

Adoption : 10 octobre 2014
Publication : 24 juin 2015

Public
Greco RC-III (2014) 21F
Rapport Intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité *Intérimaire* sur Malte

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Ce rapport intérimaire au Deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités maltaises depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité en réponse aux sept recommandations adoptées par le GRECO lors de son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur Malte (voir paragraphe 2), dont il avait considéré à l'issue de l'examen du Deuxième Rapport de Conformité qu'elles n'étaient pas mises en œuvre ou qu'elles ne l'étaient que partiellement.
2. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STCE n°173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 44^e Réunion Plénière du GRECO (8 octobre 2009) et publié le 10 novembre 2009, après autorisation des autorités maltaises (Greco Eval III Rep (2009) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Il comportait neuf recommandations au total : trois sur le Thème I et six sur le Thème II.
4. Le Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2011\) 11F](#)) a été adopté lors de la 52^e Réunion Plénière du GRECO (17-21 octobre 2011) et publié le 2 janvier 2012, après autorisation de Malte. Il concluait que Malte avait été en mesure de démontrer que d'importantes réformes étaient en cours concernant les deux thématiques. De ce fait, le faible niveau de mise en œuvre des recommandations n'était pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur du GRECO. Le Chef de la Délégation de Malte avait été invité à soumettre de nouvelles informations sur la mise en œuvre des neuf recommandations (Thème I et II) d'ici le 30 avril 2013.
5. Le Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2013\) 22F](#)) a été adopté lors de la 62^e Réunion plénière du GRECO (2-6 décembre 2013) et publié le 25 mars 2014, après autorisation de Malte. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations ii et iii ont été considérées comme étant mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation i comme étant partiellement mise en œuvre. En revanche, Malte n'ayant pas réalisé d'avancées tangibles au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO avait qualifié la situation de « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur et il avait demandé au Chef de la délégation de Malte de lui soumettre un Rapport de Situation d'ici le 30 juin 2014.
6. Le 30 juin 2014, les autorités ont présenté leur Rapport de Situation intérimaire contenant de nouvelles informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les sept recommandations en suspens. Ce document a servi de base au présent Rapport intérimaire de Conformité.

7. Le GRECO a chargé Chypre et la République slovaque de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Philippos KOMODROMOS, conseiller, Bureau du Procureur général de la République (Chypre) et Mme Alexandra KAPIŠOVSKÁ, Conseiller juridique, Ministère de la Justice (République slovaque). Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la rédaction du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

Recommandation i.

8. *Le GRECO avait recommandé d'amender le Code pénal de façon à y inclure les infractions de corruption d'arbitres nationaux et étrangers ainsi que de jurés étrangers et de procéder ensuite rapidement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*
9. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation a été évaluée comme partiellement mise en œuvre en raison de l'absence d'avancées réalisées en ce qui concerne sa deuxième partie, à savoir la ratification rapide du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
10. Les autorités maltaises confirment à présent que le processus de ratification a pris fin le 17 juin 2014 sur le plan national, et que les instruments de ratification ont été transmis au Conseil de l'Europe le 1^{er} juillet 2014. Le Protocole additionnel entrera en vigueur à Malte le 1^{er} novembre 2014.
11. Le GRECO salue la ratification par Malte du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption et conclut que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante. Il rappelle en outre que l'incrimination des infractions de corruption d'arbitres nationaux et étrangers ainsi que de jurés étrangers, qui fait l'objet de la première partie de cette recommandation (et de la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel), avait déjà été mise en œuvre par Malte dans le cadre de la réforme de son Code pénal en 2012¹.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

13. Il est rappelé que le Deuxième Rapport de Conformité se référait, à propos de toutes les recommandations évaluées, au projet de loi sur le financement des partis politiques (projet de loi de 2013). Comme ce projet de loi avait simplement fait l'objet de discussions mais qu'il n'avait pas été adopté par le parlement, toutes les six recommandations avaient été jugées par le GRECO comme partiellement mises en œuvre.
14. Les autorités indiquent aujourd'hui que, à la suite de l'élection du nouveau Gouvernement en mars 2013, un processus de réexamen des lois a été engagé et que, dans ce contexte, un livre blanc sur le financement des partis politiques a été publié en février 2014 dans le but de susciter

