



Strasbourg, 8 octobre 2009

Public
Greco Eval III Rep (2009) 2F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur Malte **Transparence du financement des partis politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 44^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-8 octobre 2009)

I. INTRODUCTION

1. Malte a adhéré au GRECO en 2001. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 8F) sur Malte lors de sa 12^e réunion plénière (9 au 13 décembre 2002) et le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 14F) lors de sa 24^e réunion plénière (27 juin au 1^{er} juillet 2005). Les Rapports d'Évaluation susmentionnés ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, actuellement en cours (lancement : 1^{er} janvier 2007), traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19, paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 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 – sur un plan plus général – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Équipe d'Évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue à Malte du 22 au 24 avril 2009, était composée de M. Edmund DUNGA, chef du Bureau au sein du Secrétariat anticorruption (RAI) (Albanie) et Mme Katherine FOX, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth (Royaume-Uni). L'EEG était accompagnée de M. Björn JANSON, Secrétaire exécutif adjoint du GRECO. Préalablement à cette visite, une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 2F, Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
4. L'EEG a rencontré des responsables et des représentants de services concernés de l'État : le Président de la Chambre des représentants, le Vice-Premier Ministre, des représentants de la Commission électorale, du Registre des sociétés et le Chef du service des impôts. En outre, l'EEG a rencontré des représentants du Parti nationaliste (*Partit Nazzjonalista*, au Gouvernement), du Parti travailliste (*Partit Laburista*) et du Parti écologiste (*Alternattiva Demokratika*). Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de l'Institut des journalistes maltais.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO concernant la transparence du financement des partis politiques a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il vise principalement à évaluer les mesures adoptées par les autorités maltaises pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à Malte afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations, fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2009) 2F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE

Introduction

7. Les partis politiques existent à Malte depuis 1880. Depuis 1921, des élections générales se tiennent dans le pays sur la base du système de représentation proportionnelle à « vote unique transférable ». Le vote unique transférable est un mode de vote préférentiel conçu pour réduire au maximum les votes « inutiles » et assurer une représentation proportionnelle tout en faisant en sorte que les votes soient exprimés explicitement pour des candidats pris individuellement plutôt que pour des listes de partis politiques. Pour ce faire, généralement, ce mode de vote utilise des circonscriptions à plusieurs sièges et transfère l'ensemble des voix (qui seraient perdues, sinon) à d'autres candidats remplissant les conditions. Le Parlement est unicaméral, les membres de la Chambre des représentants étant élus au niveau de circonscriptions à plusieurs sièges.
8. Sept partis politiques ont pris part aux dernières élections parlementaires (2008) à Malte. Parmi eux figuraient deux partis prépondérants, à savoir le Parti nationaliste et le Parti travailliste, seuls partis représentés au sein du Parlement. Le système maltais se distingue par une autre caractéristique, à savoir le niveau de participation très élevé des citoyens aux élections générales : lors des dernières élections (2008), le taux de participation s'est élevé à 93%. Selon des études comparatives, ce taux place Malte au rang du pays ayant le niveau de participation le plus élevé du monde pour des élections générales non obligatoires. Le taux de participation aux élections locales a été légèrement inférieur.
9. La Loi relative aux élections générales régit la tenue des élections générales, mais définit aussi le terme de « parti politique ». En effet, l'article 2 de cette loi définit un parti politique en tant que personne ou groupe de personnes participant à des élections en tant que groupe identifié par un nom ou en tant que personne ou groupe de personnes qui, ayant participé à des élections générales sous le même nom, est effectivement représenté, par au moins un membre, à la Chambre des représentants ou qui était ainsi représenté immédiatement avant la dissolution de la Chambre.
10. Aucune disposition législative ni formalité particulière n'exige qu'un parti politique soit enregistré ou soumis à une réglementation. En revanche, il est obligatoire que l'entité qui prétend être un parti politique satisfasse aux conditions requises par la définition de « parti politique » telles que mentionnées à l'article 2 de la Loi relative aux élections générales précitée.
11. En règle générale, à Malte, les partis politiques ont une personnalité morale, qui a été reconnue par des décisions de justice. La Loi III de 2007 a introduit de nouvelles dispositions relatives aux personnes morales (Deuxième annexe au Code civil). Toutefois, elle n'a pas modifié la situation des partis politiques sur le plan de la personnalité morale, étant donné que le droit coutumier et la jurisprudence reconnaissent le fait que les partis politiques jouissent d'une personnalité morale. En outre, de nombreuses affaires ont été portées devant la justice par ou pour le compte de partis politiques, et les tribunaux ont toujours jugé ces actions recevables. Nonobstant ce qui précède, l'EEG a été informée que les petits partis politiques sont parfois constitués à titre ponctuel – souvent seulement aux fins d'une élection particulière. Selon les informations recueillies par l'EEG, il est peu probable que de tels partis, qui ne disposent pas nécessairement d'un acte constitutif et qui sont susceptibles d'être dissous au terme des élections correspondantes, jouissent d'une personnalité morale sauf à satisfaire aux conditions prescrites par la Deuxième annexe au Code civil comme toute autre organisation.

12. La législation fiscale touche aux partis politiques, et lorsque les partis politiques disposent de sections ayant le statut de société à responsabilité limitée, celles-ci sont visées par la législation relative aux sociétés et la législation fiscale. Cependant, mis à part ces points, la législation concernant les partis politiques porte essentiellement sur les dépenses des candidats aux élections.

