



Strasbourg, le 23 juillet 2026

CDL-PI(2026)012

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MALTE

AVIS URGENT

SUR

**LE PROJET D'AMENDEMENT À LA LOI SUR LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE**

Rendu le 23 juillet 2026
en vertu de l'article 14a du règlement intérieur révisé
de la Commission de Venise

sur la base des observations de

M. Richard BARRETT (expert, ancien membre, Irlande)
M. Iain CAMERON (membre, Suède)
Mme Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ (membre, Espagne)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Portée de l'avis	3
III.	Contexte	4
IV.	Le projet d'amendement	7
V.	Analyse	9
A.	Élaboration du projet d'amendement et procédure législative	9
B.	Standards applicables	10
C.	La Commission des nominations et de la discipline	12
1.	Composition	12
2.	Ressources humaines et financières	15
D.	La procédure de nomination	15
1.	Portée de la réforme	15
2.	Aperçu des changements	16
3.	Procédure de sélection et de nomination	17
E.	La procédure disciplinaire et la destitution	18
1.	Aperçu	18
2.	Destitution	19
3.	La procédure disciplinaire	19
4.	Le cas des juges et magistrats en exercice occupant la présidence	20
F.	Le Code de déontologie	20
VI.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Par lettre du 12 mai 2026, M. Jonathan Attard, ministre de la Justice et de la Réforme du secteur de la construction de Malte, a demandé un avis urgent à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur un projet d'amendement à la loi sur la justice administrative (ci-après « le projet d'amendement ») ([CDL-REF\(2026\)026](#)).

2. Le 28 mai 2026, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation d'un avis urgent, sur la base de l'article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission.

3. M. Richard Barrett, M. Iain Cameron et Mme Itziar Gómez Fernández ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

4. Les 24 et 25 juin 2026, une délégation de la Commission composée de M. Richard Barrett et de Mme Itziar Gómez Fernández, accompagnée de Mme Delphine Freymann, secrétaire adjointe, et de M. Salvador Luz, du Secrétariat, a effectué une visite à La Valette, Malte. Au cours de cette visite, la délégation a rencontré M. Clifton Grima, récemment nommé ministre de la Justice, de la Recherche et de l'Innovation, ainsi que des représentants de la majorité parlementaire et de l'opposition, et l'ombudsman. Des réunions ont également été organisées avec des associations professionnelles, des organisations de la société civile, des universitaires et des partenaires internationaux. La délégation a été informée que le président de la Cour suprême estimait qu'il n'était pas approprié que lui-même ou d'autres membres du pouvoir judiciaire participent aux discussions sur le projet d'amendement, étant donné que celui-ci pourrait par la suite faire l'objet d'un contrôle juridictionnel en cas de contestation judiciaire. La Commission remercie les autorités maltaises pour l'excellente organisation de cette visite.

5. Cet avis urgent a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet d'amendement. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Cet avis urgent a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs ainsi que des résultats des réunions tenues les 24 et 25 juin 2026. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration des avis d'urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis d'urgent a été transmis aux autorités maltaises le 17 juillet 2026 pour commentaires. Le 21 juillet 2026, dans le cadre de l'élaboration du présent avis urgent, les autorités maltaises ont soumis à la Commission de Venise une série de propositions d'amendements visant à donner suite aux recommandations de la Commission ([CDL-REF\(2026\)036](#)). L'avis urgent a ensuite été publié le 23 juillet 2026, conformément à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. Il sera soumis à la Commission de Venise pour entérinement lors de sa 148^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2026).

II. Portée de l'avis

7. Cet avis urgent porte sur l'évaluation des modifications proposées à la loi sur la justice administrative¹ (ci-après dénommée « AJA »), en particulier l'introduction des nouvelles parties IVA et IVB.² Ces modifications visent à régir un certain nombre de tribunaux spécialisés à Malte qui fonctionnent en dehors du système judiciaire ordinaire et sont désignées sous le nom de « tribunaux administratifs ». Plus précisément, l'avis examine les dispositions proposées régissant la nomination, la durée du mandat ainsi que les cadres disciplinaires et déontologiques applicables aux membres de ces tribunaux administratifs. Cet avis urgent n'examinera ni n'évaluera donc le système administratif existant dans son ensemble, ni les

¹ [Loi sur la justice administrative](#).

² [CDL-REF\(2026\)026](#).

dispositions actuelles de l'AJA, car cela dépasse son champ d'application. En outre, cet avis urgent n'abordera pas la question de l'adéquation ou de la suffisance du système actuel de recours contre les décisions des tribunaux administratifs, ni n'examinera la question plus large du cadre réglementaire et de surveillance à Malte.

8. Au cours de la visite, certains interlocuteurs ont estimé que ces tribunaux administratifs devraient être intégrés dans un système de justice administrative à part entière, qui offrirait un cadre juridique plus large et plus cohérent. À l'inverse, d'autres interlocuteurs ont considéré que la réforme envisagée était déjà suffisante pour remédier aux lacunes du système actuel des tribunaux administratifs.

9. La Commission de Venise rappelle qu'elle avait précédemment émis des réserves quant au « nombre étonnamment élevé » de tribunaux spécialisés à Malte, en raison notamment des procédures de nomination particulières impliquant le pouvoir exécutif.³

10. Le rôle de la Commission de Venise n'est pas d'évaluer l'opportunité d'une réforme donnée en tant que telle. Une telle appréciation relève de la prérogative souveraine et de la marge d'appréciation politique dont jouissent les autorités et le peuple maltais. Par ailleurs, la question de savoir si le projet de loi proposé est compatible avec la Constitution maltaise relève de la compétence de la Cour constitutionnelle de Malte. En conséquence, la Commission limitera son évaluation aux principales questions soulevées par le projet d'amendement, en les examinant à la lumière des normes européennes pertinentes et de la pratique constitutionnelle européenne comparative.

11. La Commission de Venise souligne que le fait que cet avis urgent n'examine pas certaines dispositions ou certains aspects du système maltais des tribunaux administratifs ne doit pas être interprété comme exprimant une quelconque opinion, qu'elle soit positive ou négative, sur ces dispositions ou ces questions.

III. Contexte

12. Les organes administratifs spécialisés et les autorités de régulation relevant de la sphère publique, mais ne faisant pas partie des juridictions officielles, se sont multipliés dans tous les États depuis le XIX^e siècle, à mesure que les fonctions gouvernementales se sont étendues et sont devenues plus complexes. La conception de ces organes a varié au fil du temps, ce qui a donné lieu à une accumulation *ad hoc* de structures juridiques. Tous ces organismes doivent disposer d'une base juridique pour exercer leurs fonctions publiques.⁴ La nécessité d'une base juridique spécifique est particulièrement pressante lorsque l'organisme exerce une fonction juridictionnelle relevant de la justice administrative.

13. De nombreux organismes et régulateurs disposent de pouvoirs décisionnels administratifs importants, mais ne sont pas considérés comme des instances juridictionnelles. Certains peuvent cumuler des rôles administratifs et juridictionnels. À ces dernières fins, ils sont considérés comme des instances juridictionnelles. La qualification de certains organismes et fonctions comme administratifs et d'autres comme juridictionnels — ces derniers étant souvent identifiés comme des tribunaux exerçant un rôle « quasi-judiciaire » — relève des traditions constitutionnelles et juridiques nationales.

14. Contrairement aux juridictions caractérisées par un ordre administratif distinct, Malte ne dispose pas d'un système séparé de tribunaux administratifs. Au contraire, les litiges relevant

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)021](#), Malte – Avis urgent sur la réforme des garanties d'un procès équitable relatives aux sanctions administratives substantielles, § 68 ; [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte – Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, § 80.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée de l'État de droit, Critère II.A.2 sur les « Procédures législatives », § 28.

du droit administratif relèvent de la compétence des tribunaux civils ordinaires et sont jugés comme des affaires civiles. Dans ce contexte, l'article 469A du Code d'organisation et de procédure civile (ci-après « le COCP ») confère aux tribunaux civils la compétence d'exercer un contrôle juridictionnel des actes administratifs.⁵

15. Toutefois, la Constitution maltaise prévoit également l'existence d'autres « autorités adjudicatives » qui ne constituent pas des tribunaux ordinaires mais qui peuvent statuer sur les droits et obligations des personnes, dans les limites fixées par la loi.⁶ À cet égard, l'article 39, paragraphe 2, de la Constitution maltaise stipule que « tout tribunal ou autre autorité adjudicative prévue par la loi pour déterminer l'existence ou l'étendue des droits ou obligations civils doit être indépendant et impartial ».⁷

16. Dans ce contexte constitutionnel, chaque loi instituant une autorité réglementaire ou publique spécifique prévoit généralement un droit de recours contre les décisions de cette autorité, soit devant un tribunal administratif spécialisé créé en vertu de cette même loi⁸, soit devant le Tribunal de contrôle administratif (ci-après « le ART »), institué en vertu de l'AJA.⁹ Les décisions de ces tribunaux administratifs sont, à leur tour, dans la plupart des cas, susceptibles d'un recours supplémentaire devant la Cour d'appel, conformément à la législation applicable, à savoir l'AJA¹⁰ ou le COCP. Selon le cadre législatif applicable, ces recours peuvent se limiter aux points de droit ou s'étendre à la fois aux questions de fait et de droit.

17. Dans ce contexte, l'article 469A du COCP confère aux tribunaux civils une compétence (résiduelle) de première instance pour contrôler les actes administratifs qui ne relèvent pas de la compétence de l'ART ou d'autres tribunaux administratifs spécialisés.

18. Ces tribunaux administratifs spécialisés sont généralement composés d'un président et de deux membres supplémentaires, bien que leur composition varie en fonction du cadre juridique respectif. Les membres sont le plus souvent nommés en dehors du corps judiciaire, mais, dans certains cas, le président doit être un juge ou un magistrat.¹¹ Selon la législation applicable, les exigences formelles relatives aux qualifications professionnelles – telles que l'expérience ou l'expertise dans chaque domaine technique – et les critères d'inéligibilité varient et peuvent être totalement absents. La durée du mandat des membres des tribunaux administratifs est, dans la plupart des cas, de trois ans, bien que certains tribunaux prévoient

⁵ Article 469A du [Code d'organisation et de procédure civile](#).