¹ Voir le Deuxième Rapport de Conformité du GRECO sur Malte.

des consultations avec les parties prenantes sur le projet de loi de 2013 (qui initialement résultait d'une initiative privée lancée par plusieurs députés). Suite à ces consultations, le nouveau projet de loi (le nouveau projet de loi de 2014) a été présenté au Parlement par le Ministre de la Justice et publié dans le Journal officiel et sur le site internet du gouvernement (justiceservices.gov.mt) le 27 juin 2014. Le nouveau projet de loi s'applique aux élections générales, locales et européennes et, comme le dispose son article 2, il vise à réglementer le financement des partis politiques mais également celui des candidats indépendants aux élections. Le nouveau projet de loi de 2014 est en cours de deuxième lecture² ; son entrée en vigueur est attendue d'ici à la fin de 2014.

Recommandation i.

15. *Le GRECO avait recommandé d'(i) introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus (y compris ceux de nature non monétaire) supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs correspondants, et de réviser le plafond autorisé pour les dépenses des candidats aux élections ; et d'(ii) introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes omettant de décliner leur identité au parti politique ou au candidat.*
16. Il est rappelé qu'en ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, la loi de 2013 prévoyait que tout don fait à un parti politique pour un montant supérieur à 300 EUR devait être *consigné* dans les registres. Toutefois, seuls les dons supérieurs à 7 000 EUR devaient être *déclarés* par le trésorier du parti à la Commission électorale, puis *publiés*. Le GRECO avait considéré que le seuil de déclaration était très élevé et suggéré qu'il soit ramené à un niveau satisfaisant. En matière de campagnes électorales, le GRECO avait jugé que l'obligation faite aux partis politiques de présenter un rapport hebdomadaire à la Commission sur les dons supérieurs à 300 EUR et d'indiquer le nom des donateurs était conforme à la Recommandation Rec(2003)4. Il avait également pris note de l'augmentation du plafond des dépenses des candidats aux élections de 1 400 EUR à 10 000 EUR. Il avait conclu que cette partie de la recommandation avait été partiellement mise en œuvre étant donné que le seuil de déclaration demeurait très élevé.
17. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, le GRECO avait observé que les contributions versées par des donateurs dont l'identité était inconnue n'étaient pas interdites ; néanmoins, dans la loi de 2013, les seuils de déclaration avaient été abaissés à 300 EUR³. Tout en se félicitant de la réduction substantielle du montant des dons anonymes, le GRECO avait souligné que le problème de l'anonymat résidait dans l'absence d'enregistrement et qu'il n'était pas conforme à la Recommandation Rec(2003)4. Considérant que cette question nécessitait l'adoption de nouvelles mesures importantes, le GRECO avait conclu que cette partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
18. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, les autorités de Malte font maintenant référence aux articles 38, 39 et 40 du nouveau projet de loi de 2014 et aux seuils de 500 EUR et 7 000 EUR qu'il établit respectivement pour l'*enregistrement* et la *publication* des dons. Ces indications pourront être examinées de nouveau dès lors que la loi sera entrée en vigueur. Les

² Le processus législatif à Malte comprend les étapes suivantes : la première lecture (où la motion est soumise au vote sans débat), la deuxième lecture (où seul le principe d'un projet de loi est discuté), l'étape du comité (où chaque clause du projet de loi est examiné séparément et en détail) et la troisième lecture.

³ Les seuils prévus dans le projet de loi de 2011 étaient de 10 000 EUR par an pour les dons anonymes et de 2 000 EUR par an pour les dons de provenance non identifiée.

autorités évoquent également les attributions de la Commission électorale, qui peut diligenter une enquête et exiger d'un parti politique ou de toute personne, toute information qu'elle jugera nécessaire, y compris en ce qui concerne la provenance d'un don, à l'exception des dons dits confidentiels (mais pas anonymes), pour lesquels la Commission doit prouver qu'elle est fondée à croire que le montant donné dépasse le seuil de 500 EUR. A propos de la partie (ii) de la recommandation, les autorités font référence à l'article 35(c), qui interdit les dons anonymes d'un montant supérieur à 50 EUR.