Commission électorale

13. La Commission électorale est l'unique entité chargée de l'administration générale des élections générales, locales et européennes à Malte. Elle est responsable de l'enregistrement, du transfert, de la mise à jour et de la radiation des données relatives aux électeurs, ainsi que de la compilation des listes électorales, de l'élection des membres de la Chambre des représentants et de l'administration du Bureau des élections, en vertu de l'article 7, paragraphe 1 de la Loi relative aux élections générales. Etablie en vertu de l'article 60 de la Constitution, la Commission électorale se compose du Président et de 8 autres membres. Elle est une personne morale à part entière. A ce titre, elle peut établir des contrats, acquérir ou céder des biens et réaliser des transactions avec des tiers. Le Président et les membres de la Commission électorale sont nommés par le Président de la République, agissant sur les conseils du Premier ministre et après consultation du chef de l'opposition. Selon la Constitution, ne peut être membre de la Commission électorale toute personne qui occupe une des fonctions suivantes : ministre, secrétaire parlementaire, membre de la Chambre des représentants ou candidat à un tel mandat ou, enfin, fonctionnaire. En plus, l'article 60, paragraphe 5 de la Constitution dispose qu'un membre de la Commission électorale cesse ses fonctions au terme d'une période de trois ans à compter de la date de sa nomination ou plus tôt si cela a été spécifié dans l'instrument en vertu duquel il a été nommé ; ou en cas de survenance de circonstances en raison desquelles, s'il n'était pas membre de la Commission électorale, il serait inéligible à de telles fonctions. Par ailleurs, un membre de la Commission électorale peut être révoqué par le Président de la République agissant sur les conseils du Premier ministre, pour motif d'incapacité à s'acquitter de sa charge (due à une déficience mentale ou physique ou à toute autre cause) ou pour mauvaise conduite.
14. L'article 60, paragraphe 9 de la Constitution stipule que, dans le cadre de sa mission, la Commission électorale ne reçoit pas d'instructions et ne relève pas de la tutelle d'une quelconque autre personne ou autorité. L'article 9, paragraphe 1 de la Loi relative aux élections générales dispose que dans le cadre de leur mission, les membres de la Commission, en l'absence de toute disposition explicite de la Loi relative aux élections générales, font ce qui leur semble nécessaire pour s'acquitter de leur mission. Aux fins de leur mission, les membres de la Commission jouissent des pouvoirs définis par la Loi relative aux tribunaux de justice pour faire respecter l'ordre lors de leurs séances.
15. D'autre part, la Loi relative aux élections générales établit le Bureau des élections pour l'enregistrement, le transfert et la radiation des données relatives aux électeurs, l'organisation requise pour la tenue des élections et les tâches administratives requises par la Commission électorale. Le Bureau des élections est doté d'un effectif d'une soixantaine de personnes issues de la fonction publique ; dans le cadre de leurs fonctions au service du Bureau des élections, ces personnes ne sont responsables vis-à-vis de la Commission électorale que pour les questions touchant à la préparation et au déroulement des élections générales.
16. Enfin, la Commission électorale est le dépositaire des états des dépenses électorales des candidats – voir ci-dessous (ii) Supervision.

Proposition de candidat aux élections nationales

17. L'article 53 de la Constitution de Malte dispose qu'une personne remplit les conditions requises pour se présenter aux élections générales en vue de devenir membre de la Chambre des représentants si elle remplit les conditions requises pour être inscrite en tant qu'électeur à de telles élections (voir Participation aux élections, ci-après). Toutefois, l'article 54 de la Constitution précise qu'une personne ne remplit pas les conditions requises pour être élue membre de la Chambre des représentants si elle est ressortissante d'un pays autre que Malte, a le statut de fonctionnaire ou de membre des forces armées, occupe une fonction dirigeante dans une entité ayant passé un marché avec le Gouvernement, a été déclarée en faillite ou a été reconnue coupable ou condamnée pour une infraction grave, etc.
18. Une personne qui souhaite se porter candidat à l'élection à la Chambre des représentants doit être proposée par écrit sur un formulaire spécifique de proposition de candidat fourni par la Commission électorale. Le formulaire de proposition de candidat doit être signé par le candidat et au moins quatre électeurs inscrits dans la division électorale pour laquelle le candidat est proposé. Le nom de la personne proposée est ensuite publié par la Commission électorale. D'après l'article 51, paragraphe 3 de la Loi relative aux élections générales, la proposition de la candidature d'une personne peut être contestée par une tierce personne, pour l'un des motifs suivants : le candidat n'était pas inscrit en tant qu'électeur sur les dernières listes électorales publiées ; la description du candidat est insuffisante pour l'identifier ; le document de proposition du candidat ne satisfait pas aux prescriptions de la loi ; le dépôt requis (actuellement 90 EUR) en vertu de l'article 52 n'a pas été versé ; ou, enfin, le candidat fait déjà l'objet d'une proposition pour plus de deux divisions électorales.
19. L'article 56, paragraphe 1 de la Constitution dispose que les membres de la Chambre des représentants sont élus sur la base du système de représentation proportionnelle à vote unique transférable et « d'un nombre impair de divisions électorales compris entre 9 et 15, tel que fixé par le Parlement de temps à autre ». Actuellement, Malte compte 13 divisions électorales, dont chacune est représentée par 5 élus à la Chambre des représentants.
20. En vertu de l'article 8 de la Treizième annexe à la Loi relative aux élections générales, la Commission électorale est tenue de diviser le nombre total de bulletins de vote valides dans chaque division électorale par le nombre de sièges à pourvoir majoré d'une unité. Le résultat est ensuite majoré d'une unité, en négligeant le reste fractionnaire le cas échéant. Le chiffre ainsi obtenu, le « quota », correspond au nombre de votes suffisant pour garantir l'état des dépenses d'un candidat. En outre, l'article 9 de la Treizième annexe dispose que si, à la fin du dépouillement, le nombre de votes porté au crédit d'un candidat est égal ou supérieur au quota, ce candidat est ainsi élu à la Chambre des représentants. Par conséquent, le seuil en question varie selon le nombre de votes valides dans chaque division électorale.

Représentation des partis au Parlement

21. La Chambre des représentants compte 65-69¹ sièges. Les dernières élections nationales ont été tenues le 8 mars 2008. Les candidats issus de deux des sept partis politiques ont recueilli une grande majorité de l'ensemble des voix et ont ainsi remporté la totalité des sièges. Le Parti nationaliste a remporté les élections, avec 35 sièges, score qui lui a donné une courte majorité d'un siège à la Chambre des représentants ; le Président a alors invité le chef de file de ce parti

¹ Le nombre de sièges peut varier afin de refléter au mieux les résultats des élections.

à constituer le gouvernement. De son côté, le Parti travailliste a remporté 34 sièges et forme l'opposition officielle. Aucun autre parti n'a remporté de siège au Parlement.

Nom du parti politique	Pourcentage des voix :
Partit Nazzjonalista	49,34%
Partit Laburista	48,79%
Alternattiva Demokratika	1,31%
Azzjoni Nazzjonali	0,5%
Imperium Europa	0,03%
Gozitan Party	0,01%
Alpha, Liberali Demokratiku	0,01%

Participation aux élections

Elections nationales

22. Une personne remplit les conditions requises pour s'inscrire sur les listes électorales pour l'élection des membres de la Chambre des représentants si elle est ressortissante de Malte, a dix-huit ans, réside à Malte et, au cours des dix-huit mois précédant immédiatement l'inscription, a résidé à Malte pendant une période continue de six mois au minimum ou pendant des périodes totalisant en tout six mois au minimum (article 57 de la Constitution). L'article 58 de la Constitution énonce les conditions qui empêchent l'inscription d'une personne en tant qu'électeur, par exemple le fait d'être frappé d'interdiction ou d'incapacité par un tribunal ou autrement pour déficience mentale, le fait d'être sous le coup d'une lourde condamnation pénale ou d'avoir été reconnu coupable d'une infraction liée à des élections, etc. Il n'existe pas de dispositions concernant les personnes absentes de l'île le jour du scrutin².

