



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT**  
**DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE**

Strasbourg, 21 octobre 2011

**Public**  
**Greco RC-III (2011) 11F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur Malte**

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

\*\*\*

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 52<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 17-21 octobre 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités maltaises pour mettre en œuvre les neuf recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur Malte (voir paragraphe 2), portant sur deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 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).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 44<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (8 octobre 2009) et publié le 10 novembre 2009, avec l'autorisation de Malte (Greco Eval III Rep (2009) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités maltaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Reçu le 22 août 2011, ce rapport a servi de base à l'élaboration du présent Rapport de Conformité.
4. 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, Law Office of the Republic (Chypre), et M. Ronald KAKAŠ, Directeur, Bureau de la lutte contre la corruption (République slovaque). Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la rédaction du présent Rapport de Conformité.
5. Le présent Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Evaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité de Malte avec lesdites recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire des recommandations partiellement mises en œuvre, ou non mises en œuvre) fera l'objet d'une évaluation sur la base d'un nouveau Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé trois recommandations à Malte relativement au Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO recommande 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).*

8. Les autorités maltaises font savoir qu'un projet d'amendement de l'article 121, paragraphes (2) et (4), du Code pénal, a été élaboré, lequel – s'il est adopté par le Parlement – permettra d'instituer un délit pénal pour corruption d'arbitres nationaux et étrangers et de jurés étrangers. Les autorités ont soumis un projet de loi au GRECO (ce projet de loi est intitulé « *Loi de 2011 portant amendement de diverses législations (Affaires pénales)* »). Le projet est achevé au niveau gouvernemental et devrait être adopté par le Parlement avant la fin de 2011.
9. Le GRECO se félicite des informations fournies et rappelle qu'il est noté dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 89) que des projets d'amendement, visant à insérer dans le Code pénal les infractions visées dans la recommandation i, étaient déjà prévus au moment de l'adoption dudit rapport, lesquels projets ouvraient ensuite la voie au processus de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). Il apparaît que les textes soumis prévoient bien l'incrimination pénale des trois infractions susmentionnées et permettent la ratification du Protocole additionnel, ainsi qu'il est recommandé. La situation s'est donc améliorée ; toutefois, ces amendements n'ont pas encore été adoptés.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO recommande de relever le niveau de la peine maximale prévue pour sanctionner le trafic d'influence (article 121 A du Code pénal) afin de la rendre effective, proportionnée et dissuasive comme l'exige l'article 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
12. Les autorités maltaises ont soumis leur projet de législation (le même projet de loi que celui mentionné à propos de la recommandation i) lequel, s'il est adopté, portera le niveau des peines d'emprisonnement pour trafic d'influence de trois à 18 mois actuellement, à 6 mois à 3 ans.
13. Le GRECO se félicite de ce que les autorités maltaises procèdent actuellement à la modification de leur législation pénale de façon à ajuster les peines appliquées aux délits de trafic d'influence. Cependant, le GRECO observe que les peines proposées (à savoir, une peine maximale d'emprisonnement de 3 ans) ne sont pas en totale cohérence avec celles prévues pour d'autres délits comparables visés par le droit maltais, notamment le délit de corruption dans le secteur public ou privé, lequel peut exposer à une peine maximale de 8 ans d'emprisonnement. Le GRECO demande instamment aux autorités maltaises de revoir cette question étant donné que le projet de loi n'a pas encore été adopté par le Parlement. Les informations fournies n'en constituent pas moins un pas dans la bonne direction.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

15. *Le GRECO recommande de réviser l'article 117 du Code pénal afin de prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour toutes les infractions de corruption de juges, conformément à l'article 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*