⁶ L'article 39, paragraphe 2, de la [Constitution de Malte](#) dispose que « tout tribunal ou autre autorité adjudicative prévue par la loi [italiques ajoutées] pour statuer sur l'existence ou l'étendue des droits ou obligations civils doit être indépendant et impartial ». Voir également, à cet égard, Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)014](#), Malte – Avis sur le projet de loi sur l'égalité et la loi sur les droits de l'homme et l'égalité, § 23.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)014](#), Malte – Avis sur le projet de loi sur l'égalité et la loi sur les droits de l'homme et l'égalité, § 33.

⁸ Une liste exhaustive des tribunaux administratifs existants, accompagnée des lois constitutives correspondantes, figure à l'annexe I de la [loi sur la justice administrative](#).

⁹ En vertu des articles 5, paragraphes 1 et 2, de la [loi sur la justice administrative](#), le Tribunal de contrôle administratif (ART) est compétent pour connaître des catégories spécifiques d'actes administratifs qui lui sont expressément attribuées, soit par la loi sur la justice administrative elle-même, soit par toute autre loi. Conformément à l'article 22, paragraphe 1, de la [loi sur la justice administrative](#), toutes les décisions de l'ART sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel.

¹⁰ Conformément à l'article 22, paragraphe 2, de la [loi sur la justice administrative](#), l'annexe II de cette loi détermine si la Cour d'appel, siégeant dans le cadre de sa compétence inférieure ou supérieure, est compétente pour contrôler certaines catégories d'actes administratifs.

¹¹ Par exemple, dans le cas du Tribunal de contrôle administratif, le président doit être soit un juge ou un magistrat en exercice, soit un ancien juge ou magistrat (article 8, paragraphe 4, de la [loi sur la justice administrative](#)) ; dans le cas du Tribunal des brevets et des marques, le président doit être soit un juge, soit un magistrat (article 58A, paragraphe 2, de la [loi sur les brevets et les dessins et modèles](#)).

un mandat de cinq ans.¹² Un renouvellement du mandat est parfois possible.¹³ Les membres exercent généralement leurs fonctions à temps partiel, mais dans certains cas, le président est nommé à temps plein.¹⁴ Les motifs de destitution des membres peuvent être précisés dans la loi applicable,¹⁵ ou être totalement absents.¹⁶

19. En vertu de l'AJA, tous les tribunaux administratifs doivent respecter le droit des parties à un procès équitable, y compris les principes de justice naturelle, à savoir « *nemo judex in causa sua* » et « *audi et alteram partem* ». ¹⁷ En outre, les tribunaux administratifs doivent garantir l'égalité procédurale entre les parties, veiller à ce que la procédure soit contradictoire et motiver chacun de leurs jugements.¹⁸

20. Comme indiqué plus haut, dans des avis antérieurs, la Commission de Venise a relevé que « Malte comptait un nombre étonnamment élevé de tribunaux spécialisés statuant dans certains domaines » et que ceux-ci étaient soumis à « des procédures de nomination particulières impliquant le pouvoir exécutif ». ¹⁹ Dans la plupart des cas, les membres de ces tribunaux administratifs sont nommés soit directement par le ministre du secteur concerné (comme c'est le cas pour le Tribunal des services financiers²⁰ et le Tribunal d'appel des licences de police²¹), soit par le président de Malte sur avis du Premier ministre (comme c'est le cas pour le Tribunal du bâtiment et de la construction²², le Tribunal de contrôle administratif²³, le Tribunal d'appel en matière de protection internationale²⁴ et le Tribunal des petites créances²⁵). Dans certains cas, ces membres sont nommés directement par le Premier ministre (comme c'est le cas pour le Tribunal des litiges de consommation²⁶ et le Tribunal d'arbitrage et des brevets²⁷).

21. Ces dernières années, la Commission européenne a identifié des préoccupations concernant l'implication du pouvoir exécutif dans la nomination des membres des tribunaux administratifs.²⁸ Dans son rapport 2022 sur l'État de droit, elle a déclaré ce qui suit :²⁹

« Des préoccupations ont été exprimées concernant l'indépendance des tribunaux spécialisés, car bon nombre d'entre eux sont nommés selon une procédure impliquant le

¹² La durée du mandat est, par exemple, de trois ans pour les membres du Tribunal du bâtiment et de la construction, du Tribunal des services financiers, du Tribunal d'appel chargé de la protection des informations et des données et du Tribunal d'appel chargé de la protection internationale, et de cinq ans pour les membres du Tribunal du travail et du Tribunal des petites créances.

¹³ C'est le cas, par exemple, des membres du Tribunal de l'arbitrage et des brevets ; voir l'article 58A, paragraphe 4, de la [loi sur les brevets et les dessins et modèles](#).

¹⁴ C'est le cas, par exemple, du président du Tribunal d'appel en matière de protection internationale ; voir l'article 5, paragraphe 1, de la [loi sur la protection internationale](#).

¹⁵ Voir, par exemple, l'article 6 de la [loi sur la protection internationale](#).

¹⁶ C'est le cas, par exemple, du Tribunal d'appel pénitentiaire ; voir l'article 79 du [Règlement sur les prisons \(législation subsidiaire 260.03\)](#).

¹⁷ Article 3, paragraphe 2, point a), de la [loi sur la justice administrative](#).

¹⁸ Points c), e) et h) de l'article 3, paragraphe 2, de la [loi sur la justice administrative](#).

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)019](#), Malte – Avis sur dix lois et projets de loi mettant en œuvre les propositions législatives faisant l'objet de l'avis CDL-AD(2020)006, § 97, et de l'avis [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte – Dispositions constitutionnelles, séparation des pouvoirs et indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, § 80.

²⁰ Article 21, paragraphe 2, de la [loi sur l'Autorité des services financiers de Malte](#).

²¹ Article 4, paragraphe 2, de la [loi sur les autorisations de police, règlement relatif aux procédures d'autorisation](#).

²² Article 36 de la [loi sur l'Autorité du bâtiment et de la construction](#).

²³ Article 8, paragraphe 2, de la [loi sur la justice administrative](#).

²⁴ Article 5, paragraphe 1, de la [loi sur la protection internationale](#).

²⁵ Article 4, paragraphe 2, de la [loi sur le tribunal des petites créances](#).

²⁶ Article 17, paragraphe 2, de la [loi sur la consommation](#).

²⁷ Article 58A, paragraphe 2, de la [loi sur les brevets et les dessins et modèles](#).

²⁸ Voir [le rapport sur l'État de droit de 2020](#), [le rapport sur l'État de droit de 2021](#), [le rapport sur l'État de droit de 2022](#), [le rapport sur l'État de droit de 2023](#), [le rapport sur l'État de droit de 2024](#) et [le rapport sur l'État de droit de 2025](#).

²⁹ [Rapport sur l'État de droit 2022](#), p. 5.

pouvoir exécutif et ne jouissent pas du même niveau d'indépendance que celui de la justice ordinaire. De plus, les décisions de bon nombre de ces tribunaux ne font l'objet d'un contrôle juridictionnel que sur les points de droit, et non sur les points de fait. »

22. Plus récemment, dans son rapport 2025 sur l'État de droit, la Commission européenne a déclaré ce qui suit :³⁰

« Le gouvernement propose de supprimer l'implication du pouvoir exécutif dans la nomination des membres des tribunaux spécialisés afin de répondre aux préoccupations concernant leur indépendance. Comme indiqué dans le rapport 2024 sur l'État de droit, dans le cadre du [Programme pour la relance et la résilience], Malte s'est engagée à procéder à une révision du cadre régissant les tribunaux spécialisés et à consulter la Commission de Venise sur d'éventuelles modifications visant à renforcer leur indépendance. (...) Dans un arrêt rendu en octobre 2024, la Cour européenne des droits de l'homme [ci-après dénommée « la Cour »] a mis en évidence des lacunes dans les garanties d'indépendance de l'un des tribunaux spécialisés maltais (à savoir la Commission d'appel en matière d'immigration). Parmi les principales conclusions, figuraient l'absence d'une procédure de nomination appropriée de ses membres et l'absence de critères de sélection fondés sur le mérite. (...) Dans ce contexte, les parties prenantes ont réitéré leurs préoccupations concernant l'indépendance des tribunaux spécialisés ».

IV. Le projet d'amendement

23. Dans sa lettre adressée à la Commission de Venise, le ministre de la Justice et de la Réforme du secteur de la construction a rappelé que la réforme envisagée constituait un élément clé des engagements pris par le gouvernement maltais dans le cadre du Plan de relance et de résilience de Malte (ci-après « RRP »), dans le contexte duquel la « [p]ublication au Journal officiel d'un ou plusieurs actes législatifs relatifs à l'indépendance des tribunaux spécialisés, en tenant compte de l'avis urgent de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe publié en juillet 2026 » représente un jalon .³¹

24. La demande du ministre était accompagnée d'une évaluation du cadre juridique existant régissant les tribunaux administratifs à Malte, ainsi que d'un projet d'amendements à la loi AJA³² et d'un paragraphe explicatif selon lequel :

« Les objectifs et les motifs du présent projet de loi sont de renforcer la procédure de nomination des membres des tribunaux administratifs et d'affirmer les principes d'intégrité de ce processus en prévoyant que les nominations aux principaux tribunaux administratifs soient effectuées par le président de Malte, sur avis d'une commission indépendante dont la création est proposée par le présent projet de loi, tout en renforçant les garanties

³⁰ [Rapport 2025 sur l'État de droit](#), p. 4.