Elections locales

23. Les collectivités locales ont été instituées à Malte en 1993 en vertu de la Loi relative aux conseils locaux, qui a permis leur création et fixe le cadre juridique de leur fonctionnement. Cette loi a été élaborée en suivant principalement le modèle de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe. Le système d'administration locale a été renforcé depuis lors et est régi par la Constitution depuis 2001.
24. Actuellement, Malte compte 68 conseils locaux. Les habitants qui sont inscrits sur les listes électorales des conseils locaux élisent les Conseils locaux tous les trois ans, en qualité d'électeurs inscrits. Comme pour les élections générales, c'est le système de représentation proportionnelle à vote unique transférable qui s'applique dans le cadre des élections locales.

² Le gouvernement maltais a préparé en mai 2009 un amendement à la loi électorale (Loi VII de 2009) afin de permettre aux personnes pouvant voter et confirmant sous serment ne pas se trouver à Malte le jour du scrutin, de voter un autre jour, tel que déterminé par la Commission électorale.

Aperçu du système de financement des partis politiques

Financement public

25. Il n'existe aucune disposition relative au financement public direct général des partis politiques à Malte. Cependant, cette question fait l'objet d'un débat dans le pays. Un Comité parlementaire restreint sur les questions constitutionnelles a été établi en 2008 en vue de renforcer la démocratie à Malte. Le Comité restreint est dirigé par le Président de la Chambre des représentants et composé de membres issus des deux partis représentés au Parlement. L'EEG a été informée par les autorités maltaises que ce Comité examine des questions telles que l'autonomie du Parlement, la communication audiovisuelle et le financement public des partis politiques. Au moment de la visite des experts, le Comité restreint était encore dans sa phase de démarrage, même s'il avait déjà organisé une audition publique. Il n'avait encore pris aucune mesure concrète sur la question du financement public des partis politiques ; cependant, l'EEG a été informée que l'introduction du financement public des partis politiques était au nombre des thèmes importants à l'ordre du jour du Comité restreint et que des propositions y afférentes étaient en suspens.
26. Cela étant dit, une subvention publique directe spécifique est accordée à chaque groupe parlementaire par la Chambre des représentants, initialement³ dans le but de développer les relations avec l'Union européenne et la région méditerranéenne. La Chambre des représentants accorde ainsi annuellement la somme de 100 000 EUR à chacun des partis représentés au Parlement.
27. Il n'existe aucun autre mécanisme de financement public direct des partis politiques ou entités liées aux partis politiques, campagnes électorales ou candidats aux élections.
28. Toutefois, les partis politiques bénéficient d'un financement public indirect sous forme d'exonération fiscale et d'accès aux médias. En effet, la loi prévoit une exemption fiscale pour les partis politiques. L'article 12, paragraphe 1, alinéa f de la Loi relative à l'impôt sur le revenu (chapitre 123 des Lois de Malte) stipule que les revenus des partis politiques, y compris les revenus des clubs membres des partis politiques, sont exonérés d'impôt. La Loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée (chapitre 406 des Lois de Malte) prévoit une deuxième exonération fiscale : les organisations à but non lucratif, telles que les partis politiques, sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée pour la prestation de services au profit de leurs membres en échange d'une contribution fixée conformément à leurs règles.
29. La législation maltaise prévoit d'autres mesures de financement public indirect en faveur des partis politiques. Bien que la finalité de ces mesures soit d'informer le public et de garantir divers droits des électeurs, les partis politiques en bénéficient indirectement. Une de ces mesures est la publication régulière dans les médias locaux d'informations relatives aux élections, notamment les dates, horaires et adresses des bureaux de vote. Même si de telles annonces s'adressent au public, les partis politiques en bénéficient indirectement étant donné que celles-ci contribuent à susciter l'intérêt de l'électorat à l'égard du scrutin concerné et des différents partis politiques en lice. D'autres mesures dont les partis politiques bénéficient indirectement sont la tenue de débats politiques ainsi que la diffusion de spots publicitaires à caractère politique sur les chaînes de télévision publiques ou privées. En vertu de l'article 13, paragraphe 4 de la Loi relative à la communication audiovisuelle (chapitre 350 des Lois de Malte), il incombe à l'autorité responsable

³ D'après les informations recueillies par l'EEG, le champ initial de la finalité de cette subvention a été élargi et les partis politiques peuvent désormais utiliser la subvention à toute fin.

de la communication audiovisuelle d'organiser de temps à autre des plans de communication audiovisuelle politique (dont des spots publicitaires à caractère politique) répartissant de manière équitable les moyens et le temps entre les différents partis politiques représentés au Parlement. Pour s'acquitter de cette mission, cette autorité est habilitée à donner instruction à toute personne fournissant depuis Malte des services audiovisuels à destination du public maltais de mettre à disposition, à titre gracieux, les moyens d'enregistrement et autres nécessaires pour la production de programmes pour la radio et la télévision et de diffuser, à titre gracieux, aux jours et aux heures fixés par l'autorité, les programmes en question, pour autant que cet exercice soit raisonnablement justifiable dans une société démocratique. Par ailleurs, les partis politiques sont en mesure d'émettre des programmes à partir de leurs propres chaînes terrestres, ce qui veut dire qu'elles ne dépendent pas de l'achat de temps d'antenne auprès de tiers fournisseurs.

