratiques et du système d'équilibre des pouvoirs de Malte est toujours nécessaire et urgente. Un aspect essentiel de cette réforme devrait être une réforme en profondeur du Parlement maltais, en vue d'établir un parlement à temps plein capable d'assurer un contrôle parlementaire adéquat et de reprendre l'initiative législative. Cela permettrait également à Malte de remédier à une série de vulnérabilités importantes de ses institutions politiques aux conflits d'intérêts et à la corruption.

75. Nous nous félicitons du fait que la nécessité d'une réforme globale des institutions démocratiques de Malte, y compris de son Parlement, est soutenue par toutes les principales forces politiques de Malte, et même par une majorité considérable de la société maltaise. Dans ce rapport et cette résolution, nous avons présenté un certain nombre de recommandations pour ces réformes qui devraient aider à guider les autorités

40. [Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe](#) exhorte Malte à améliorer le traitement des migrants privés de liberté (2020).

41. [ECRI\(2018\)19](#) – Rapport de l'ECRI sur Malte (cinquième cycle de monitoring – 2018).

42. [GRETA\(2017\)3](#) – Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par Malte.

43. [ECRI\(2018\)19](#), op.cit.

et le Parlement maltais dans cette tâche importante. Nous sommes convaincus que le Conseil de l'Europe, et plus particulièrement sa Commission de Venise, peut et doit jouer un rôle important en aidant les autorités à élaborer et à mettre en œuvre ces réformes indispensables. L'Assemblée devrait continuer à suivre de près ce processus et nous suggérons donc que la commission de suivi accepte de présenter à l'Assemblée un prochain rapport d'examen périodique sur le respect des obligations d'adhésion de Malte, au plus tard dans cinq ans.