³¹ Un « examen de l'indépendance des tribunaux spécialisés » constitue une étape clé du Plan national de relance et de résilience de Malte, tel que soumis à la Commission européenne et approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 28 septembre 2021, puis modifié en dernier lieu le 18 novembre 2025. Selon l'étape clé 6.4 révisée, « [u]ne évaluation de l'indépendance des tribunaux spécialisés sera menée par les autorités maltaises ; elle comprendra au moins (i) une évaluation des garanties d'indépendance relatives à la nomination des membres des tribunaux spécialisés, (ii) une évaluation des garanties permettant le contrôle des décisions de ces tribunaux par les cours d'appel ordinaires, et (iii) des mesures visant à renforcer l'indépendance des tribunaux spécialisés. Publication au Journal officiel d'un ou de plusieurs actes législatifs relatifs à l'indépendance des tribunaux spécialisés, en tenant compte de l'avis urgent de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe publié en juillet 2026. Le ou les actes législatifs entreront en vigueur à l'issue d'une période de transition raisonnable et au plus tard le 31 décembre 2026. Cette entrée en vigueur sera automatique et n'entraînera aucune autre mesure d'application législative. » Voir, à cet égard, [Annexe à la proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution du 5 octobre 2021 portant approbation de l'évaluation du plan de relance et de résilience de Malte](#) (13/07/2026), p. 45.

³² [CDL-REF\(2026\)026](#).

d'indépendance et d'impartialité dans le fonctionnement desdits tribunaux. Le projet de loi prévoit également les motifs de destitution des présidents et des membres des tribunaux administratifs, ainsi que le droit de faire appel de cette destitution devant la Cour d'appel, et instaure un code de déontologie pour les personnes occupant lesdites fonctions. »

25. En bref, les principales modifications proposées dans le projet d'amendement peuvent être résumées comme suit :

- a) Une Commission des nominations et de la discipline au sein des tribunaux administratifs serait créée et se verrait confier un double mandat : d'une part, lancer des appels à candidatures et conseiller le président de Malte sur la nomination des membres des tribunaux (projet d'article 23C) ; et d'autre part, exercer des pouvoirs disciplinaires à l'égard de ces membres, ses décisions pouvant faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel (projet d'article 23I).
- b) Les nouvelles règles relatives à la nomination des membres des tribunaux administratifs ne s'appliqueraient qu'aux tribunaux administratifs énumérés à l'annexe IV (projets d'articles 23C, paragraphe 1, et 23F, paragraphe 1).
- c) La Commission serait composée d'un président, qui serait un juge ou un magistrat à la retraite, et de deux membres supplémentaires choisis parmi les secrétaires permanents en exercice. Tous les membres seraient sélectionnés par le président de Malte, sur avis préalable du Conseil des ministres (projet d'article 23A, paragraphes 1 et 2).
- d) Avant de rendre un avis sur une nomination, la Commission serait tenue de vérifier que les candidats font preuve d'intégrité et jouissent d'une bonne réputation, qu'ils possèdent les compétences et l'expérience requises, qu'ils sont capables d'agir de manière indépendante et impartiale, et qu'ils ne sont pas s à un conflit d'intérêts réel ou apparent (projets d'articles 23C, paragraphes 2 et 3). Des critères formels d'inéligibilité seraient également établis (projet d'article 23D, paragraphe 1).
- e) Les membres des tribunaux administratifs ne seraient pas autorisés à exercer leur profession dans les affaires portées devant le tribunal administratif auquel ils sont nommés (projet d'article 23D, paragraphe 3).
- f) Les nominations seraient généralement d'une durée déterminée de cinq ans, avec possibilité de renouvellement pour un mandat supplémentaire, à condition que la personne concernée présente à nouveau sa candidature et soit retenue à l'issue d'un nouvel appel à candidatures ouvert (projet d'article 23(D)(4)).
- g) Le ministre de la Justice pourrait édicter un code de déontologie applicable aux membres des tribunaux administratifs (projet d'article 23(G)(2)). Ce code serait apparemment applicable par la Commission au moyen de directives et de recommandations adressées aux membres des tribunaux administratifs figurant à l'annexe IV (projet d'article 23I(4)). Une version préliminaire de ce code figure déjà à l'annexe V du projet d'amendement.
- h) La destitution des membres des tribunaux administratifs interviendrait pour cause d'incapacité à exercer leurs fonctions ou de faute grave. Cette destitution serait prononcée par le président de Malte, sur avis de la Commission (projet d'article 23(I)(1)).
- i) La Commission serait également habilitée à imposer des sanctions disciplinaires, à condition que celles-ci soient proportionnées et respectent les principes de justice naturelle (projet d'article 23 I, paragraphe 2).
- j) Tant les mesures disciplinaires que les décisions de destitution seraient susceptibles de recours devant la Cour d'appel (projet d'article 23, paragraphe I, point 3).
- k) Les nouvelles règles relatives à la nomination des membres des tribunaux administratifs ne s'appliqueraient qu'aux nouvelles nominations effectuées dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la partie IVA du projet d'amendement (projet d'article 23F, paragraphe 1).

V. Analyse

A. Élaboration du projet d'amendement et procédure législative

26. Le projet d'amendement soumis à la Commission de Venise le 12 mai 2026 a été élaboré par le ministère de la Justice et de la Réforme du secteur de la construction avant les élections législatives du 30 mai 2026. Lors de ces élections, le Parti travailliste a obtenu une nouvelle majorité parlementaire et un nouveau gouvernement a été formé en conséquence. Malgré cette continuité politique, il y a eu un changement de titulaire du portefeuille de la justice, ainsi qu'un changement de nom, de structure et de fonctions du ministère. Avant la visite de la délégation de la Commission de Venise les 24 et 25 juin, le projet d'amendement n'avait pas été publié ni rendu accessible au public. Le 7 juillet 2026, le ministre de la Justice, de la Recherche et de l'Innovation a soumis le titre du projet d'amendement au Parlement pour une première lecture.³³

27. Au cours de la visite, les interlocuteurs de la majorité parlementaire ont indiqué que le Parlement venait tout juste d'être constitué et que les commissions parlementaires compétentes n'avaient pas encore été formées. Ils ont en outre souligné que les consultations publiques officielles ne sont pas menées au stade où un projet de loi est examiné par le Conseil des ministres, mais plutôt une fois que la procédure parlementaire a été engagée. La délégation a été informée que le processus législatif à venir s'articulerait autour de trois lectures et d'une phase de travail en commission.³⁴ Au cours de la phase de travail en commission, chaque disposition du projet d'amendement serait examinée séparément et en détail lors de débats ouverts au public. La société civile et les autres parties prenantes pourraient, selon les informations fournies, également participer à ces débats.

28. La délégation a également été informée par d'autres parties prenantes qu'aucun processus consultatif n'avait été mené ni avant ni pendant la préparation du présent projet d'amendement, et qu'il n'y avait pas eu de débat public sur la question.

29. Dans sa Liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise a souligné que la qualité de la législation dépend largement de la qualité du processus législatif, qui doit être efficace, transparent, responsable, inclusif et démocratique. Les procédures législatives devraient permettre des consultations ciblées et transparentes des parties prenantes concernées par le projet de loi, ainsi que de la société civile, des groupes de réflexion et du grand public, le cas échéant. En outre, le texte du projet d'acte législatif doit être accessible et, le cas échéant, accompagné d'une documentation explicative solide et d'analyses d'impact.³⁵

30. Par ailleurs, la Commission de Venise a exprimé ses préoccupations quant à l'adoption précipitée de lois régissant des aspects clés de l'ordre juridique sans consultation appropriée de l'opposition, des experts et de la société civile. Elle a en outre souligné que la législation introduisant des changements structurels significatifs ou traitant de questions d'une importance majeure pour la société nécessite un examen minutieux et une analyse d'impact approfondie.³⁶

³³ [Parlement de Malte – Projet de loi sur la justice administrative \(modification\)](#).

³⁴ Voir la section VIII du [Règlement intérieur de la Chambre des représentants \(législation subsidiaire Const.02\)](#). Voir également : [Parlement de Malte – Processus législatif](#).

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée de l'État de droit, Critère II.A.6 sur les « Procédures législatives », § 34 ; [CDL-AD\(2023\)044](#), Géorgie – Avis sur la loi relative au Service d'enquête spécial et sur les dispositions de la loi relative à la protection des données à caractère personnel concernant le Service de protection des données à caractère personnel, §§ 28-30.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)044](#), Géorgie – Avis sur la loi relative au Service d'enquête spécial et sur les dispositions de la loi relative à la protection des données à caractère personnel concernant le Service de protection des données à caractère personnel, § 31 ; [CDL-AD\(2019\)014](#), Roumanie – Avis sur les ordonnances d'urgence GEO n° 7 et GEO n° 12 modifiant les lois sur la justice, §§ 9 à 11 ; [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie – Avis

31. Nonobstant la possibilité signalée d'une présence et d'une participation du public au cours de la phase de travail en commission de la procédure parlementaire, la Commission de Venise estime qu'il aurait été important que le projet d'amendement soit précédé d'un large débat public et d'un processus de consultation préalable associant les parties prenantes concernées, notamment les associations professionnelles et la société civile.

32. Comme elle l'a déjà indiqué dans ses avis précédents concernant Malte, la Commission de Venise tient à souligner que des débats publics ouverts, transparents et constructifs constituent un élément important du processus législatif démocratique. Elle encourage donc les autorités maltaises à mener de telles consultations au cours des prochaines phases de la réforme.

33. En outre, compte tenu de l'absence de consultation significative lors de l'élaboration du projet de loi, les autorités maltaises pourraient envisager de prévoir, après un délai approprié, une évaluation indépendante du fonctionnement concret des nouvelles dispositions.³⁷

B. Standards applicables

34. La Commission de Venise tient à rappeler d'emblée que le mode d'organisation de la justice administrative relève du droit souverain du législateur national.³⁸ Elle note en outre qu'en Europe, il semble exister trois modèles principaux pour le règlement des litiges de droit administratif : (i) un pouvoir judiciaire administratif distinct ; (ii) des chambres administratives au sein du système judiciaire ordinaire ; et (iii) des tribunaux hybrides ou spécialisés.