Financement privé

30. Aucune restriction n'est posée quant aux personnes pouvant effectuer des dons au profit des partis politiques, y compris les personnes morales ou organisations entretenant des liens étroits avec le parti politique concerné le cas échéant, telles que des syndicats et autres groupes d'intérêt. Bien que les dons provenant de l'étranger ne soient en principe pas autorisés, le Comité de Supervision établi par la Loi sur l'Interférence Etrangère (Cap. 300) peut autoriser la réception de tels dons.
31. Aucune limite n'est posée concernant le montant ou la périodicité des dons privés. De même, aucune restriction n'est posée concernant les cotisations des membres des partis politiques. Les dons aux partis politiques peuvent revêtir toute forme et peuvent être effectués de façon anonyme.
32. Les deux principaux partis politiques à Malte disposent de divisions à but lucratif, et l'EEG a appris que celles-ci détiennent des intérêts économiques substantiels sous forme d'activités commerciales et d'avoirs de types divers. Notamment, ces partis politiques ont leurs propres entreprises de médias et exploitent leurs propres stations de télévision sur les mêmes sites que les stations de radio et de télévision publiques ; cependant, celles-ci semblent être déficitaires. Par ailleurs, les deux principaux partis politiques organisent chacun un téléthon annuel pour collecter des dons auprès de leurs sympathisants. La structure financière générale des principaux partis politiques est très similaire. Les deux partis disposent de centres annexes (clubs et comités locaux) dans différentes localités à Malte, et chaque centre organise ses propres activités de collecte de fonds et a généralement une activité commerciale (par exemple, l'exploitation d'un bar). Les profits générés par ces centres sont transférés à l'administration centrale du parti politique via différents canaux. En plus des activités susmentionnées, les partis politiques organisent aussi diverses initiatives de collecte de fonds invitant le public à leur apporter directement son soutien financier. Enfin, les partis politiques ont un système de cotisations des membres, qui leur assure des revenus.

Fiscalité

33. Les dons (contributions financières) reçus par les partis politiques ou les candidats aux élections sont exonérés d'impôt. Toutefois, un parti politique menant des activités à but lucratif est assujéti à l'impôt au titre des revenus en question, mais cette disposition ne s'applique pas aux bars et aux clubs à caractère social exploités par les partis politiques.
34. Un donateur ne peut pas déduire ses contributions à des partis politiques dans sa déclaration d'impôts.

35. La Loi relative à l'impôt sur le revenu dispose que les dépenses personnelles des candidats qui, aux yeux du Chef du service des impôts, sont justifiées par une campagne électorale, peuvent être déduites pour le calcul de l'impôt de l'année. Cependant, les contributions aux candidats aux élections et aux campagnes électorales ne sont pas exonérées d'impôt, à moins que le candidat concerné ait été élu à la Chambre des représentants et que le montant se situe en deçà du plafond des dépenses personnelles autorisées pour des élections générales (voir ci-dessous).

Dépenses

36. Aucune restriction n'est posée concernant les fins auxquelles les partis politiques et les entités liées ou affiliées peuvent utiliser leurs ressources financières, de même qu'aucune restriction n'est posée concernant le montant des dépenses que les partis politiques peuvent engager. L'EEG a appris que les activités de campagne précédant immédiatement les élections sont principalement conduites par les candidats, et non par le parti politique étant donné que plusieurs candidats issus d'un même parti politique peuvent être en concurrence pour un même siège.
37. Toutefois, des restrictions sont posées aux dépenses des candidats individuels dans le cadre d'une campagne électorale pour des élections générales, des élections locales ou un référendum. La Loi relative aux élections générales et la Loi relative aux conseils locaux fixent des conditions particulières qui sont obligatoires pour l'ensemble des candidats aux élections, que ces candidats appartiennent à un parti politique ou qu'ils soient indépendants.
38. S'agissant des élections générales, en vertu de l'article 46, paragraphe 1 de la Loi relative aux élections générales, ni le candidat ni son mandataire ne sont autorisés à effectuer un paiement ou à engager une dépense dans le cadre d'élections, que ce soit avant, pendant ou après lesdites élections, en rapport avec la tenue ou la gestion des élections en question, au-delà du plafond de 1 400 EUR. Ce plafond ne tient compte ni des dépenses engagées par le candidat à titre personnel ni des honoraires réglés le cas échéant au mandataire à concurrence de 235 EUR. D'après l'article 45, paragraphe 1 de la Loi, un candidat en campagne peut régler toute dépense personnelle encourue par lui en rapport avec les élections à concurrence d'un montant de 27,95 EUR, mais toute dépense personnelle d'un montant supérieur doit être réglée par le mandataire du candidat.
39. En vertu de l'article 56, paragraphe 1 de la Constitution, les membres de la Chambre des représentants sont élus sur la base du système de la représentation proportionnelle à partir de plusieurs divisions électorales déterminées par le Parlement. Chaque parti politique peut désigner plusieurs candidats pour chaque division électorale. L'article 46, paragraphe 2 de la Loi relative aux élections générales régit le financement des candidats dans ce contexte. Il dispose que les dépenses des candidats peuvent être additionnées et que le présent article n'est pas transgressé pour autant que le montant des dépenses cumulées des candidats en question ne dépasse pas la somme de 1 400 EUR multipliée par le nombre de candidats ou la somme de 7 000 EUR, le plus faible de ces deux montants étant retenu.
40. S'agissant des élections locales, l'article 97 de la Loi relative aux conseils locaux établit une limite de 1 165 EUR en règle générale (susceptible d'être relevée par le ministre compétent). Pour les élections locales, contrairement à ce que prévoit la Loi relative aux élections générales, il n'est pas prévu de mandataire.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE

(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Comptabilité

41. Les partis politiques ne sont pas explicitement soumis à une obligation de tenue de comptabilité et ne sont visés par aucune obligation de déclaration de revenus et de dépenses ; cependant, d'un point de vue fiscal, ils sont soumis à l'obligation générale de conserver des données appropriées et suffisantes pour permettre une vérification facile de leurs revenus et dépenses déductibles. L'article 19 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu établit une liste de données à conserver par toute personne (physique ou morale) qui exerce un métier, une activité commerciale, une profession ou une autre activité – ce qui, en principe, englobe les partis politiques. Les données en question incluent des registres comptables appropriés sur les revenus et dépenses, ventes, achats et autres transactions, actes ou opérations ayant trait au métier, à l'activité commerciale, à la profession ou autre activité, un compte des pertes et profits, un bilan décrivant l'actif et le passif et les justificatifs pertinents.
42. La réglementation relative à la comptabilité générale s'applique à toute entité commerciale, y compris les sociétés commerciales détenues par les partis politiques. Celles-ci sont soumises aux mêmes obligations de déclaration que les autres sociétés commerciales. D'après l'article 163 de la Loi relative aux sociétés, toute société est tenue de conserver des données comptables appropriées pour toutes les sommes reçues ou dépensées et l'objet des recettes ou des dépenses en question. La loi définit les données comptables appropriées, sur la base des normes comptables internationales.
43. Aucune obligation de déclaration particulière n'est posée concernant les organisations liées aux partis politiques.
44. De même, aucune obligation de rendre compte n'est posée concernant les campagnes électorales des partis politiques ; cependant, les candidats aux élections – tant générales que locales – sont tenus de soumettre un état des recettes et des dépenses de leur campagne électorale à la Commission électorale. L'article 50 de la Quatorzième annexe à la Loi relative aux élections générales mentionne que le mandataire de chaque candidat est tenu de soumettre un état des dépenses de campagne électorale du candidat à la Commission électorale dans un délai de 31 jours à compter de la publication des résultats des élections. Chaque état en question, signé par le candidat et son mandataire devant un magistrat, doit inclure un relevé de tous les paiements effectués par le candidat ou par le mandataire ou par toute personne, pour le compte ou dans l'intérêt du candidat, au titre des dépenses encourues en rapport avec la tenue ou la gestion des élections en question, ainsi qu'un relevé pour tous les dettes non réglées ayant trait à ces dépenses.
45. D'après la Douzième annexe à la Loi relative aux élections générales, l'état précité doit faire ressortir le nom et la description de chaque personne (y compris le candidat), club, association ou autre société en provenance duquel des fonds, titres ou avoirs équivalents à des fonds ont été reçus aux fins des dépenses encourues en rapport avec les élections, et, séparément, les montants respectifs reçus en provenance de chaque personne, club, association ou autre société. La section des dépenses doit inclure les dépenses personnelles du candidat encourues ou payées par le candidat lui-même ou par le mandataire ; le nom, le taux et le montant total de la rémunération de chaque personne employée en tant que représentant (y compris le