16. Les autorités maltaises font savoir que les amendements au Code pénal (même projet de loi que celui mentionné à propos de la recommandation i) ont été élaborés dans le sens d'un durcissement des peines d'emprisonnement applicables aux faits spécifiques de corruption de juges visés à l'article 117, paragraphes a), b) et c). D'après les informations fournies au GRECO, les peines d'emprisonnement prévues à l'article 117, paragraphe a), passeraient de 18 mois à 5 ans actuellement, à 3 à 9 ans ; les peines prévues à l'article 117, paragraphe b), passeraient de 9 mois à 3 ans actuellement, à 18 mois à 5ans ; enfin, les peines prévues à l'article 117, paragraphe c), passeraient de quatre à 12 mois actuellement, à 9 mois à 2 ans. En outre, les autorités se réfèrent à un projet d'amendement relatif à l'article 120 du CP sous la forme d'une « clause » selon laquelle l'effet contradictoire de la loi actuelle qui pourrait mener à une sanction plus sévère dans le cas d'une tentative de corruption que dans celui d'une infraction de corruption avérée (tel que mentionné dans le rapport d'évaluation), est sujet à être éliminé.
17. Le GRECO prend note des informations fournies et est d'avis que les amendements proposés pour l'article 117 du CP, qui aboutiraient à une aggravation substantielle de certaines peines applicables à la corruption de juges dans le contexte particulier prévu audit article, seraient conformes, une fois adoptés, aux obligations de l'article 19.1 de la Convention pénale sur la corruption relativement à l'application de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Ceci étant, le GRECO maintient sa position antérieure (cf. paragraphe 93 du rapport d'évaluation) selon laquelle les articles 116 et 117 du CP, qui constituent des dispositions héritées du passé, fassent malgré tout l'objet d'une réflexion quant à leur nécessité, à la lumière des éléments constitutifs d'autres formes de corruption dans le secteur public relevant du Code pénal.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

## **Thème II: Transparence du financement des partis politiques**

19. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé six recommandations à Malte relativement au Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
20. Eu égard à l'ensemble des recommandations relatives au Thème II, les autorités maltaises renvoient à un projet de loi intitulé « Loi relative aux partis politiques », qui a été préparé au niveau gouvernemental, et est dénommé ci-après Projet de loi 2011.

### **Recommandation i.**

21. *Le GRECO recommande 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 déclarer leur identité au parti politique ou au candidat.*
22. Les autorités maltaises font valoir que le Projet de loi 2011 (articles 21 et 35-44, mis à la disposition du GRECO) contient des éléments répondant aux questions soulevées dans la présente recommandation.
23. Le GRECO examine les questions particulières soulevées par la présente recommandation et observe que s'agissant de sa première partie (i), relative à l'obligation de notifier les dons perçus, l'article 21 du Projet de loi 2011 dispose que les contributions ou parrainages effectués au profit

de partis politiques par des *non-adhérents* auxdits partis, d'un montant supérieur à 3 000 euros, doivent faire l'objet d'une déclaration publique et que le nom du donateur doit également être déclaré si le montant de la contribution excède 10 000 euros. Toutefois, il apparaît qu'aucune disposition de ce type n'est applicable aux dons effectués par des *adhérents* de partis politiques, ce qui n'est pas compatible avec la Recommandation Rec(2003)4, laquelle n'établit aucune distinction. De surcroît, rien n'a été indiqué concernant les modifications à apporter au plafonnement des dépenses de campagne électorale. S'agissant de la seconde partie de la recommandation examinée (ii), le GRECO observe que le Projet de loi 2011 ne renferme aucune interdiction générale des dons anonymes. Bien plus, l'article 39 dudit projet dispose que les partis politiques, leurs adhérents et leurs candidats, sont en droit de percevoir des dons provenant de sources non identifiées, dès lors que leur montant est inférieur à 2 000 euros, et de donateurs anonymes (dont l'identité n'est pas déclarée par le parti politique), et ce à concurrence de 10 000 euros par an. Comparativement à la situation actuelle, le Projet de loi 2011 constitue une restriction, mais, de manière critique, le montant plafonné semble élevé par rapport à la situation des autres pays européens. Il s'ensuit que le Projet de loi 2011 satisfait à certaines exigences de la recommandation, mais qu'il ne renferme pas tous les éléments requis.

24. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

25. *Le GRECO recommande 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.*
26. Les autorités maltaises font valoir que le Projet de loi 2011 (articles 25 et 26, mis à la disposition du GRECO) contient des éléments répondant aux questions soulevées dans la recommandation examinée.
27. Le GRECO prend acte des textes soumis à la suite de la recommandation. S'agissant de la première et de la deuxième partie de ladite recommandation, (i) et (ii), le GRECO se félicite de ce que l'article 25 du Projet de loi 2011 fasse obligation au trésorier d'un parti politique de tenir une comptabilité qui rende compte à tout moment de sa situation financière (comptabilité des recettes, des dépenses, de l'actif et du passif). Par ailleurs, dans son article 26, le Projet de loi 2011 fait obligation au trésorier d'un parti politique de préparer un état financier annuel. S'agissant de la troisième partie de la recommandation, (iii), le GRECO observe que l'article 25 du Projet de loi 2011 dispose que la comptabilité doit également inclure les états financiers des entités liées directement ou indirectement à un parti politique, ou relevant de son contrôle. Le GRECO est d'avis que ces projets de textes semblent conformes à la recommandation du GRECO ; toutefois, le Projet de loi 2011 n'a pas encore été adopté.
28. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

29. *Le GRECO recommande 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.*
30. Les autorités maltaises font valoir que le Projet de loi 2011 (article 32, mis à la disposition du GRECO) contient des éléments répondant aux questions soulevées dans la recommandation examinée.
31. Le GRECO prend acte du contenu de l'article 29 du Projet de loi 2011, en vertu duquel le trésorier d'un parti politique est tenu, dans un délai de quatre mois à compter de la clôture de l'exercice financier, de soumettre un état financier annuel à la Commission électorale<sup>1</sup>, laquelle est alors tenue, en vertu de l'article 32, de publier ledit état financier dans un délai d'un mois. Le GRECO est d'avis que l'efficacité d'une telle publication dépend du degré de détail de l'état financier annuel (un point que le projet de loi n'aborde pas) et de ses modalités de publication (lesquelles ne sont pas non plus précisées). Des clarifications sont donc nécessaires dans la législation, ou dans les règlements d'application. De surcroît, le GRECO observe également que les délais de publication proposés paraissent inutilement longs et qu'aucune règle de publication spécifique n'est énoncée s'agissant des campagnes électorales. En conclusion, le GRECO considère que le Projet de loi 2011 (non encore adopté) satisfait jusqu'à un certain point aux exigences de la recommandation iii, mais souhaiterait que soient adoptées d'autres dispositions pour corriger les insuffisances susmentionnées.
32. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iv.**

33. *Le GRECO recommande d'assurer une vérification comptable indépendante, le cas échéant, des partis politiques soumis (ou à soumettre) à l'obligation de tenir une comptabilité.*
34. Les autorités maltaises font valoir que le Projet de loi 2011 (article 27, mis à la disposition du GRECO) contient des éléments répondant aux questions soulevées dans la recommandation examinée.
35. Le GRECO prend acte de la teneur de l'article 27, lequel dispose que « les comptes d'un parti politique sont vérifiés, chaque année, par un comptable, tel que défini à l'article 2 de la loi relative aux professions comptables ». Le GRECO conclut que cette disposition, si elle est adoptée, satisfera aux exigences de la recommandation iv.
36. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation v.**

37. *Le GRECO 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.*

---

<sup>1</sup> Le rôle de la Commission électorale est précisé plus bas, à propos de la recommandation v.