35. Au niveau européen, le droit à un tribunal indépendant et impartial est principalement garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui reconnaissent à toute personne le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.³⁹

36. La Commission de Venise rappelle en outre que, aux fins de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, la notion de « tribunal » revêt une signification autonome. Par conséquent, « un tribunal ne doit pas nécessairement être une juridiction intégrée au système judiciaire ordinaire [référence omise], car un tribunal, au sens de l'article 6, paragraphe 1, se caractérise, au sens substantiel du terme, par sa fonction judiciaire, c'est-à-dire le règlement des affaires relevant de sa compétence sur la base de règles de droit et à l'issue d'une procédure menée selon les formes prescrites. Il doit également satisfaire à une série d'exigences – indépendance, notamment vis-à-vis du pouvoir exécutif, impartialité et garanties offertes par sa procédure – dont plusieurs figurent dans le texte même de l'article 6, paragraphe 1 [référence omise] ». ⁴⁰

37. Par ailleurs, la Cour considère également comme relevant du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention les procédures qui, en droit interne, relèvent du droit public, mais dont l'issue est déterminante pour les droits et obligations privés, ou qui ont

sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, § 39 ; [CDL-AD\(2018\)017](#) Roumanie – Avis sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 relative à l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 relative au Conseil supérieur de la magistrature, §§ 32 à 34.

³⁷ Voir également le paragraphe 85 ci-dessous, concernant le Code de déontologie (chapitre F).

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)004](#), Hongrie – Avis sur la loi relative aux tribunaux administratifs et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les tribunaux administratifs et à certaines règles transitoires, §§ 29, 111.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : L'indépendance des juges, § 13.

⁴⁰ Voir, par exemple, CEDH, [Olujic c. Croatie](#), n° 22330/05, 5 février 2009, § 37.

des répercussions directes et significatives sur les droits privés, patrimoniaux ou non patrimoniaux, d'un individu.⁴¹

38. Dans sa Liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise a déclaré que le droit à un procès équitable, tel qu'il est prévu par tous les instruments internationaux et les constitutions nationales, exige qu'une affaire soit jugée par un tribunal indépendant et impartial. Elle a également souligné que les juges ne peuvent faire respecter l'État de droit si le droit interne les prive de garanties adéquates sur des questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité.⁴²

39. Dans ce contexte, les juges doivent être indépendants et impartiaux dans leurs décisions et capables d'agir sans aucune restriction, influence indue, pression, menace ou ingérence, directe ou indirecte, de la part d'une quelconque autorité. L'indépendance judiciaire implique l'absence de pressions tant externes qu'internes. Les juges ne doivent être soumis ni à des influences ou manipulations politiques, en particulier de la part du pouvoir exécutif, ni à des directives ou à des pressions indues de la part de leurs confrères.⁴³

40. Dans son arrêt rendu dans l'affaire *J.B. et autres c. Malte*, la Cour a estimé que la Commission d'appel en matière d'immigration – l'un des tribunaux administratifs maltais – exerçait des fonctions de nature judiciaire mais ne satisfaisait pas à l'exigence d'indépendance. En particulier, la Cour a relevé l'absence d'une procédure de nomination claire, transparente et fondée sur le mérite pour ses membres, ainsi que l'absence de tout mécanisme permettant de contester ces nominations. La Cour a en outre estimé que le principe d'inamovibilité ne pouvait pallier ces lacunes, compte tenu de la brièveté du mandat de trois ans des membres, de la possibilité de renouvellement de leur mandat et du pouvoir dont dispose le ministre de révoquer les membres sans garanties adéquates contre l'exercice arbitraire de ce pouvoir.⁴⁴ Dans ce contexte, la Cour a invité le Gouvernement à adopter une législation garantissant que la Commission d'appel de l'immigration respecte les exigences d'indépendance et d'impartialité, en tenant compte du mode de nomination de ses membres, de la durée de leur mandat, de l'existence de garanties contre les pressions extérieures et de la nécessité pour cet organe de donner l'impression d'être indépendant.⁴⁵

41. Il est important de noter que, dans ce même arrêt, la Cour a également jugé que les exigences de la Convention en matière d'indépendance et d'impartialité applicables à la nomination des juges s'appliquent également à la nomination des arbitres (en anglais, des « *adjudicators* ») qui, bien qu'ils n'aient pas le statut de juges, exercent des fonctions comparables.⁴⁶

⁴¹ CEDH, [Denisov c. Ukraine](#) [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, § 51 ; [Bilgen c. Turquie](#), n° 1571/07, 9 mars 2021, § 65. Les procédures internes relevant du droit public peuvent, *entre autres*, concerner l'autorisation de vendre un terrain (*Ringeisen c. Autriche*, 1971, § 94), l'exploitation d'une clinique privée (*König c. Allemagne*, 1978, §§ 94-95), un permis de construire (voir, *entre autres*, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 1982, § 79), la constitution d'un droit de propriété, y compris en ce qui concerne un lieu de culte (*Paroisse grecque-catholique de Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], 2016, §§ 71-73), une autorisation administrative liée aux conditions d'exercice d'une profession (*Bentham c. Pays-Bas*, 1985, § 36), d'une licence pour la vente de boissons alcoolisées (*Tre Traktörer Aktiebolag c. Suède*, 1989, § 43), ou d'un litige concernant le versement d'une indemnisation pour une maladie ou un accident du travail (*Chaudet c. France*, 2009, § 30).

⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée de l'État de droit, Critère de référence F.1 – Accès à la justice, indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire, §§ 101-102.

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée de l'État de droit, Critère de référence F.1 – Accès à la justice, indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire, § 103 ; [CDL-AD\(2024\)006](#), Liban – Avis sur le projet de loi relatif à la justice administrative, § 27 ; [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldavie – Mémoire d'amicus curiae destiné à la Cour constitutionnelle concernant la responsabilité pénale des juges, §§ 14-15 ; [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : L'indépendance des juges, § 56 ; Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des ministres, § 22.

⁴⁴ CEDH, *J.B. et autres c. Malte*, n° 1766/23, 22 octobre 2024, §§ 149-155.

⁴⁵ CEDH, *J.B. et autres c. Malte*, n° 1766/23, 22 octobre 2024, § 167.

⁴⁶ CEDH, *J.B. et autres c. Malte*, n° 1766/23, 22 octobre 2024, § 150.

42. Il existe une certaine diversité dans les méthodes de nomination des juges au sein des ordres juridiques nationaux. Les évolutions récentes en matière d'État de droit ont démontré que la culture juridique et politique n'est pas immuable et peut évoluer rapidement au fil du temps.⁴⁷ Quel que soit le modèle adopté, la nomination des juges doit être un processus fondé sur le mérite. Les normes internationales favorisent de plus en plus la dépolitisation des nominations judiciaires dans toute la mesure du possible. Les considérations politiques ne devraient pas l'emporter sur les mérites objectifs d'un candidat.⁴⁸ Néanmoins, au sein de l'instance chargée de la nomination des juges, un équilibre doit être trouvé entre les membres issus du corps judiciaire et ceux qui n'en font pas partie, afin d'éviter les effets négatifs du corporatisme judiciaire.⁴⁹

43. Depuis l'affaire *Campbell et Fell c. le Royaume-Uni*, la Cour a constamment jugé que, pour déterminer si un tribunal peut être considéré comme indépendant, il convient de procéder à une appréciation globale et de prendre en compte le mode de nomination de ses membres, la durée de leur mandat, l'existence de garanties contre les pressions extérieures et la question de savoir si l'instance donne l'impression d'être indépendante.⁵⁰ La Cour a en outre jugé que, lorsqu'un organe donné ne remplit pas lui-même les conditions d'indépendance prévues à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, il est essentiel que ses décisions fassent l'objet d'un contrôle *a posteriori* par une instance judiciaire pleinement compétente qui satisfasse elle-même aux garanties de l'article 6, paragraphe 1.⁵¹

C. La Commission des nominations et de la discipline

1. Composition

44. Dans sa Liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise a souligné qu'en ce qui concerne les modalités de nomination et de destitution des juges, il est nécessaire d'adopter une vision globale et de prendre en compte la composition, le mandat et le mode de nomination des membres d'un Conseil judiciaire ou d'un organe équivalent chargé de ces questions. L'indépendance d'un Conseil de la magistrature, ou d'un organe équivalent, doit être garantie, comme l'a précisé la jurisprudence récente tant de la CEDH que de la CJUE.⁵²

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), « Liste de contrôle actualisée relative à l'État de droit », § 19. Cf. [CDL-AD\(2023\)029](#), « Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif », § 10.

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)006](#), Liban – Avis sur le projet de loi relatif à la justice administrative, § 47.

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, § 36 ; République de Moldavie, [CDL-AD\(2018\)003](#), Avis sur la loi portant modification et complément de la Constitution (pouvoir judiciaire), § 56. Voir également [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, §§ 32, 82.

⁵⁰ CEDH, [Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal](#) [GC], nos 55391/13, 57728/13 et 74041/13, 6 novembre 2018, § 144 ; [Findlay c. Royaume-Uni](#), n° 22107/93, 25 février 1997, § 73 ; [Campbell et Fell c. Royaume-Uni](#), n° 7819/77 ; [7878/77](#), 28 juin 1984, § 78. Plus récemment, dans l'affaire [Guðmundur Andri Ástráðsson c. l'Islande](#), [GC], n° 26374/18, 1er décembre 2020, §§ 231-234, la Cour a noté que « pour déterminer si une juridiction peut être considérée comme "indépendante" au sens de l'article 6, paragraphe 1, il convient de prendre en considération, entre autres, le mode de nomination de ses membres (voir, par exemple, l'affaire *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, précitée, § 144), ce qui (...) relève du domaine de la constitution d'un « tribunal ». En conséquence, bien qu'elles répondent chacune à des objectifs spécifiques en tant que garanties distinctes d'un procès équitable, la Cour discerne un fil conducteur commun aux exigences institutionnelles de l'article 6, paragraphe 1, en ce qu'elles sont guidées par l'objectif de faire respecter les principes fondamentaux de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs ».