mandataire), commis ou coursier ; les frais de déplacement ; ainsi que les autres dépenses encourues par le candidat ou par son mandataire, par exemple, les frais d'imprimerie, frais de publicité, etc. Le même principe s'applique aux candidats aux élections locales et aux élections européennes.

46. Les contributeurs ou donateurs ne sont pas soumis à une obligation spécifique de rendre compte.

Accès aux livres de compte et aux dossiers fiscaux

47. L'article 163 de la Loi relative aux sociétés stipule qu'une société doit conserver les données comptables pendant une période de dix ans. Par ailleurs, l'article 183 de la Loi relative aux sociétés dispose que les administrateurs de société doivent remettre au Registre des sociétés une copie des comptes annuels de la société, une copie du rapport des commissaires aux comptes sur lesdits comptes, ainsi que le rapport des administrateurs annexé aux comptes, pour enregistrement.
48. L'état des dépenses électorales du candidat tel que soumis à la Commission électorale est accessible au public sur demande. Le public peut en outre consulter l'état des dépenses après leur publication par la Commission électorale au Journal Officiel de Malte, quelques jours après la date limite de dépôt des formulaires qui les contiennent. Ces états de dépenses sont disponibles auprès du Bureau électoral. Etant donné qu'aucune autre instance politique n'est soumise à l'obligation de rendre compte à la Commission électorale, l'accès à l'information ne porte que sur les candidats aux élections.
49. Les éléments fiscaux doivent être conservés pendant une période d'au moins 9 ans et ne sont pas accessibles au public (Loi relative à la gestion fiscale).

(ii) Supervision (article 14 de Recommandation Rec(2003)4)

50. Aucun mécanisme ni autorité particulier n'a été établi pour le contrôle du financement et de la comptabilité des partis politiques. La loi ne fixe aucune obligation générale pour les partis politiques de faire vérifier leur comptabilité par un commissaire aux comptes.
51. La Commission électorale⁴, en tant qu'unique organe chargé de l'administration générale des élections générales, locales et européennes à Malte, est responsable entre autres de l'enregistrement des données relatives aux électeurs, de la compilation des listes électorales et de l'administration du Bureau des élections. La Commission électorale est aussi le dépositaire des états de dépenses électorales des candidats aux élections générales, locales et européennes.
52. Comme souligné ci-dessus, les candidats aux élections (et, le cas échéant, les mandataires) sont tenus de soumettre à la Commission électorale l'état de leurs dépenses électorales, y compris un relevé des recettes et des dépenses et un relevé de toutes les dettes non réglées ayant trait à ces dépenses. D'après les explications fournies à l'EEG, on ne considère souvent pas que ces documents reflètent la réalité des revenus et des dépenses des candidats, car le plafond autorisé pour les dépenses est si faible qu'il est facilement dépassé. La plupart des candidats ne déclareraient les revenus et les dépenses qu'à concurrence du plafond autorisé. Ainsi, ni les candidats ni la Commission électorale ne prennent au sérieux les états en question.

⁴ La Commission électorale est présentée de façon plus détaillée aux paragraphes 13 à 16.

En outre, lorsque les candidats ne transmettent pas leur état, la Commission électorale ne dispose pas d'autre moyen que d'en aviser le Bureau du Procureur général, qui, pour sa part, peut autoriser des poursuites pénales contre le candidat défaillant.

(iii) Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)

53. Hormis les sanctions pénales ordinaires prévues pour les infractions pénales et les sanctions applicables aux sociétés commerciales telles que prévues par la Loi relative aux sociétés, aucune sanction ni mesure particulière n'est prévue en matière de financement des partis politiques. Toutefois, des sanctions sont prévues pour les violations des règles de financement par les candidats aux élections et leurs mandataires. L'article 52, paragraphe 1 de la Loi relative aux élections générales stipule que toute personne reconnue coupable d'une pratique illicite (y compris le dépassement par un candidat du plafond de dépenses prescrit) est passible d'une amende de 465 EUR au maximum et d'une incapacité d'inscription sur les listes électorales pendant une période de 4 ans. Si avant le terme de cette période, la personne en défaut a été élue membre de la Chambre des représentants, son élection est invalidée à compter de la date de la condamnation et la personne en défaut perd ainsi son siège à la Chambre des représentants.
54. S'agissant des candidats aux élections locales, l'amende prévue pour pratique illicite est de 1.164,69 EUR au maximum.
55. Les poursuites pour pratique illicite dans le cadre d'élections générales ne peuvent être engagées qu'avec l'autorisation du Procureur général. Les mêmes dispositions sont prévues pour les élections locales et les élections européennes. A ce jour, une telle procédure n'a jamais été engagée contre des candidats à des élections générales ; par contre, de telles procédures ont été engagées contre des candidats à des élections locales, soit pour défaut de dépôt des états de dépenses, soit pour un dépôt tardif.
56. Les sanctions ne peuvent être prononcées que par un tribunal de justice, la Commission électorale n'étant pas habilitée à prendre de telles mesures. Un recours contre la décision peut être interjeté par l'accusé dans tous les cas et par le Procureur général dans les cas prévus par la loi, principalement pour des questions de droit.

Immunités

57. La législation maltaise ne prévoit aucune immunité.

Prescription

58. Les poursuites au titre de la Loi relative aux élections générales sont prescrites au terme d'une période de 2 ans, en vertu de l'article 688, paragraphe c du Code pénal.

