



Adoption : 16 octobre 2015  
Publication : 4 décembre 2015

**Public**  
**Greco RC-III (2015) 15F**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Deuxième *Rapport* de Conformité *intérimaire* sur Malte**

#### **Transparence du financement des partis politiques**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 69<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 12-16 octobre 2015)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport d'évaluation du troisième cycle sur Malte a été adopté par le GRECO lors de sa 44<sup>e</sup> réunion plénière (8 octobre 2009) et rendu public le 10 novembre 2009, avec l'autorisation des autorités maltaises (Greco Eval III Rep (2009) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Il contenait en tout neuf recommandations : trois relatives au Thème I (Incriminations) et six concernant le Thème II (Transparence du Financement des partis politiques). Le GRECO a chargé Chypre et la République slovaque de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité.
2. Le premier Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2011\) 11F](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 52<sup>e</sup> réunion plénière (21 octobre 2011) et rendu public le 2 janvier 2012. Il concluait que Malte avait été à même de démontrer sa capacité de réformes importantes en ce qui concernait les deux thèmes ; par conséquent le faible niveau de conformité n'a pas été jugé « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur du GRECO.
3. Dans le deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2013\) 22F](#)) adopté par le GRECO lors de sa 62<sup>e</sup> réunion plénière (6 décembre 2013) et rendu public le 25 mars 2014, le GRECO concluait s'agissant du Thème I, que les recommandations ii et iii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que la recommandation i avait été partiellement mise en œuvre. Pour autant, étant donné qu'aucun progrès tangible n'avait été établi concernant le Thème II, la situation avait été dans l'ensemble jugée « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur, et le GRECO avait décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres n'étant pas en conformité avec les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation.
4. Dans le Rapport de Conformité intérimaire ([Greco RC-III \(2014\) 21F](#)) adopté par le GRECO lors de sa 65<sup>e</sup> réunion plénière (10 octobre 2014) et rendu public le 24 juin 2015, il avait été conclu, s'agissant du Thème I, que la recommandation ii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, et qu'en revanche, pour le Thème II, seuls de légers progrès avaient été réalisés ; par conséquent, le niveau de conformité restait « globalement insatisfaisant ». Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a, le GRECO avait invité son Président à envoyer une lettre – avec copie au Président du Comité statutaire – au Chef de la délégation maltaise, attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et la nécessité de prendre des mesures énergiques afin d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais<sup>1</sup>. Les autorités ont communiqué de nouvelles informations le 30 juillet 2015.
5. Ce deuxième Rapport de Conformité intérimaire a été rédigé par Mme Alexandra KAPIŠOVSKÁ, Conseillère juridique, ministère de la Justice (République slovaque), avec l'aide du Secrétariat du GRECO. Il évalue les avancées supplémentaires réalisées dans la mise en œuvre des recommandations en suspens au titre du Thème II.

## **II. ANALYSE**

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

6. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait analysé le projet de loi relative au financement des partis politiques (projet de loi 2014). Le projet de loi avait, alors, été soumis à un large débat public et présenté au Parlement pour examen. Etant donné sa

---

<sup>1</sup> La lettre a été envoyée le 16 octobre 2014.

qualité de projet d'acte juridique, le GRECO n'avait pas été en mesure de considérer comme mise en œuvre de façon satisfaisante aucune des six recommandations en souffrance. Les autorités se réfèrent également au chapitre 102 de l'Ordonnance électorale (des élections), amendé pour la dernière fois en 2007, qui régle certains aspects de l'implication des candidats indépendants aux élections nationales.

7. Les autorités de Malte font maintenant savoir que la loi relative au financement des partis politiques (FPP), qui régit le financement des partis politiques et des candidats aux élections indépendants et s'applique aux élections locales, générales et européennes, a été adoptée par le Parlement et publiée au Journal officiel le 28 juillet 2015<sup>2</sup>. Elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### **Recommandation i.**