38. Les autorités maltaises exposent qu'il est proposé, à l'article 29 du Projet de loi 2011, que le trésorier d'un parti politique soit tenu de soumettre pour contrôle, à la Commission électorale, un état financier annuel de la comptabilité du parti.
39. Le GRECO rappelle que la Commission électorale est la seule instance en charge de l'administration générale des élections à Malte. Elle est instituée en vertu de la Constitution et est composée d'un président et de huit membres, nommés par le Président de la République, après consultation du Premier ministre et de l'opposition. Dotée d'une personnalité juridique propre, la Commission ne peut pas, ainsi que le prévoit la Constitution, être placée sous la direction ou le contrôle d'une autre personne ou autorité. Actuellement, elle est dotée de certaines compétences de vérification pour ce qui est des dépenses de campagne des candidats aux élections, mais non pour ce qui est des partis politiques (pour plus de précisions, voir le Rapport d'Evaluation, paragraphes 13-16). Le GRECO ne remet pas en cause l'indépendance de la Commission. D'après les informations fournies par les autorités maltaises, le mandat de la Commission électorale va, à l'évidence, être étendu à certaines compétences de contrôle de la comptabilité des partis politiques, qui s'ajouteront au pouvoir de contrôle exercé sur les candidats à une élection. Il semble que d'après l'article 29 du Projet de loi 2011, ce contrôle sera limité aux comptes des partis politiques et aux rapports d'audit correspondants, mais en dehors de ces dispositions, le texte ne donne guère d'orientations. Des clarifications seraient donc nécessaires dans la législation ou la réglementation d'application. Le GRECO se félicite de ce que le Projet de loi 2011, s'il est adopté, instaurera pour la première fois à Malte un certain pouvoir de contrôle sur le financement des partis politiques, ce qu'il convient de saluer ; toutefois, à ce stade, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité future d'un tel système, d'autant moins que le projet de loi en est encore au stade de la rédaction.
40. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

41. *Le GRECO 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.*
42. Les autorités maltaises mentionnent divers articles du Projet de loi 2011, qui énoncent des sanctions applicables, par exemple, à la non-déclaration de dons d'origine étrangère (article 35), aux fausses déclarations concernant des dons d'origine nationale (article 40), ou encore au non-respect de la procédure en vigueur pour l'acceptation de dons (article 41).
43. Le GRECO prend acte des informations fournies, qui indiquent que le Projet de loi 2011 assortit effectivement certaines de ses dispositions de sanctions pénales, lesquelles impliquent une procédure auprès d'une juridiction pénale ordinaire avec une enquête de police, des poursuites et la décision d'un tribunal. Le GRECO rappelle à cet égard ce qui est exposé dans son Rapport d'Evaluation, paragraphe 71 : « *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* ». Le GRECO conclut que les informations fournies

sont bien synonymes d'avancées certaines, sous réserve que le Projet de loi 2011 soit adopté. Toutefois, il prend acte en même temps de la nécessité d'aller encore plus loin, en particulier de mettre en place un régime de sanctions plus systématiques, éventuellement assorti de sanctions administratives qui pourraient être appliquées directement par la Commission électorale en cas d'infraction mineure aux règles de procédure, etc.

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

### III. CONCLUSIONS

45. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Malte n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante aucune des neuf recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** S'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et iii ont été partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à vi ont été partiellement mises en œuvre.
46. Concernant les incriminations, les autorités préparent actuellement des amendements qui devraient ouvrir la voie au processus de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, ce qu'il convient de saluer. Par ailleurs, un projet de législation apportant des modifications aux peines applicables au trafic d'influence et à la corruption de juges est en cours de préparation.
47. Concernant le financement politique, le GRECO se félicite de ce que les autorités mettent actuellement en place une législation complète qui, si elle est adoptée, constituera une évolution ambitieuse du cadre juridique du financement politique, domaine dans lequel Malte ne respecte pas les normes européennes faisant l'objet de l'examen. Le GRECO soutient fermement ce processus, même si certains éléments du Projet de loi 2011 doivent encore être élaborés.
48. À la lumière de ce qui est exposé aux paragraphes 46 à 48, le GRECO observe que Malte a été en mesure de démontrer que d'importantes réformes législatives étaient en cours concernant les deux thématiques faisant l'objet de la présente évaluation. Le GRECO conclut de ce fait qu'en dépit du faible nombre de dispositions pleinement conformes, le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur du GRECO. Malte est invitée à poursuivre ses efforts – et dans ce contexte, à prendre note également des remarques formulées dans le présent rapport – afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens dans un délai de 18 mois.
49. Le GRECO invite le Chef de la délégation de Malte à soumettre des informations actualisées concernant la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations (Thèmes I et II) d'ici le 30 avril 2013 au plus tard.
50. Enfin, le GRECO invite les autorités maltaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à traduire celui-ci dans la langue nationale et à publier cette traduction.