IV. ANALYSE

59. A Malte, la vision et la pratique consistant à laisser les partis politiques évoluer avec le moins de réglementation juridique et de contrôle de l'Etat possible sont largement partagées. Les experts ont appris que jusqu'en 1987, la Constitution et la loi électorale ne reconnaissaient même pas le concept de parti politique. Aujourd'hui, la définition des partis politiques donnée en droit reste vague, ils ne sont soumis à aucune obligation spécifique d'enregistrement, ne bénéficient pas d'un système de financement public direct général et ne sont soumis à aucune obligation particulière en matière de déclaration, ni à une supervision ou à un contrôle par une autorité ou par un mécanisme de l'Etat. Par ailleurs, l'EEG note que Malte affiche le taux de participation à des élections non obligatoires le plus élevé du monde ; lors des dernières élections générales (2008), le taux de participation a atteint 93%.
60. Introduit à Malte en 1921, le système d'élections générales basé sur la représentation proportionnelle à vote unique transférable reste largement axé sur les candidats aux élections pris individuellement plutôt que sur les partis politiques. En conséquence, il n'existe pratiquement pas de législation relative aux partis politiques et il existe seulement quelques obligations de déclaration limitées sur les revenus et les dépenses des candidats aux élections pris individuellement. Depuis l'introduction du vote unique transférable à Malte, le système a fait l'objet de quelques modifications. Les amendements constitutionnels adoptés en 1987 et en 1996 ont visé à corriger les distorsions et à assurer la « gouvernabilité » en faisant en sorte qu'un seul parti politique ait la majorité législative dans la mesure du possible, et, au fil des ans, Malte est passé d'un système à multiples partis à un système à deux partis dominants. Depuis 1971, les deux principaux partis politiques (à savoir, le Parti nationaliste et le Parti travailliste) dominent la scène électorale à tous échelons, sans souffrir aucune concurrence sérieuse de la part des autres partis politiques. Ainsi, la primauté des candidats individuels sur les partis politiques se conjugue avec la domination de deux partis politiques. A Malte, la compétition politique se caractérise par un degré élevé de sectarisme politique ; nonobstant la nature personnalisée du vote et la compétition, même à l'intérieur des partis politiques, entre les candidats individuels, les campagnes électorales sont dans une très large mesure une affaire de parti politique à Malte. Dans le contexte actuel, il semble extrêmement difficile pour les candidats n'appartenant pas à un des deux grands partis d'avoir une quelconque influence notable dans le processus politique, en particulier au niveau national.
61. Malgré une base importante de sympathisants et une participation massive aux activités des partis politiques et aux élections à Malte, qui semblent contraster avec les tendances observées dans d'autres pays d'Europe, les représentants des partis politiques ont fait état de difficultés croissantes à collecter des fonds suffisants pour maintenir les activités de leurs formations au niveau actuel. Les résultats électoraux des deux principaux partis politiques sont proches, d'où l'importance cruciale de l'efficacité des campagnes électorales pour ces partis politiques. Quant aux petits partis politiques, ils ont fait état des difficultés éprouvées du fait du fort ancrage des deux principaux partis politiques dans le système actuel. Les difficultés croissantes à mobiliser des fonds suffisants aussi bien pour les grands partis politiques que pour les petits sont à l'origine du débat sur le financement public des partis politiques à Malte. Dans ce contexte, l'EEG relève qu'il existe un plafonnement des dépenses pour les candidats, mais pas pour les partis politiques. Toutefois, le plafond des dépenses des candidats est jugé si bas que les états de dépenses soumis par les candidats sont souvent considérés comme ne reflétant pas la réalité et des zones d'ombre existent concernant le caractère complet de la déclaration des dons aux candidats et la notion même de don.

62. Les partis politiques et les candidats aux élections dépendent fortement de ressources financières privées pour leur existence, et non de fonds publics. Les experts ont appris que les partis politiques, en particulier les deux grands partis, disposent chacune d'une division commerciale : ils possèdent des sociétés commerciales, leurs propres journaux et leurs propres chaînes de télévision et de radio. Hormis les dons d'origine étrangère, qui sont en principe proscrits à Malte, à l'exception des dons autorisés par le Comité de Supervision tel que décrit ci-dessus, aucune restriction n'est posée aux contributions financières aux partis politiques ou aux candidats aux élections ; les personnes physiques et les personnes morales peuvent faire des contributions sans aucune limitation et, si elles le souhaitent, de façon anonyme. A l'échelon local, il existe des réseaux de clubs et de comités locaux de partis politiques qui organisent des activités à caractère social et qui collectent des contributions auprès des sympathisants sur une base régulière. En outre, les partis politiques organisent diverses activités de collecte de fonds, dans le cadre desquelles le public est directement invité à faire des dons au parti politique concerné. Traditionnellement, les partis politiques se servent de leurs médias et autres canaux de communication pour encourager les dons. Par exemple, des opérations de collecte publique de fonds (« téléthon ») sont organisées chaque année. D'autre part, l'EEG a appris auprès de certains interlocuteurs que les partis politiques reçoivent d'importantes contributions en provenance de sources privées, notamment les entreprises. En outre, les experts ont reçu l'écho d'allégations occasionnelles et non confirmées de médias sur des liens entre des contributions financières et des décisions politiques.
63. Si la question du financement public a été d'actualité au cours des élections générales de 2008, il faut savoir qu'elle fait l'objet d'un débat à Malte depuis plusieurs décennies mais les tentatives d'introduction de ce type de financement ont échoué dans le passé. Suite aux dernières élections générales, un Comité restreint, dirigé par le Président de la Chambre des représentants, a été établi par la Chambre des représentants en juillet 2008. Outre les questions à aborder dans le cadre de l'objectif global de renforcement de la démocratie et de la transparence parlementaires par l'amélioration des ressources et des procédures du Parlement, le Comité restreint est compétent en matière de financement public des partis politiques, de conflits d'intérêt des membres du Parlement et de la communication audiovisuelle publique (y compris la réglementation des chaînes de télévision des partis politiques et la participation des partis politiques aux médias locaux). Cependant, l'EEG a compris que plusieurs questions relevant de l'ordre du jour du Comité restreint restent controversées dans les milieux politiques maltais, notamment celles du financement public et de la transparence des partis politiques. La controverse concerne essentiellement le choix entre ces deux options : l'adoption du financement public direct des partis politiques ou l'extension du financement public indirect. Le Comité restreint, qui se réunit régulièrement et a organisé des auditions publiques, n'a à ce jour produit ni résultats ni propositions concrets. Le Comité restreint est censé présenter ses conclusions en 2010.
64. Le Comité restreint, qui examine actuellement des questions intéressant l'ensemble des partis politiques maltais, compte uniquement des représentants issus des deux grands partis représentés à la Chambre des représentants. A cet égard, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités maltaises sur la Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques, selon laquelle : « *Les contributions financières de l'État devraient, d'une part, être calculées au prorata du soutien politique dont jouissent les partis, évalué selon des critères objectifs tels que le nombre de voix ou de sièges parlementaires, et, d'autre part, permettre à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et d'affronter dans des conditions équitables les partis constitués de longue date* ». La question de l'égalité des chances en matière de financement public des partis politiques ou des campagnes électorales a aussi été soulignée par la Commission de Venise, notamment dans ses Lignes