8. *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.*
9. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été évaluée comme partiellement mise en œuvre. En rapport avec la partie i) de la recommandation, le seuil de déclaration de 7 000 EUR applicable aux dons reçus par un parti politique en provenance d'une source unique, y compris pendant les périodes électorales, n'ont pas été réduits et demeurent extrêmement élevés. Par ailleurs, les règles relatives à la notification des candidats indépendants aux élections n'ont pas été énoncées. Le GRECO avait néanmoins conclu que cette partie de la recommandation avait été partiellement mise en œuvre en raison d'une hausse des plafonds de dépenses des candidats indépendants portés à 20 000 EUR. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, les dons anonymes d'un montant inférieur à 50 EUR et les dons dits « confidentiels » (c'est-à-dire lorsque le donateur est connu du parti mais que son identité n'est pas révélée au public, ni à la Commission électorale) d'un montant inférieur à 500 EUR, pouvaient encore être reçus par les partis politiques sans être enregistrés. Des règles semblables s'appliquaient aux candidats aux élections mais seulement s'ils étaient membres de partis politiques. Le GRECO avait par conséquent conclu que cette partie de la recommandation n'était toujours pas mise en œuvre.
10. Les autorités de Malte font maintenant savoir que les règles suivantes, qui étaient identiques pour les partis et les candidats indépendants aux élections, figurent à présent dans la loi FPP. Tous les dons anonymes sont interdits. L'origine d'un don d'un montant inférieur à 50 EUR peut toujours ne pas être identifiée si le don est versé dans le cadre d'une collecte de fonds, auquel cas seul le montant total est enregistré. Les dons « confidentiels » (voir plus haut) provenant d'une source unique ne peuvent pas dépasser un montant de 500 EUR par an et doivent être notifiés à la Commission électorale ; leur confidentialité doit être respectée sauf si la Commission a un motif raisonnable de soupçonner une infraction. Qui plus est, le plafond des dons à un parti politique en provenance d'une source unique a été abaissé de 40 000 EUR à 25 000 EUR, et une réglementation (Note légalement contraignante) actuellement en cours de préparation établira un modèle de notification des dons par les partis et les candidats indépendants aux élections.

---

<sup>2</sup> Loi n° XXIV 2015

11. Pour ce qui est de la partie i) de la recommandation, le GRECO observe que seuls les dons aux partis politiques d'un montant supérieur à 7 000 EUR doivent être déclarés et leur origine mentionnée<sup>3</sup> qui signifie que le seuil de déclaration très élevé n'a pas été réduit depuis l'évaluation précédente du GRECO. En ce qui concerne les candidats indépendants, deux séries de règles semblent s'appliquer. D'abord, conformément aux articles 38(6) et 39(1) de la loi FFP, dans les 60 jours suivant la date d'une élection, ces candidats doivent présenter à la Commission électorale un rapport sur les dons reçus et aucune disposition ne prévoit de rendre tout ou partie de ce rapport accessible au public. Ensuite, selon l'article 51 du chapitre 102 de l'Ordonnance électorale (des élections) et l'article 50(1) du Septième Calendrier, dans les 31 jours suivant la date de la publication des résultats d'une élection, les candidats indépendants doivent présenter à la Commission un rapport sur les dépenses électorales qui comprend, entre autres, les informations sur les donateurs et les dons – à moins que des personnes morales ne soient concernées – et les rapports doivent être rendus accessibles au public, moyennant finance, dans les locaux de la Commission. Le GRECO estime qu'un tel cadre prête à confusion, notamment en raison du fait que ces dernières règles n'établissent pas l'obligation de déclarer les informations sur les dons de ces personnes morales ni sur ces donateurs. Par conséquent, il serait souhaitable que les dispositions de ces deux lois soient davantage alignées. En ce qui concerne le deuxième élément de cette partie de la recommandation, le GRECO reconnaît que, conformément aux exigences et tel qu'envisagé par le projet de loi de 2014, les plafonds de dépenses des candidats ont été relevés et s'établissent à présent à 20 000 EUR,<sup>4</sup> ce qui représente une évolution dont il convient de se féliciter. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation reste partiellement mise en œuvre en raison du seuil de déclaration très élevé qui s'applique toujours aux partis et des règles de déclaration inconsistantes établies pour les candidats indépendants.
12. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, le GRECO observe que l'acceptation des dons anonymes par les partis politiques est en principe interdite<sup>5</sup>, ce qui est un pas en avant comparé au projet de loi 2014. Néanmoins, l'article 37.1 de la loi FFP permet d'accepter, sans l'enregistrer, un don d'un montant inférieur à 50 EUR versé lors d'une collecte organisée par un parti. Si cette dernière règle s'applique expressément aux candidats indépendants aux élections, rien n'indique que l'interdiction générale relative aux dons anonymes imposée aux partis ait été étendue aux candidats indépendants<sup>6</sup>. Le fait que seuls les dons d'un montant supérieur à 500 EUR de même provenance doivent être enregistrés par les partis et les candidats indépendants est encore plus déconcertant, alors que les dons dits confidentiels (inférieurs à 500 EUR) peuvent toujours être reçus sans obligation d'être enregistrés ni de révéler l'identité des donateurs à la Commission électorale, à moins que cette dernière n'ait un motif raisonnable de soupçonner une infraction<sup>7</sup>. C'est également au regard des dons d'un montant supérieur à 500 EUR, qu'un parti ou un candidat est tenu d'exercer son devoir de vigilance<sup>8</sup>. Par conséquent, les