⁵¹ CEDH, [Albert et Le Compte c. Belgique](#), n° 7299/75 ; [7496/76](#), 10 février 1983, § 29 ; [Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal](#) [GC], nos 55391/13, 57728/13 et 74041/13, 6 novembre 2018, § 132.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), « Liste de contrôle actualisée de l'État de droit », critère de référence F.1 – Accès à la justice, indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire, § 105.

En outre, la composition d'un tel organe devrait être conçue de manière à prévenir tant la politisation que le corporatisme judiciaire.⁵³

45. En vertu du projet d'article 23A, la Commission des nominations et de la discipline (ci-après « la CAD ») est composée « d'un président, qui est un juge ou un magistrat à la retraite, et de deux membres, qui sont des secrétaires permanents en exercice ». Tant le président que les membres sont nommés par le président de Malte, sur avis du Conseil des ministres.

46. La Commission de Venise note d'emblée que le nombre de membres prévu est plutôt limité. Elle note en outre que le Conseil des ministres serait directement impliqué dans la nomination des membres de la CAD, avec ce qui semble être un pouvoir discrétionnaire total dans la soumission de propositions au président de Malte.

47. Au cours de sa visite dans le pays, la délégation a été informée que les secrétaires permanents sont des hauts fonctionnaires chargés de superviser des départements gouvernementaux spécifiques. Selon certains interlocuteurs, bien qu'ils fassent officiellement partie de la fonction publique, les secrétaires permanents fonctionneraient, dans la pratique, à l'instar de hauts responsables politiques nommés, exerçant leurs fonctions à la discrétion du ministre et pouvant être révoqués à la discrétion de ce dernier. La délégation a en outre été informée qu'à la suite de changements de gouvernement, les secrétaires permanents sont souvent réaffectés. Le ministère de la Justice a indiqué à la délégation de la Commission de Venise que les secrétaires permanents sont des hauts fonctionnaires qui ne rendent pas compte au ministre concerné, mais plutôt au secrétaire permanent principal, qui fait office de chef de la fonction publique à Malte. Selon ces responsables, les secrétaires permanents ont été jugés aptes à faire partie de la composition de la CAD en raison de leur continuité institutionnelle, de leur expertise en matière de ressources humaines et de leurs connaissances techniques. La délégation a en outre été informée que, dans un petit pays comme Malte, le vivier d'expertise technique disponible est nécessairement limité, ce qui rend l'inclusion des secrétaires permanents à la fois pertinente et, de l'avis des autorités, nécessaire.

48. De l'avis de la Commission de Venise, un certain lien institutionnel avec le pouvoir exécutif peut se justifier au regard de la nature du mandat des tribunaux administratifs. Un tel lien ne devrait toutefois pas être prédominant, car l'exigence déterminante reste l'indépendance et l'impartialité globales de ces instances juridictionnelles, y compris en apparence.

49. Dans ce contexte, la Commission de Venise note que, bien que les secrétaires permanents fassent formellement partie de la fonction publique et ne soient pas des personnalités politiques nommées, il apparaît que leur poste s'inscrit dans une chaîne hiérarchique menant au secrétaire permanent principal, qui agit lui-même sur instruction du Premier ministre.⁵⁴ Cela donne lieu, à tout le moins, à une apparence, selon laquelle ces titulaires exerceraient leurs fonctions dans un cadre qui n'est pas totalement à l'abri de l'influence de l'exécutif. Dans un avis précédent, la Commission de Venise a également noté que le Premier ministre pouvait conserver une certaine influence sur la nomination des

⁵³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée de l'État de droit, Critère de référence F.1 – Accès à la justice, indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire, § 108.

⁵⁴ Voir les articles 92, paragraphe 3, et 92, paragraphe 5, de la [Constitution de Malte](#), ainsi que l'article 14, paragraphe 3, de la [loi sur l'administration publique](#). Il convient en outre de noter que le secrétaire permanent principal est nommé par le président de Malte sur avis du Conseil des ministres et après consultation de la Commission de la fonction publique. Par ailleurs, bien que les secrétaires permanents soient officiellement nommés et puissent être révoqués par le président sur avis de la Commission de la fonction publique, cette dernière est tenue de prendre en compte la recommandation préalable du secrétaire permanent principal. Pris dans leur ensemble, ces éléments suggèrent un modèle dans lequel les secrétaires permanents conservent leur statut officiel de fonctionnaires mais opèrent au sein d'une structure qui n'est pas totalement à l'abri de l'influence de l'exécutif.

secrétaires permanents, même si la décision de nomination revient en dernier ressort à la Commission de la fonction publique.⁵⁵

50. La Commission observe que le projet d'article 23A, paragraphe 1, introduit une règle de récusation selon laquelle un secrétaire permanent qui est membre de la Commission ne peut participer à ses travaux lorsque la procédure de nomination examinée concerne la sélection des membres d'un tribunal administratif relevant de la responsabilité du ministère auquel ce secrétaire permanent est affecté. Toutefois, cette règle pourrait s'avérer insuffisante si elle est interprétée comme se limitant aux procédures de nomination et ne s'étendant pas aux procédures disciplinaires ou de destitution, qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans cette disposition. De plus, elle ne couvre pas les situations impliquant des secrétaires permanents autres que celui directement responsable du ministère concerné, qui peuvent néanmoins avoir précédemment exercé des fonctions au sein de ce ministère ou entretenir d'autres liens avec celui-ci.

51. Dans ce contexte, la Commission de Venise estime que la présence d'une majorité de secrétaires permanents au sein de sa composition, combinée à l'implication directe du Conseil des ministres dans la nomination des membres du CAD, suscite des préoccupations au regard de l'objectif déclaré de la réforme envisagée, à savoir le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux administratifs – tant sur le fond qu'en apparence.

52. La Commission de Venise estime que les autorités maltaises pourraient envisager toute une série d'options institutionnelles concernant la composition de la CAD, afin de trouver un juste équilibre entre la nécessité de disposer d'une expertise en matière de droit administratif et de pratique administrative quotidienne, et l'exigence d'une distance suffisante par rapport au pouvoir exécutif. Compte tenu du nombre très limité de membres prévu par les amendements, une option pourrait consister à élargir la composition à plus de trois membres tout en conservant un nombre impair. Cela présenterait l'avantage de réduire le risque que les secrétaires permanents dominent le processus décisionnel. Des membres supplémentaires n'ayant aucun lien avec le pouvoir exécutif pourraient être inclus. À cet égard, on pourrait envisager, par exemple, de s'inspirer de la catégorie des membres *de droit* — composée de personnalités indépendantes — au sein du Comité des nominations judiciaires.⁵⁶ Cela signifierait que la composition du CAD pourrait être — au moins en partie — établie *de droit*, sans qu'il soit nécessaire que le Conseil des ministres intervienne pour la désignation de ces membres.

53. Par ailleurs, si les autorités décidaient de maintenir la participation des secrétaires permanents, leur nombre pourrait être ramené de deux à un. Une autre option consisterait à leur permettre de participer au CAD, mais sans leur accorder le droit de vote. Il existe également d'autres solutions pour garantir que le CAD dispose d'une expertise technique ou sectorielle suffisante pour l'évaluation des candidats. Par exemple, on pourrait plutôt coopter des experts externes au sein du CAD. La Commission rappelle qu'il appartient aux autorités maltaises de déterminer la voie à suivre la plus appropriée, en veillant à un équilibre adéquat entre indépendance, impartialité et efficacité.

54. Enfin, la Commission de Venise recommande que la procédure décisionnelle au sein du CAD soit clarifiée, soit dans la législation elle-même, soit par le biais de règlements à adopter par la Commission.

⁵⁵ Commission de Venise [CDL-AD\(2020\)006](#), Malte – Avis sur les modifications législatives proposées, §§ 70-72.

⁵⁶ Conformément à l'article 96A, paragraphe 1, de la [Constitution de Malte](#), le Comité des nominations judiciaires est composé du président de la Cour suprême, de deux juges, d'un magistrat, du vérificateur général, du commissaire aux enquêtes administratives (médiateur) et du président de la Chambre des avocats.

2. Ressources humaines et financières

55. Selon le projet d'amendement, la CAD serait assistée par un secrétaire chargé de ses fonctions administratives. Ce secrétaire serait nommé par le ministre de la Justice et ne disposerait d'aucun pouvoir de décision ni d'aucun droit de vote.⁵⁷ En outre, le projet prévoit la création d'un service dédié au sein du ministère de la Justice, chargé d'apporter un soutien administratif à la CAD et de conseiller le gouvernement sur les questions relatives au fonctionnement des tribunaux administratifs.⁵⁸ Le projet d'amendement ne contient aucune précision concernant l'indépendance financière ou les modalités budgétaires de la CAD. Au cours de la visite, des responsables du ministère de la Justice ont indiqué à la délégation qu'un budget distinct et un personnel dédié ne seraient pas appropriés pour la CAD, compte tenu de sa charge de travail limitée et du fait qu'elle ne disposerait même pas de personnel à temps plein.

56. Bien que le secrétaire ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel formel en matière de nomination, de mesures disciplinaires et de destitution adoptées par la CAD, la Commission de Venise note que ce titulaire serait responsable des fonctions administratives de la CAD, ce qui impliquerait l'accès aux dossiers et à d'autres informations d'ordre organisationnel et logistique. Compte tenu du soutien administratif qui sera fourni par un service intégré au ministère de la Justice et de l'absence apparente de ressources financières propres, la Commission de Venise estime que cette organisation est susceptible de donner lieu, à tout le moins, à une apparence de dépendance vis-à-vis du ministère de la Justice et à un risque de contrôle ministériel indirect sur la CAD.