directrices sur le financement des partis politiques (CDL-PP (2000) 6) et dans son Code de bonne pratique en matière électorale (CDL-AD (2002) 23), qui mentionne que le financement public ne peut se limiter uniquement aux partis représentés au Parlement, mais qu'il devrait plutôt être étendu à des formations politiques représentant une partie significative de l'électorat et présentant des candidats aux élections.

Transparence

65. Il découle de ce qui précède que le financement des partis politiques reste un phénomène essentiellement privé et la transparence vis-à-vis du public en matière de financement politique n'existe pratiquement pas à Malte. Même si l'EEG a noté l'existence d'un consensus général entre ses interlocuteurs quant à l'absence de transparence, elle n'a été informée d'aucune initiative conjointe des partis politiques concernés (telle qu'un accord volontaire, par exemple) pour faire évoluer la situation actuelle. De ce fait, le Comité restreint a un rôle fondamental à jouer pour remédier aux carences, qui vont à l'encontre des principes énoncés par la Recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Rec (2003)4), lesquels principes visent à assurer un niveau de transparence élevé. On peut dire que la réglementation relative à la transparence est particulièrement importante dans les systèmes – tels que celui de Malte – se caractérisant par une part élevée du financement privé. Néanmoins, l'éventuelle introduction d'un mécanisme de financement public des partis politiques à Malte devrait être précédée de l'adoption d'un cadre réglementaire assurant au public une visibilité sur le financement politique, qu'il soit privé ou public. Cela étant dit, tout nouveau système doit être pensé avec prudence de sorte à ne pas dissuader les personnes physiques ou morales de faire des contributions aux partis politiques et de participer aux élections et à la vie politique en général.
66. Compte tenu de la petite taille de Malte, plusieurs interlocuteurs rencontrés par les experts ont souligné la difficulté de mettre en œuvre des règles de transparence, notamment pour les dons privés (montant et identité du donateur). L'EEG reconnaît la nécessité de respecter le droit légitime des personnes à la confidentialité de leur affiliation politique ; cependant, il est nécessaire de trouver un juste milieu entre ce droit et le droit, tout aussi légitime, du public (notamment les électeurs) de connaître l'origine du soutien financier ou en nature apporté à un candidat ou à un parti politique en faveur duquel il pourrait envisager de voter. Conformément à l'article 12 de la Recommandation Rec(2003)4, un tel équilibre peut être établi à travers un « seuil » – autrement dit, l'obligation de déclarer le don et le nom du donateur correspondant au dessus d'une certaine valeur⁵. L'EEG constate qu'actuellement, Malte n'est pas en conformité avec cette règle. Par ailleurs, les experts observent à ce propos qu'il existe déjà une obligation pour les candidats aux élections et leurs mandataires de rendre compte des revenus et des dépenses relatifs à une campagne d'élections générales. Cela étant dit, l'EEG a compris que les états soumis ne reflètent souvent pas la réalité, ce dont de nombreux protagonistes sont bien conscients. L'EEG a été informée que cette situation s'explique en partie par le fait que le plafond fixé pour les dépenses des candidats est tellement peu élevé que si un candidat voulait le respecter, il ne pourrait pas mener une campagne efficace. Actuellement, le plafond en cause ne pourrait être relevé que par une loi votée au Parlement ; il n'a pas été augmenté au fil des années pour tenir compte entre autres de l'inflation. Bien évidemment, la déclaration doit couvrir la totalité des contributions et les règles actuelles doivent être revues pour que la soumission de l'état en question cesse d'être une contrainte administrative sans réel impact en termes de transparence. Enfin, l'EEG note avec préoccupation que le don anonyme (c'est-à-dire le don

⁵ En cas de multiplicité de dons en provenance de la même personne, c'est le montant total des dons qui doit être retenu.

effectué par un donateur qui ne décline pas son identité au bénéficiaire) est autorisé sans aucune restriction. La persistance de cette lacune permettrait facilement de contourner d'éventuelles règles futures de transparence du financement politique. En conséquence, l'EEG recommande **(i) d'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 (ii) d'introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes omettant de décliner leur identité au parti politique ou au candidat.**

67. Il n'existe pas de dispositions législatives visant en particulier les partis politiques à Malte. Les sociétés détenues par les partis politiques tombent sous le coup de la réglementation comptable, et les partis politiques ont obligation de tenir une comptabilité pour ces sociétés à des fins fiscales. En outre, il n'existe pas de dispositions relatives à la tenue d'une comptabilité pour les partis politiques ou pour les organisations liées aux partis politiques ou au titre des campagnes électorales. Seuls les candidats aux élections et leurs mandataires ont obligation de soumettre à la Commission électorale un état de leurs recettes et dépenses intervenues durant la campagne. Des représentants des partis politiques ont informé l'EEG que malgré le défaut de règles en matière de comptabilité et de publication des comptes, un bilan décrivant l'actif et le passif a été mis à la disposition des délégués du parti à certaines occasions. L'EEG pense que la situation actuelle appelle des mesures appropriées et que la législation actuelle ne définit pas un cadre assez complet pour la tenue d'une comptabilité complète et transparente par les partis politiques. En conséquence, l'EEG recommande **(i) d'introduire des règles à l'intention des partis politiques en matière de tenue de comptabilité (y compris pour les campagnes électorales) ; (ii) de 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 (iii) d'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.**
68. L'EEG tient à souligner que les recommandations ci dessus sont étroitement liées et incluent des critères essentiels pour faire évoluer le système maltais vers plus d'ouverture et plus de transparence. Cependant, il va sans dire que ces mesures ne seraient pas tout à fait efficaces si les informations sollicitées ne sont pas publiées ou rendues facilement accessibles au public. Actuellement, il n'existe pas d'obligation dans ce sens, sauf concernant les états soumis par les candidats aux élections, qui sont accessibles au public sur demande. Un système centralisé ou coordonné permettant d'accéder facilement aux états et aux déclarations de dons, entre autres, est nécessaire pour renforcer la transparence. L'EEG recommande **de développer une approche coordonnée de 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.**