19. A propos de la partie (i) de la recommandation, le GRECO note que le seuil de déclaration de 7 000 EUR applicable aux dons reçus par un parti politique en provenance d'une source unique n'a pas été abaissé et reste extrêmement élevé. De plus, les partis ne sont plus tenus de présenter un rapport hebdomadaire à la Commission électorale sur les dons reçus en période électorale pour un montant supérieur à 300 EUR. Désormais, les partis doivent présenter des rapports trimestriels sur les dons reçus – en prenant en compte le seuil de déclaration mentionné plus haut – dans les 30 jours suivant la fin de l'année civile ; la *publication* de ces rapports doit suivre le délai exact et le format déterminés par le Ministère de la justice par voie de règlement (article 44). Les règles relatives à la notification pour les candidats indépendants aux élections n'ont pas été énoncées sous prétexte de moyens budgétaires très limités disponibles pour ces candidats bien qu'une nouvelle augmentation du montant autorisé (de 10 000 à 20 000 EUR) ait été octroyée à leur égard. Notant l'absence de progrès réalisés sur la question de la transparence (le seuil de déclaration très élevé et le manque de règles relatives à la notification des candidats aux élections), le GRECO conclut que cette partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
20. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO souligne que les dons anonymes d'un montant inférieur à 50 EUR et les dons dits « confidentiels » inférieurs à 500 EUR (c'est-à-dire lorsque le donateur est connu par le parti politique mais que son identité n'est révélée au public, ni à la Commission électorale) sont toujours autorisés mais que les partis ne sont pas tenus de les enregistrer, ce qui contredit l'article 12 de la Recommandation Rec(2003)4. Il faut aussi noter que, par rapport au projet de loi de 2013, le seuil retenu pour les dons « confidentiels » a été augmenté de 300 EUR à 500 EUR. En outre, il n'est pas établi que règles précitées soient applicables aux candidats aux élections qui ne sont pas membres d'un parti. C'est pourquoi le GRECO conclut que cette partie de la recommandation demeure non mise en œuvre. En outre, le GRECO considère qu'il serait utile d'apporter des précisions supplémentaires à propos de certaines dispositions du nouveau projet de loi de 2014. Par exemple, on peut soutenir que l'article 38(1) ne fait obligation aux partis que d'enregistrer les dons supérieurs à 500 EUR et inférieurs à 7 000 émanant de la même source. Le plafond des dons émanant d'une même source étant fixé à 40 000 EUR par an, la disposition précitée pourrait être interprétée comme ne nécessitant pas l'enregistrement des dons d'un montant entre 7 000 EUR et 40 000 EUR (bien que les partis soient clairement tenus de présenter un rapport à la Commission électorale sur tous les dons représentant un montant total de plus de 7 000 EUR en provenance d'une même source). Il serait par conséquent souhaitable de garantir la cohérence entre ces deux dispositions.
21. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

22. *Le GRECO avait recommandé d'(i) introduire des règles à l'intention des partis politiques en matière de tenue de comptabilité (y compris pour les campagnes électorales) ; de (ii) veiller à ce*

que les revenus, les dépenses, les éléments de l'actif et les éléments du passif soient comptabilisés d'une façon complète et cohérente et fassent l'objet d'une déclaration à des intervalles appropriés ; et d'(iii) explorer les possibilités de consolidation des comptes en vue d'inclure les entités qui sont directement ou indirectement liées au parti politique concerné ou relèvent autrement de son contrôle.

23. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait pris note des articles 25 à 27 du projet de loi de 2013, en vertu duquel le trésorier d'un parti politique avait l'obligation de tenir des livres de comptes indiquant à tout moment la situation financière du parti avec un certain degré de précision (les recettes, les dépenses, les éléments de l'actif et les éléments du passif, ainsi que les dépenses de campagne électorale) et d'établir des états financiers annuels à intervalles réguliers. Le projet de loi prévoyait par ailleurs que les documents financiers des entités directement ou indirectement liées à un parti politique ou contrôlée d'une autre manière par ce parti devaient faire partie intégrante de sa comptabilité. Le GRECO avait conclu que la recommandation avait seulement été partiellement mise en œuvre, puisque le projet de loi de 2013 devait encore être adopté par le Parlement.
24. Les autorités de Malte indiquent que les dispositions précitées ont été maintenues dans le nouveau projet de loi de 2014 (Partie III intitulée « Obligations comptables », articles 23 à 33).
25. Le GRECO reconnaît, une fois encore, que les dispositions précitées semblent offrir un cadre d'une portée suffisamment étendue pour la tenue de registres et de comptes complets et transparents, conformément à la recommandation. A ce stade, cependant, la recommandation ne saurait être considérée comme pleinement mise en œuvre, puisque le nouveau projet de loi de 2014 doit encore être adopté par le Parlement.
26. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

27. *Le GRECO avait recommandé de développer une approche coordonnée de la publication des comptes et/ou des rapports de financement politique (y compris le financement des partis politiques et des campagnes électorales) de façon à faciliter l'accès du public à ces documents.*
28. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, plusieurs articles du projet de loi de 2013 étaient évoqués. A propos du degré de précision de l'état financier annuel que les partis politiques doivent présenter à la Commission électorale, le GRECO avait conclu que, bien que le projet de loi exige des partis qu'ils tiennent une comptabilité comprenant les recettes, les dépenses, l'actif et le passif, il exigeait uniquement que les états financiers annuels comprennent des informations sur les recettes et les dépenses, la situation financière à la clôture de l'exercice financier et la trésorerie. De plus, le GRECO avait considéré que le délai maximum de 5 mois imposé pour la publication des comptes était excessif et qu'il devait être révisé, ce que les autorités disent avoir pris en compte. En ce qui concerne les campagnes électorales, l'obligation faite aux partis de remettre un rapport hebdomadaire à la Commission sur les dons supérieurs à 300 EUR et d'indiquer le nom des donateurs avait été jugé conforme à la Recommandation Rec(2003)4. En revanche, il n'y avait pas d'indication sur le degré de précision avec lequel ces rapports et les états financiers devaient être présentés au public. Au regard de ces indications, le GRECO avait conclu que le cadre juridique proposé ne satisfaisait que partiellement aux exigences de la recommandation.

29. Les autorités de Malte citent les articles 23 à 30 du nouveau projet de loi de 2014 et indiquent qu'ils répondent aux préoccupations qui avaient conduit à cette recommandation (notamment en garantissant la transparence et l'accès total aux documents comptables), et l'article 44, qui autorise la publication des rapports sur les dons conservés par la Commission électorale et qui peuvent être consultés par le public de temps à autre si un règlement d'application le prévoit.
30. Le GRECO réitère la position qu'il a déjà exprimée, à savoir que même si certains éléments du nouveau projet de loi de 2014 répondent à la recommandation, il est nécessaire de préciser davantage (dans la loi ou dans les règlements), le degré de précision requis dans les états financiers annuels⁴ que les partis politiques doivent présenter à la Commission électorale, dans les rapports sur les recettes et les dépenses relatives aux campagnes électorales des partis et des candidats indépendants aux élections, et de préciser également sous quelle forme ces documents doivent être présentés au public. Le GRECO rappelle également l'importance d'un format cohérent pour une bonne compréhension des comptes des partis politiques⁵ afin qu'ils puissent être comparés d'une année sur l'autre et entre les différents partis politiques. De ce point de vue, le fait que les partis aient la possibilité, notamment, de déterminer eux-mêmes le début et la fin de l'année comptable⁶ (et, par conséquent, le moment où ils sont tenus de remettre leur état financier annuel) semble s'inscrire en contradiction avec cet objectif de comparabilité, auquel le GRECO accorde une haute importance. De plus, le délai (de cinq mois) prévu initialement pour la publication des états financiers annuels⁷ n'a pas été revu à la baisse. Le GRECO conclut que le nouveau projet de loi de 2014 ne répond toujours pas aux attentes reflétées dans la recommandation et il appelle les autorités à accroître leurs efforts en vue d'assurer sa pleine conformité.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