57. Néanmoins, compte tenu du rôle central prévu pour la CAD dans la nomination des membres des tribunaux administratifs, la Commission de Venise recommande aux autorités maltaises d'étudier d'autres solutions pour ses ressources humaines et financières. Une possibilité serait de permettre à la CAD de partager du personnel administratif et des ressources avec la Commission pour l'administration de la justice.⁵⁹ Toutefois, tout accord de secrétariat partagé devrait garantir que le personnel affecté à la CAD dispose d'un temps de travail, de ressources et d'une autonomie fonctionnelle suffisants pour soutenir efficacement la CAD, et ne soit pas soumis à des instructions du ministère de la Justice concernant les travaux de la CAD. Une autre solution consisterait à permettre à la CAD de mettre en place son propre secrétariat et de se voir attribuer les ressources financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Il appartient toutefois aux autorités maltaises de déterminer l'option la plus appropriée pour garantir le bon fonctionnement de la CAD, tout en évitant toute apparence de dépendance vis-à-vis du ministère de la Justice.

D. La procédure de nomination

1. Portée de la réforme

58. La Commission note que, tel qu'il est actuellement rédigé, le projet d'article 23(C) semble ne s'appliquer qu'aux tribunaux administratifs dont les membres sont nommés par le ministre compétent. De l'avis de la Commission de Venise, il n'est pas clair si cette disposition s'étend également aux tribunaux administratifs dont les membres sont nommés par le président de Malte sur avis du Premier ministre.

59. Par ailleurs, la Commission de Venise note que le nouveau mécanisme de nomination ne s'appliquerait pas à l'ensemble des tribunaux administratifs figurant dans la première annexe de l'AJA, mais uniquement à ceux figurant dans la quatrième annexe du projet d'amendement,

⁵⁷ Projet d'article 23A, paragraphe 5, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁵⁸ Projet d'article 23H, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁵⁹ Article 101A et suivants de la [Constitution de Malte](#).

qui était restée vierge au moment où la Commission de Venise a été invitée à rédiger cet avis.⁶⁰ Toutefois, lors de la visite, la délégation de la Commission de Venise a été informée par le ministère de la Justice que 13 tribunaux administratifs devaient figurer dans la quatrième annexe.⁶¹ Compte tenu de ces informations supplémentaires, la Commission de Venise observe en particulier que l'ART, un tribunal administratif compétent pour statuer sur plusieurs domaines du droit administratif, y compris les questions fiscales, et présenté par plusieurs interlocuteurs comme très actif et pertinent, ne figure pas sur cette liste.

60. La Commission de Venise constate avec regret qu'aucun critère clair n'a été fourni pour justifier le fait que la réforme ne s'étende pas à tous les tribunaux administratifs figurant dans la première annexe de l'AJA. Les raisons qui ont conduit les autorités à inclure ou à exclure certains tribunaux du projet de quatrième annexe ne sont pas non plus claires. De l'avis de la Commission, une application aussi limitée de la réforme signifierait que la majorité des tribunaux administratifs existants à Malte ne seraient pas couverts par le nouveau régime de nomination.⁶²

61. Enfin, la Commission de Venise observe que le projet d'amendement contient une clause très large habilitant le Premier ministre, par voie de règlement, à modifier la quatrième annexe, ou la législation qui y est énumérée, afin d'étendre l'application des dispositions relatives à la nomination, à la discipline et à la destitution à d'autres tribunaux administratifs.⁶³ Au cours de sa visite, la délégation a été informée que de telles clauses s'inscrivent dans la tradition de la *common law* britannique et qu'il n'est pas rare que la législation primaire soit modifiée, dans certaines circonstances limitées, par des règlements adoptés par le pouvoir exécutif.

62. La Commission de Venise estime qu'une application plus généralisée de la réforme constituerait une avancée importante vers le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de l'ensemble des tribunaux administratifs à Malte. Elle encourage donc les autorités à envisager une éventuelle extension du champ d'application de la réforme. À tout le moins, la Commission recommande la mise en place de critères clairs et objectifs permettant de déterminer quels tribunaux devraient relever de son champ d'application.

2. Aperçu des changements

63. La Commission de Venise rappelle que, dans le cadre du système actuellement en vigueur à Malte, les nominations des membres des tribunaux administratifs sont effectuées par le président de Malte sur avis du Premier ministre ou directement par le ministre compétent, sans processus d'évaluation structuré, sans critères d'éligibilité uniformes et sans obligation de lancer un appel à candidatures public.

64. La Commission note qu'avec la création de la CAD, le projet d'amendement vise à instaurer une procédure de nomination uniforme pour les membres des tribunaux administratifs, bien que cela ne concerne que ceux devant figurer à l'annexe IV. Si le président de Malte conserve formellement le pouvoir de nomination, ce pouvoir serait exercé sur la base d'un avis préalable de la CAD⁶⁴, qui formulerait son avis à l'issue d'un appel à candidatures

⁶⁰ Projet d'article 23F, paragraphe 1, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁶¹ Selon une note reçue du ministère de la Justice le 26 juin 2026, le gouvernement a actuellement l'intention d'inclure les 13 tribunaux administratifs suivants dans l'annexe IV : le Tribunal d'appel en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, le Tribunal des litiges de consommation, le Tribunal des sanctions commerciales, le Tribunal du travail, le Tribunal d'appel en matière d'information et de protection des données, le Tribunal des brevets, le Tribunal d'appel des autorisations de police, le Tribunal d'appel pénitentiaire, le Tribunal du bâtiment et de la construction, le Tribunal d'appel en matière de protection internationale, le Tribunal de partage successoral, le Tribunal des petites créances et le Tribunal des services financiers.

⁶² On observe que l'annexe I de la [loi sur la justice administrative](#) énumère plus de 40 tribunaux administratifs.

⁶³ Projet d'article 23E, [CDL-REF\(2026\)026](#). Voir également, à cet égard, Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), « Liste de contrôle actualisée de l'État de droit », critère II.A.5 – Pouvoirs législatifs de l'exécutif.

⁶⁴ Projet d'article 23C, paragraphe 1, [CDL-REF\(2026\)026](#).

public.⁶⁵ En outre, avant de rendre un avis sur une nomination, la CAD serait tenue de vérifier que les candidats font preuve d'intégrité et jouissent d'une bonne réputation, possèdent les compétences et l'expérience requises, sont capables d'agir de manière indépendante et impartiale, et ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts, réel ou apparent.⁶⁶ La CAD serait également tenue de s'assurer que les candidats ne relèvent d'aucun des motifs d'inéligibilité établis.⁶⁷

65. En outre, il serait interdit aux membres du tribunal d'exercer leur profession devant le tribunal auquel ils sont nommés.⁶⁸ Les nominations seraient généralement effectuées pour un mandat fixe de cinq ans, avec la possibilité d'un renouvellement pour un seul mandat supplémentaire, à condition que la personne présente à nouveau sa candidature avec succès dans le cadre d'un nouvel appel à candidatures ouvert.⁶⁹ Au cours de la visite, la majorité des parties prenantes ont estimé que la possibilité d'un seul renouvellement de mandat à l'issue d'une nouvelle procédure de sélection était bénéfique, car l'octroi d'un mandat unique réduirait le vivier de candidats qualifiés, en particulier dans une petite juridiction telle que Malte. La Commission estime qu'il est important de maintenir cette limitation à un seul mandat supplémentaire dans le projet d'amendement au cas où les autorités maltaises décideraient de conserver la possibilité d'un renouvellement.

66. La Commission note en outre que le projet d'article 23D, paragraphe 2, garantirait la sécurité financière des membres des tribunaux administratifs, leur rémunération constituant une charge directe pour le Fonds consolidé (c'est-à-dire le compte de l'État), ne passant pas par l'intermédiaire d'un ministère et ne pouvant « pendant la durée du mandat du président ou d'un membre, être modifiée à son avantage ».

67. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que ces modifications constituent un premier pas positif vers une transparence, une uniformité et une objectivité accrues dans le processus de nomination des membres des tribunaux administratifs, ainsi que vers l'uniformisation de la durée des mandats. Il s'agit là d'améliorations manifestes du régime juridique applicable. Néanmoins, certaines lacunes subsistent, qui seront abordées ci-après.

3. Procédure de sélection et de nomination

68. Si la mise en place d'un appel à candidatures public, assorti de critères de sélection énumérés,⁷⁰ constitue une avancée positive, la Commission de Venise estime que certains de ces critères pourraient être précisés davantage ou rendus plus concrets, en particulier l'exigence de « compétences et d'une expérience adéquates dans le domaine concerné ».

69. De l'avis de la Commission de Venise, le projet d'amendements devrait souligner que la nouvelle procédure de nomination est fondée sur le mérite, prévoit une étape d'entretien, le cas échéant, et exige que la décision finale soit motivée. Des règles relatives à la méthodologie d'évaluation, aux procédures d'entretien et à la publication des résultats pourraient être définies – soit directement dans l'amendement, soit par le biais de règles internes que la CAD devra adopter rapidement après sa création – afin de limiter le pouvoir discrétionnaire de la CAD et de renforcer la transparence du processus de sélection. En outre,

⁶⁵ Projet d'article 23C, paragraphe 2, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁶⁶ Projet d'article 23C, paragraphe 3, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁶⁷ En vertu du projet d'article 23D(1), [CDL-REF\(2026\)026](#), les personnes qui sont membres de la Chambre des représentants ou des conseils locaux, les faillis non réhabilités ou les personnes condamnées pour certaines infractions pénales prévues par le Code pénal ne seraient pas éligibles à une nomination.

⁶⁸ Projet d'article 23D, paragraphe 3, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁶⁹ Projet d'article 23D, paragraphe 4, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁷⁰ Projets d'articles 23C(2) et 23C(3), [CDL-REF\(2026\)026](#).

les candidats devraient disposer d'un recours leur permettant de contester le résultat de la procédure de nomination.

70. La Commission note par ailleurs que le projet d'amendement manque de clarté quant à l'issue du processus de sélection, car il ne précise pas si, à l'issue de la procédure, la CAD recommandera une liste de candidats ou un seul candidat au président. La Commission de Venise estime à cet égard qu'il serait préférable de recommander un seul candidat, plutôt qu'une liste restreinte, au président.