Supervision et sanctions

69. Il n'existe pas d'obligation de vérification de la comptabilité des partis politiques ou des organisations qui leur sont affiliées. On constate le même défaut de règles, s'agissant de la vérification des comptes de campagne des partis politiques pour les élections ou les référendums. Cependant, les sociétés commerciales détenues par les partis politiques sont soumises à l'obligation de vérification des comptes qui s'applique à toute société commerciale. Le contrôle de l'affectation de l'unique enveloppe financière publique existante (200 000 EUR), allouée aux partis politiques représentés au Parlement aux fins du développement des relations

avec l'Union européenne, est exercé par le Bureau national d'audit. L'EEG estime que même si le système actuel de financement des partis politiques repose principalement sur des sources privées, des améliorations sont nécessaires. Une vérification en bonne et due forme des comptes de financement politique par des commissaires aux comptes indépendants serait un moyen de contrôle important, notamment s'il n'existe aucun autre mécanisme de supervision. Une telle procédure s'appliquerait en principe à l'ensemble des partis politiques ; cependant, une certaine flexibilité serait nécessaire afin d'éviter des contraintes excessives, notamment pour les partis politiques de petite envergure disposant de moyens limités. L'EEG recommande **d'assurer une vérification comptable indépendante, le cas échéant, des partis politiques soumis (ou à soumettre) à l'obligation de tenir une comptabilité.**

70. Comme souligné ci-dessus, la situation à Malte se caractérise par le fait qu'une fonction de supervision limitée des revenus et des dépenses liés aux élections est dévolue à la Commission électorale, seulement en ce qui concerne les candidats individuels aux élections ; ce contrôle a été fortement critiqué pour son manque d'efficacité (en raison de l'imprécision des prescriptions légales) par diverses parties prenantes que les experts ont rencontrées. Il n'existe ni mécanisme ni organe de contrôle en matière de financement des partis politiques. L'EEG n'estime pas souhaitable d'exprimer une préférence quant au niveau où devrait se situer cette fonction. Cependant, les experts pensent que tout mécanisme de supervision ou de contrôle devrait avant tout bénéficier d'un degré d'autonomie suffisant et être doté de moyens suffisants pour remplir sa mission. En conséquence, l'EEG recommande **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.**
71. Pour assurer la mise en œuvre convenable de la législation sur les candidats aux élections et des nouvelles dispositions recommandées en matière de transparence, la Commission électorale, ou tout autre organe approprié, devrait être investie de compétences proactives et habilitée à recourir à des moyens efficaces, y compris des sanctions, pour s'acquitter de ses nouvelles responsabilités. Dans la mesure où Malte établira un cadre cohérent pour assurer une transparence accrue du système de financement politique dans l'avenir, les règles en question devront être complétées par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4. Le GRECO a soutenu à plusieurs occasions qu'outre les sanctions pénales ordinaires, dont l'application peut s'avérer lourde dans la pratique, il conviendrait d'introduire, pour les manquements les moins graves aux règles de financement politique, des sanctions plus flexibles n'impliquant pas nécessairement une procédure pénale devant les tribunaux. L'EEG recommande **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.**

V. CONCLUSIONS

72. Tous les partis politiques et les candidats aux élections à Malte dépendent fortement de ressources financières privées. Il n'existe pas de système de financement public général direct des partis politiques et des candidats aux élections à Malte, mis à part l'enveloppe financière limitée allouée aux partis représentés au Parlement aux fins d'activités ayant trait à l'Union européenne. Les partis politiques ne sont soumis à aucune norme obligatoire de transparence ni dispositif de supervision concernant leurs revenus et leurs dépenses. La situation est légèrement différente s'agissant des candidats aux élections, qui sont tenus de soumettre à la Commission électorale une déclaration détaillant les revenus et les dépenses relatifs aux élections après-coup ; cependant, ces dispositions sont manifestement inefficaces en raison du niveau très bas du plafond autorisé pour les dépenses encourues et le système doit être revu.
73. Le système des élections générales à Malte est fondé sur la représentation proportionnelle à vote unique transférable, et les élections sont traditionnellement centrées sur les candidats plutôt que sur les partis politiques, ce qui explique dans une certaine mesure l'absence de supervision du financement des partis politiques. Toutefois, le système électoral maltais a progressivement glissé vers le bipartisme – la scène électorale étant aujourd'hui dominée à tous les niveaux par les deux principaux partis politiques (à savoir, le Parti nationaliste et le Parti travailliste), et la vie politique à Malte se caractérise par un degré élevé de fidélisation aux partis politiques. Ainsi, tout en étant personnalisées, les campagnes électorales ont une forte empreinte partisane. La situation actuelle nécessiterait la mise en place d'une réglementation pour assurer une transparence et un contrôle raisonnables du financement des partis politiques et des candidats aux élections, indépendamment du choix d'introduire ou non un mécanisme de financement public général direct. Cependant, s'il était introduit, un tel mécanisme pourrait donner l'impulsion nécessaire pour améliorer la transparence du financement politique, conformément à la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, dont les principes font actuellement défaut à Malte. Cela étant dit, l'introduction de nouvelles normes doit être pensée avec prudence de sorte à ne pas dissuader les citoyens et les institutions de faire des contributions aux partis politiques et de participer aux élections, alors que Malte se distingue aujourd'hui par le meilleur taux de participation électorale du monde.
74. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Malte :
- i) **(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 réviser le plafond autorisé pour les dépenses des candidats aux élections ; et (ii) introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes omettant de décliner leur identité au parti politique ou au candidat (paragraphe 66) ;**
 - ii) **(i) introduire des règles à l'intention des partis politiques en matière de tenue de comptabilité (y compris pour les campagnes électorales) ; (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 (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 (paragraphe 67) ;**

- iii) **développer une approche coordonnée de 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** (paragraphe 68) ;
 - iv) **assurer une vérification comptable indépendante, le cas échéant, des partis politiques soumis (ou à soumettre) à l'obligation de tenir une comptabilité** (paragraphe 69) ;
 - v) **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** (paragraphe 70) ;
 - vi) **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** (paragraphe 71).
75. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités maltaises à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 avril 2011.
76. Le GRECO invite les autorités de Malte à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.