32. *Le GRECO avait recommandé d'assurer une vérification comptable indépendante, le cas échéant, des partis politiques soumis (ou à soumettre) à l'obligation de tenir une comptabilité.*
33. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité le GRECO avait admis que l'article 28 du projet de loi de 2013 comportait des éléments qui corrigeaient les insuffisances ayant conduit à cette recommandation. En particulier, il disposait que les comptes d'un parti politique devaient être vérifiés chaque année par un comptable. La loi n'ayant pas encore été adoptée, le GRECO avait jugé que la recommandation n'était que partiellement mis en œuvre.
34. Les autorités de Malte évoquent l'article 27 du nouveau projet de loi de 2014, qui maintient l'obligation précitée.

⁴ Le GRECO reconnaît que le nouveau projet de loi de 2014 prévoit explicitement qu'un tel règlement puisse être adopté par le Ministre de la Justice – voir, par exemple, l'article 25 (2) du nouveau projet de loi de 2014.

⁵ Par exemple, les sources de financement des partis sont variées et peuvent inclure des frais d'adhésion, des activités génératrices de revenus (presse du parti, agences de relations publiques, etc.), des dons en nature, des revenus générés par l'organisation d'événements, etc.

⁶ Voir article 25 (1) du nouveau projet de loi de 2014.

⁷ Conformément aux articles 29 (1) et 30 du nouveau projet de loi de 2014, dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice financier concerné, le trésorier d'un parti politique doit soumettre à la Commission électorale les états financiers annuels vérifiés, et dans le mois suivant leur réception, la Commission doit les rendre disponibles pour examen public.

35. Le GRECO réitère le point de vue qu'il a déjà exprimé, à savoir que le nouveau projet de loi de 2014, une fois adopté, satisferait aux exigences de la recommandation. Il note également que si la recommandation n'est pas mise en œuvre, la Commission électorale, qui est l'instance de contrôle désignée, peut décider de nommer un auditeur de son choix pour vérifier les comptes du parti politique concerné. Le GRECO invite instamment les autorités à adopter rapidement le nouveau projet de loi de 2014 et d'ici là, la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
36. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

37. *Le GRECO avait recommandé d'assurer de manière effective un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4.*
38. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO s'était félicité de l'intégration, dans le projet de loi de 2013, de dispositions relatives à certaines compétences de contrôle de la Commission électorale. Le GRECO avait toutefois réitéré sa position antérieure : le mandat et les attributions de la Commission électorale en matière de contrôle du financement des partis politiques devaient être définis plus clairement et l'efficacité de la Commission devait être garantie. L'indépendance de la Commission – l'organe de contrôle compétent – n'avait pas été contestée dans les précédents rapports de conformité.
39. Les autorités de Malte évoquent désormais l'article 23 du nouveau projet de loi de 2014, qui définit concrètement les attributions de la Commission électorale en matière de contrôle du financement des partis politiques, y compris en période électorale, qui sont tirées du projet de loi précédent. Le nouveau projet de loi contient en outre de nombreuses dispositions sur les diverses attributions de la Commission dans ce domaine, en particulier dans les parties III (Obligations comptables) et IV (Contrôle des dons aux partis enregistrés).
40. Le GRECO observe que les dispositions relatives aux attributions particulières de la Commission électorale restent disséminées à travers l'ensemble du projet de loi de 2014 plutôt que d'être regroupées sous un ou plusieurs articles ou chapitres. Il admet toutefois que les attributions de la Commission à propos des partis politiques sont désormais définies de façon plus précise (par exemple en ce qui concerne le contrôle des rentrées et des sorties d'argent – article 23 (1), l'examen des états financiers annuels et des rapports d'audit qui les accompagnent, ainsi que la publication de ces documents et des rapports sur les dons reçus – articles 29, 30, 40 et 44, les demandes d'explication ou de révision des états financiers annuels – article 33, les enquêtes – articles 23(1) et 38 (4), la désignation d'un auditeur dans les cas où le parti n'en a pas désigné – article 27 (2), la rédaction d'instructions pour garantir l'accès de l'auditeur aux registres et aux documents comptables d'un parti – article 28(2), la prononciation de sanctions administratives – par exemple aux articles 23(2), 25(3), 28(3-4), 31, 32, 41). Toutefois, les attributions de la Commission en matière de contrôle des candidats aux élections qui ne sont pas membres de partis politiques n'ont pas été présentées de façon cohérente dans le projet de loi (et certaines dispositions qui ont trait aux devoirs des candidats indépendants aux élections figurent dans la partie du projet intitulé « Contrôle des dons aux partis enregistrés »). De plus, en ce qui concerne l'efficacité de la Commission, le GRECO relève que l'article 46 prévoit l'embauche d'un ou plusieurs auditeurs pour assister la Commission dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, même si le projet de loi prévoit désormais explicitement la possibilité de recourir à des experts, il