71. Enfin, il serait également important de clarifier la signification précise de l'expression « sur avis de la Commission » figurant au projet d'article 23C, paragraphe 1. Au cours de la visite, certains interlocuteurs ont indiqué que, dans la pratique constitutionnelle maltaise, cette expression implique que le décideur – en l'occurrence, le président de Malte – ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire et ne peut s'écarter de l'avis donné. D'autres interlocuteurs ont estimé qu'elle laisse au président une certaine marge d'appréciation quant à la nomination du ou des candidats proposés par l'organe de recommandation. La Commission de Venise recommande donc que le projet d'amendement précise expressément si le président est lié ou non par l'avis de la CAD.

E. La procédure disciplinaire et la destitution

1. Aperçu

72. La Commission de Venise rappelle que les procédures disciplinaires à l'encontre des juges, fondées sur l'État de droit, doivent respecter certains principes fondamentaux, notamment les suivants : la responsabilité doit découler d'une violation d'une obligation expressément définie par la loi ; il doit y avoir un procès équitable avec une audition complète des parties et la représentation du juge ; la loi doit définir l'échelle des sanctions ; l'imposition de la sanction doit être soumise au principe de proportionnalité ; il doit exister un droit de recours devant une autorité judiciaire supérieure.⁷¹

73. En vertu du projet d'amendement, la CAD disposerait d'un pouvoir discrétionnaire pour infliger des sanctions disciplinaires aux membres des tribunaux administratifs, lesquelles doivent être proportionnées et appliquées conformément aux principes de justice naturelle.⁷² En outre, la destitution pourrait intervenir pour cause d'incapacité à exercer les fonctions requises ou de faute grave. Une telle destitution serait prononcée par le président sur avis de la CAD.⁷³ Les décisions disciplinaires et de destitution seraient toutes deux susceptibles de recours devant la Cour d'appel.⁷⁴

74. La Commission de Venise note d'emblée que les projets d'amendements semblent établir des règles uniformes régissant à la fois les procédures disciplinaires et la destitution des membres des tribunaux administratifs, remplaçant ainsi, en apparence, un ensemble de dispositions dispersées et fragmentées et, dans certains cas, comblant des lacunes dans les cadres juridiques existants. De plus, tant les décisions disciplinaires que les décisions de destitution seraient susceptibles de recours devant la Cour d'appel, ce qui renforcerait sans aucun doute les garanties dont bénéficient les membres faisant l'objet de telles décisions. La Commission estime que ces modifications constituent un premier pas positif vers le renforcement de la sécurité de l'emploi des membres des tribunaux administratifs et l'amélioration de leur obligation de rendre des comptes, tout en prévoyant un recours judiciaire

⁷¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#) Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, § 34.

⁷² Projet d'article 23I(2), [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁷³ Projet d'article 23I(1), [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁷⁴ Projet d'article 23I(3), [CDL-REF\(2026\)026](#).

contre les décisions disciplinaires et de destitution. Néanmoins, certaines lacunes subsistent, qui seront abordées ci-après.

2. Destitution

75. La Commission observe qu'en vertu du projet d'amendement, les présidents et les membres des tribunaux administratifs peuvent être démis de leurs fonctions pour « incapacité à exercer les fonctions de leur charge » ou pour « faute grave ».⁷⁵ Alors que le premier motif est précisé comme étant une incapacité résultant d'une infirmité physique ou mentale ou de toute autre cause, le terme « faute grave », en tant que motif de destitution, reste indéfini. La Commission estime que ce terme est trop vague dans le contexte d'une sanction aussi grave et qu'il gagnerait à être précisé et défini plus clairement. En outre, les étapes de la procédure de destitution d'un membre, ainsi que les garanties procédurales applicables, devraient être davantage détaillées et clarifiées, soit dans la loi, soit dans un règlement intérieur que la CAD devra adopter rapidement après sa création.

76. Le projet d'article 23I, paragraphe 1, utilise l'expression « nonobstant les dispositions de toute autre loi ». Au cours de la visite, la délégation a été informée que cette formulation visait à garantir que la procédure de destitution établie par le projet d'amendement s'applique indépendamment de toute disposition de destitution contradictoire contenue dans la législation sectorielle. Par conséquent, le projet d'article 23I(1) s'appliquerait à toute personne nommée à la présidence ou en tant que membre d'un tribunal administratif, que ce tribunal figure ou non dans l'annexe IV. La Commission de Venise émet un avis favorable sur cette harmonisation des procédures et des motifs applicables aux décisions de destitution des membres des tribunaux administratifs.

3. La procédure disciplinaire

77. La Commission de Venise note tout d'abord qu'il n'est pas clair si la procédure disciplinaire établie par le projet d'amendement est destinée à s'appliquer à tous les tribunaux administratifs ou uniquement à ceux figurant à l'annexe IV, car le projet d'article 23I, paragraphe 2, ne contient pas la clause « nonobstant » mentionnée au paragraphe précédent. La Commission encourage donc les autorités maltaises à clarifier cet aspect dans la législation.

78. La Commission de Venise recommande en outre que certains aspects sous-jacents à la procédure disciplinaire soient clarifiés ou précisés davantage. Premièrement, il serait important de veiller - soit dans la législation, soit dans un règlement intérieur que la CAD devra adopter rapidement après sa création - à ce que la fonction d'enquête soit clairement séparée de la fonction décisionnelle. En pratique, cela impliquerait que le membre de la CAD chargé d'enquêter sur un manquement présumé aux obligations disciplinaires ne participe pas à la décision relative à l'imposition de la sanction disciplinaire, laquelle devrait être prise par les autres membres de la CAD. Deuxièmement, la Commission de Venise estime que la brève référence à une « procédure respectant les principes de justice naturelle »⁷⁶ ne précise pas suffisamment les étapes de la procédure ni les garanties procédurales applicables aux membres des tribunaux administratifs faisant l'objet d'une procédure disciplinaire. À cet égard, ces éléments devraient être développés et clarifiés davantage dans la loi ou dans les règles internes que devra adopter la CAD.

79. Enfin, quels que soient les tribunaux administratifs qui relèveront du champ d'application de la procédure disciplinaire envisagée, la Commission recommande d'inclure une disposition

⁷⁵ Projet d'article 23I, paragraphe 1, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁷⁶ Projet d'article 23I(2), [CDL-REF\(2026\)026](#).

transitoire similaire à celle prévue pour le nouveau régime de nomination,⁷⁷ précisant le champ d'application temporel du nouveau régime disciplinaire.

4. Le cas des juges et magistrats en exercice occupant la présidence

80. Au cours de la visite, la délégation a été informée que certains tribunaux administratifs sont présidés par des juges et magistrats en exercice. Il lui a en outre été expliqué que, dans l'ordre juridique maltais, l'affectation des juges et magistrats relève de la compétence du *Chief Justice*.⁷⁸ À cet égard, lorsque des nominations doivent être effectuées au sein de tribunaux administratifs et que le président est un juge ou un magistrat en exercice, l'accord du *Chief Justice* est requis.

81. La Commission a été informée que les juges et magistrats en exercice relèvent de l'organe constitutionnellement compétent chargé de faire respecter les normes disciplinaires applicables aux juges, à savoir le Comité des juges et magistrats.⁷⁹ La Commission recommande donc de préciser quels tribunaux administratifs sont censés entrer dans le champ d'application de la présente réforme (voir paragraphe 76 ci-dessus) et de prévoir des dispositions spécifiques concernant les tribunaux dont la présidence est assurée par des juges ou magistrats en exercice.

F. Le Code de déontologie

82. En vertu du projet d'amendement, le ministre de la Justice peut, par voie de règlement, adopter un code de déontologie régissant la déontologie et la discipline des présidents et des membres des tribunaux administratifs. Ce code de déontologie est destiné à être inclus dans l'annexe V de la loi révisée sur la justice administrative (AJA) et serait appliqué par la CAD.⁸⁰ Le projet de code de déontologie actuellement inclus dans le projet d'amendement établit des règles relatives à la compétence et à la diligence professionnelles, à l'intégrité et à la dignité dans l'exercice de leurs fonctions, à l'impartialité et à la non-discrimination, à l'exercice correct des fonctions adjudicatives, ainsi qu'à la prévention des conflits d'intérêts par le biais d'une récusation obligatoire dans des circonstances précises.⁸¹

⁷⁷ Projet d'article 23F(1), [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁷⁸ En vertu de l'article 101A, paragraphe 13, de la [Constitution de Malte](#), les pouvoirs du président de Malte concernant tant la subrogation que l'attribution des fonctions des juges et des magistrats « s'exercent sur recommandation du *Chief Justice* ». Conformément à l'article 11, paragraphe 1, du [Code d'organisation et de procédure civile](#), « le président de Malte attribue à chacun des juges ses fonctions en lui désignant le tribunal, la chambre ou la section au sein desquels il siège habituellement, et peut transférer un juge d'un tribunal, d'une chambre ou d'une section d'un tribunal à un autre ». En outre, en vertu de l'article 11, paragraphe 4, du même code, « [l]orsqu'un juge fait l'objet d'une récusation ou est légalement empêché d'une autre manière, le *Chief Justice* désigne un autre juge pour connaître de l'affaire ». Enfin, en vertu de l'article 11, paragraphe 9, « [l]orsqu'un litige survient quant à savoir si une affaire ou un autre acte judiciaire doit être attribué à un juge ou à un autre juge siégeant au sein de la même juridiction ou de la même chambre ou section d'une juridiction (...), la question est soumise au *Chief Justice* qui, à huis clos, désigne le juge, la chambre ou la section à laquelle l'affaire ou l'acte judiciaire doit être attribué ».

⁷⁹ Article 101B de la [Constitution de Malte](#).

⁸⁰ Projet d'article 23G, paragraphe 2, [CDL-REF\(2026\)026](#).

⁸¹ Cinquième annexe, [CDL-REF\(2026\)026](#). En vertu de l'article 6 du projet de code de déontologie, les membres des tribunaux administratifs doivent s'abstenir d'exercer leurs fonctions dans les cas où (i) ils ont un préjugé personnel à l'égard d'une partie ou ont un différend personnel avec l'avocat de cette partie ; (ii) ils ont une connaissance personnelle des faits en litige dont ils sont saisis ; (iii) ils ont été impliqués en tant qu'avocats dans l'affaire dont ils sont saisis ; (iv) eux-mêmes ou l'un de leurs mandataires ont un intérêt économique dans l'objet de l'affaire ou ont un intérêt économique dans toute entité partie à l'affaire ; (v) ils savent que leur conjoint, leurs parents ou leurs enfants, ou tout membre de leur famille résidant sous le même toit, a un intérêt économique dans l'objet du litige ; (vi) une personne leur étant apparentée ou apparentée à leur conjoint jusqu'au troisième degré, ou le conjoint de cette personne, est partie à la procédure ou occupe les fonctions de dirigeant, d'administrateur ou de mandataire d'une partie à la procédure, ou si l'arbitre sait que cette personne est susceptible d'être un témoin essentiel dans la procédure, ou si l'arbitre sait que cette personne a un intérêt supérieur à un intérêt de minimis susceptible d'être substantiellement affecté par la procédure.

83. Au cours de sa visite dans le pays, la délégation a été informée que l'adoption ministérielle du Code de déontologie signifie que tant son adoption initiale que toute modification ultérieure relèvent exclusivement du pouvoir discrétionnaire du ministre. Bien qu'il ait également été précisé à la délégation qu'un tel mécanisme législatif n'est pas inhabituel dans le contexte de l'ordre juridique maltais, il a également été noté que le Code de déontologie actuellement applicable au pouvoir judiciaire avait été adopté à l'issue d'un processus participatif, qui avait permis de recueillir les contributions des parties prenantes concernées.

84. Dans ce contexte, la Commission de Venise a déjà recommandé que les magistrats et leurs associations professionnelles soient associés à l'élaboration et à la mise à jour des lignes directrices déontologiques destinées aux juges, et a souligné l'importance de garantir une approche globale et inclusive dans leur élaboration.⁸²

85. La Commission de Venise recommande donc que le code de déontologie soit élaboré à l'issue d'un processus de consultation associant les membres des tribunaux administratifs et les autres parties prenantes concernées.

86. En outre, la Commission note qu'en vertu du projet d'article 23I, paragraphe 4, la CAD ne serait compétente pour faire respecter le code de déontologie qu'à l'égard des tribunaux administratifs énumérés à l'annexe IV. Cela impliquerait que plusieurs tribunaux administratifs bénéficieraient de garanties d'impartialité réduites. Dans ce contexte, la Commission de Venise recommande d'étendre l'applicabilité du code de déontologie à tous les tribunaux administratifs.

87. Enfin, bien que le projet de code de déontologie renforce le cadre relatif aux conflits d'intérêts, il ne traite pas pleinement des situations dans lesquelles des membres de tribunaux administratifs, qui sont des avocats en exercice, représentent régulièrement des parties devant d'autres tribunaux administratifs et agissent pour le compte ou à l'encontre d'autorités publiques ou d'entités réglementées. De plus, il est inapproprié qu'un membre d'un tribunal siège dans une affaire particulière lorsque l'une des parties est une personne que ce membre a représentée, représente actuellement ou représente régulièrement en tant qu'avocat, car cela peut donner lieu à des perceptions de partialité ou de conflit d'intérêts. Le cadre relatif aux conflits d'intérêts figurant dans le Code de déontologie devrait donc être élargi pour couvrir de telles situations, tout en veillant à ce que la composition des tribunaux soit suffisamment souple pour permettre à ceux-ci de continuer à fonctionner efficacement lorsque des récusations s'avèrent nécessaires.

VI. Conclusion

88. Le 12 mai 2026, M. Jonathan Attard, ministre de la Justice et de la Réforme du secteur de la construction de Malte, a sollicité un avis urgent de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur un projet d'amendement à la loi sur la justice administrative ([CDL-REF\(2026\)026](#)).

89. Dans sa lettre, le ministre a indiqué que la réforme envisagée constituait un élément clé des engagements pris par le gouvernement maltais dans le cadre du Plan de relance et de résilience de Malte.

⁸² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)004](#), Bulgarie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Code de déontologie des juges, § 53 ; CDL-AD(2022)022, Bulgarie – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'Inspection auprès du Conseil supérieur de la magistrature, § 34.

90. Le projet d'amendement vise à renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des tribunaux administratifs spécialisés de Malte en créant une commission dédiée aux nominations et à la discipline, en harmonisant les règles régissant la nomination, les mesures disciplinaires et la destitution des membres des tribunaux administratifs, et en introduisant un code de déontologie assorti de règles claires en matière de conflits d'intérêts.

91. Cet avis urgent porte sur les modifications proposées à la loi sur la justice administrative, en particulier l'introduction des nouvelles parties IVA et IVB, qui énoncent les dispositions régissant la nomination, la durée du mandat ainsi que les cadres disciplinaires et déontologiques applicables aux membres des tribunaux administratifs. Cet avis urgent n'a pas pour objet d'examiner l'ensemble du système administratif existant, ni d'évaluer l'opportunité de la réforme envisagée, car une telle appréciation relève de la prérogative souveraine et de la marge d'appréciation politique dont jouissent les autorités maltaises.

92. La Commission de Venise rappelle que des débats publics ouverts, transparents et constructifs constituent un élément important du processus législatif démocratique et encourage les autorités maltaises à mener de telles consultations au cours des prochaines phases de la réforme.

93. La Commission de Venise émet un avis favorable sur le fait que le gouvernement maltais se soit engagé dans un processus de réforme du système des tribunaux administratifs qui va dans la bonne direction. Les changements envisagés concernant la nomination des membres des tribunaux administratifs constituent une avancée positive vers un système de nomination plus transparent, fondé sur le mérite et objectif, soutenu par la mise en place d'appels à candidatures publics et de critères de sélection et d'éligibilité plus uniformes. La réforme introduit également des durées de mandat plus uniformes, des règles plus claires en matière de conflits d'intérêts et des motifs de destitution généralisés, ainsi qu'un droit de recours devant la Cour d'appel contre les décisions disciplinaires et de destitution. De l'avis de la Commission, ces aspects renforcent les garanties relatives à la sécurité de l'emploi des membres des tribunaux administratifs et améliorent leur obligation de rendre des comptes, tout en assurant l'accès à un recours judiciaire.

94. La Commission de Venise note néanmoins que certaines lacunes persistent et devraient être comblées. Dans ce contexte, la Commission formule les recommandations clés suivantes :

1. Les autorités devraient veiller, au minimum, à ce que des critères clairs et objectifs soient établis pour déterminer quels tribunaux administratifs doivent être inclus dans l'annexe IV de la loi révisée sur la justice administrative et, partant, relever du champ d'application de la réforme envisagée.
2. La composition de la Commission des nominations et de la discipline devrait être élargie et modifiée afin de réduire l'impression d'une influence globale de l'exécutif. En particulier, si leur présence est maintenue, le nombre ou le rôle des secrétaires permanents devrait être réduit. La procédure décisionnelle de la Commission devrait également être précisée.
3. Il convient d'envisager d'autres modalités concernant les ressources humaines et financières de la Commission des nominations et de la discipline, afin de lui garantir l'autonomie nécessaire pour s'acquitter efficacement de ses fonctions, tout en évitant toute apparence de dépendance vis-à-vis du ministère de la Justice.
4. Le projet d'amendement devrait souligner que la nouvelle procédure de nomination est fondée sur le mérite, prévoit une étape d'entretien, le cas échéant, et exige que la décision finale soit motivée. En outre, les règles relatives à la méthodologie d'évaluation, aux procédures d'entretien et à la publication des résultats devraient être précisées. La Commission estime qu'il est préférable de recommander un seul candidat plutôt qu'une liste restreinte. Le projet d'amendement devrait également

préciser si le président est lié ou non par l'avis de la Commission des nominations et de la discipline.

5. Dans le cadre de la procédure de destitution, le terme « faute grave » devrait être précisé davantage, et les étapes procédurales ainsi que les garanties applicables devraient être développées plus en détail.
6. Dans le cadre de la procédure disciplinaire, il convient de préciser quels tribunaux administratifs relèvent du champ d'application de la réforme. En outre, la procédure devrait garantir une séparation claire entre les fonctions d'enquête et de décision, et des précisions supplémentaires devraient être apportées concernant les étapes procédurales et les garanties applicables.
7. Le code de déontologie devrait être élaboré à l'issue d'un processus de consultation participatif avec les parties prenantes concernées et son champ d'application devrait être étendu à l'ensemble des tribunaux administratifs. En outre, des règles plus larges en matière de conflits d'intérêts devraient y être incluses.

95. La Commission de Venise estime qu'une application plus généralisée de la réforme constituerait une avancée importante vers le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de l'ensemble des tribunaux administratifs à Malte. Elle encourage donc les autorités maltaises à envisager une éventuelle extension du champ d'application de la réforme envisagée. Par ailleurs, à plus long terme, la Commission encourage les autorités maltaises à s'engager dans une réforme plus large de la justice administrative à Malte.

96. Le 21 juillet 2026, dans le cadre de la préparation du présent avis urgent, les autorités maltaises ont présenté une série de propositions d'amendements visant à donner suite aux recommandations susmentionnées de la Commission. La Commission se félicite de la volonté des autorités maltaises de tenir compte de ses recommandations. À première vue, les propositions d'amendements semblent répondre à plusieurs préoccupations importantes soulevées dans le projet d'avis urgent et constituent un pas important dans la bonne direction, notamment en ce qui concerne la composition et l'autonomie opérationnelle du CAD ainsi que la mise en place d'une procédure de nomination compétitive fondée sur le mérite. Comme le reconnaissent les autorités maltaises, une analyse plus approfondie du système de justice administrative sera nécessaire, notamment en ce qui concerne les critères objectifs permettant de déterminer la portée de la réforme, la relation entre les annexes concernées, l'absence de définition de la notion de « faute grave » et la mesure dans laquelle les régimes disciplinaires et déontologiques s'appliqueront à l'ensemble des tribunaux administratifs concernés, et cette analyse devrait examiner le fonctionnement concret des réformes actuelles.

97. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités maltaises pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.