est prématuré, à ce stade, sachant qu'il faut que le projet de loi soit adopté par le parlement, de porter un jugement sur l'efficacité du mécanisme de contrôle. Pour cette raison, le GRECO considère que cette recommandation n'est que partiellement mise en œuvre.

41. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

42. *Le GRECO avait recommandé que les règles existantes et les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.*
43. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait clairement reconnu les avancées réalisées pour rendre le régime de sanctions prévu par le projet de loi de 2013 plus systématique (c'est-à-dire l'ajout de sanctions administratives souples aux sanctions pénales, pour certaines applicables directement par la Commission électorale, l'introduction d'obligations légales assorties de sanctions concrètes applicables à toutes les personnes ou entités qui y sont soumises par la loi). Cependant, il considérait que, étant donné la prévalence des sanctions pénales sur les sanctions administratives, il était souhaitable de rétablir l'équilibre entre ces deux types de sanctions.
44. Les autorités de Malte invoquent désormais, entre autres, les articles 25, 28, 31, 32, 33, 40, 41, 42 et 43 du nouveau projet de loi de 2014. Ils constituent une révision du régime de sanctions antérieur sur la base des encouragements du GRECO et ils garantissent notamment le recours aux sanctions administratives plutôt qu'aux sanctions pénales, ces dernières étant réservées aux agissements revêtant les éléments constitutifs d'une infraction pénale en vertu du Code pénal de Malte⁸.
45. Le GRECO note que le nouveau projet de loi de 2014 met clairement l'accent sur les sanctions administratives (par exemple « la simple révélation des faits et la formulation de commentaires défavorables auprès du public » peut donner lieu à une amende de 100 EUR à 20 000 EUR ainsi qu'à la suspension de l'exercice d'une fonction publique dans un parti politique) plutôt que sur les sanctions pénales pour sanctionner les irrégularités et les infractions aux dispositions relatives au financement des partis politiques, y compris en période électorale. Le Ministre de la Justice peut, dans certaines limites et sur consultation de la Commission électorale (article 45(1)(b)), définir des sanctions administratives supplémentaires. Les partis politiques, de même que toute personne intéressée, peuvent contester ces sanctions administratives dans un délai de 30 jours devant la Première chambre du tribunal civil (procédure civile). Dans certains cas, cette procédure peut être initiée par la Commission elle-même (dans le cas, par exemple, où le trésorier d'un parti a manqué à son obligation de préparer un état financier annuel révisé). Bien que le régime de sanctions révisé applicable aux partis politiques soit globalement plus équilibré, proportionné et dissuasif, il est clair que l'éventail de sanctions applicables aux candidats indépendants aux élections doit faire l'objet d'une nouvelle révision en vue de déterminer leurs devoirs et leurs responsabilités (par exemple en ce qui concerne la préparation de rapports et la publication d'informations sur les recettes et les dépenses électorales). En l'absence de précisions sur ce point et en attendant l'adoption du nouveau projet de loi de 2014 par le parlement, le GRECO conclut que la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

⁸ Voir l'article 188 du Code pénal sur les fausses déclarations dans l'état financier annuel d'un parti politique (article 24 (3)) et le contournement par les partis politiques des restrictions imposées en matière de dons (article 43).

46. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

47. **A la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que seuls des progrès modestes ont été réalisés par Malte en ce qui concerne les recommandations considérées comme non mises en œuvre ou partiellement mis en œuvre dans le deuxième rapport de conformité. Sur les sept recommandations en suspens, une seule a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les autres demeurent partiellement mises en œuvre.**

48. Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à vi demeurent partiellement mises en œuvre.

49. S'agissant des incriminations, la ratification par Malte du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, qui confère le caractère d'infraction pénale à la corruption de jurés et d'arbitres nationaux et étrangers, mérite d'être saluée et contribue à consolider le cadre juridique national, qui a déjà fait l'objet d'importantes réformes (révision du Code pénal) en 2012.

50. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, l'adoption de la loi sur le financement des partis politiques constituera une étape décisive dans la mise en place, pour la première fois à Malte, d'un cadre juridique réglementant le financement des partis politiques. Lorsqu'elle sera adoptée, la nouvelle loi fera peser une nouvelle obligation sur les partis politiques : ils devront conserver des registres et des livres de comptes, y compris sur les campagnes électorales, de façon à permettre la vérification et le contrôle de leur comptabilité par la Commission électorale à intervalles réguliers. En outre, la loi permettra d'infliger des sanctions administratives et pénales aux partis politiques qui auront manqué à leurs obligations. Elle permettra également d'augmenter encore plus les limites de dépenses à l'égard des candidats aux élections. Mais le projet de loi doit encore être révisé de façon à être conforme à la Recommandation Rec(2003)4, sur plusieurs points essentiels tels que l'inscription de tous les dons reçus, l'interdiction des dons anonymes, la réduction substantielle du seuil de déclaration des dons, l'élaboration de dispositions sur la présentation et la publication des états financiers annuels et des informations sur les recettes et les dépenses électorales, et l'introduction de dispositions plus cohérentes et plus claires sur le financement des candidats indépendants aux élections, sur les rapports qu'ils présentent et sur le contrôle de leurs recettes et de leurs dépenses.

51. En conclusion, Malte a réalisé une avancée modérée au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, par rapport à la situation qui a été évaluée dans le Deuxième Rapport de Conformité. En particulier, le projet de loi de 2013 – à l'initiative privée de plusieurs députés – a été remplacé par le nouveau projet de loi de 2014, qui a été développé et entièrement soutenu par le ministère de la Justice et fait l'objet d'un large débat public. Toutefois, étant donné que la loi sur le financement des partis politiques n'a pas encore été promulguée, aucune des six recommandations adressées au pays dans les domaines précités n'a été mise en œuvre de façon satisfaisante, ni traitée de manière satisfaisante. Dans ces conditions, le GRECO n'a pas d'autre choix que de conclure que le niveau de conformité avec les recommandations reste « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer à nouveau l'article 32 relatif aux membres jugés n'être pas en conformité avec les recommandations formulées dans le rapport

d'évaluation mutuelle. De plus, il décide, conformément à l'article 32, paragraphe 2 sous-paragraphe (ii), que le Président du GRECO adressera une lettre, avec copie au Président du Comité Statutaire, au Chef de la Délégation de Malte, pour attirer son attention sur l'absence de conformité avec les recommandations pertinentes et la nécessité d'agir de manière résolue dans le but d'obtenir des changements décisifs dans les meilleurs délais. Le GRECO demande également au Chef de la délégation de Malte de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations i à vi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) dès que possible et, au plus tard, d'ici au 31 juillet 2015, conformément au paragraphe 2(i) du Règlement Intérieur.

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