---

<sup>3</sup> Article 38 de la loi FFP.

<sup>4</sup> Article 49 de la loi FFP.

<sup>5</sup> Article 34.c de la loi FFP.

<sup>6</sup> En même temps, le GRECO observe que, en application de l'article 40 de la loi FFP, les candidats indépendants sont tenus, tout en déposant des rapports sur les dons auprès de la Commission électorale, de déclarer que tous les dons enregistrés proviennent de donateurs autorisés. Voir aussi le paragraphe 36 ci-après.

<sup>7</sup> Conformément à l'article 37.4) de la loi FFP, les partis politiques et les candidats indépendants aux élections ne sont pas obligés de notifier à la Commission l'origine des dons accordés à titre confidentiel sauf si celle-ci prouve qu'elle est fondée à croire que la somme effectivement donnée sur une période d'un an provenant de la même origine est supérieure à cinq cents euros (500 Euro)".

<sup>8</sup> Article 41.1) de la loi FFP.

effets positifs de l'interdiction pour les partis politiques d'accepter des dons anonymes sont compromis par le fait que ceux-ci ne sont pas tenus d'enregistrer les dons inférieurs à 500 EUR. S'agissant des candidats indépendants, seules deux règles semblent s'appliquer à leur égard : l'une leur permet d'accepter des dons d'un faible montant lors de collectes de fonds sans devoir les consigner et l'autre leur fait obligation d'enregistrer les dons d'un montant supérieur à 500 EUR. Le GRECO pense que le régime institué par la loi FPP reste incohérent et peut être interprété comme tolérant l'acceptation de dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue d'un parti politique ou d'un candidat indépendant en raison précisément de l'absence d'obligation d'enregistrer ces dons. Cette partie de la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

14. *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.*
15. Il avait été considéré, dans le Rapport de Conformité intérimaire, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait reconnu que les articles 23 à 33 du projet de loi de 2014 constituaient un cadre d'une portée suffisante pour permettre aux partis politiques de tenir des registres et des comptes complets et transparents et répondaient aux autres préoccupations ayant dicté cette recommandation. Toutefois, le projet de loi n'ayant pas encore été adopté par le Parlement, la conformité à la recommandation n'est pas pleinement réalisée.
16. Les autorités de Malte évoquent la loi FPP qui prendra effet le 1<sup>er</sup> janvier 2016.
17. Le GRECO note que les articles 22 à 32 de la loi FPP (Partie III intitulée « Obligations comptables ») reprennent le contenu du projet de loi de 2014 déjà analysé. Les partis politiques ont donc l'obligation de tenir leurs registres selon les principes et pratiques comptables, ainsi que les règles d'audit généralement acceptées, de manière à pouvoir indiquer à tout moment et avec un degré de précision raisonnable la situation financière du parti, y compris en particulier, l'origine de leurs revenus, toutes leurs dépenses, un état des actifs et des passifs. Les partis politiques doivent établir des états financiers annuels pour chaque exercice financier et les soumettre à la Commission électorale selon un calendrier précis. Ces états doivent intégrer les comptes de campagnes électorales<sup>9</sup>, ainsi que des informations détaillées sur les entités, dont les entreprises commerciales, qui sont liées directement ou indirectement au parti politique ou gérés effectivement ou contrôlés d'une autre manière par ce dernier<sup>10</sup>. Les états financiers de telles entités sont rendus disponibles au public sur le site Internet du Registre des Sociétés. Le GRECO se félicite du cadre réglementaire ci-dessus et conclut que tous les éléments de la recommandation ont été dûment appliqués.

---

<sup>9</sup> Article 28.1 de la loi FPP.

<sup>10</sup> Article 23.3 et c de la loi FPP.

18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation iii.**

19. *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.*
20. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Bien que certains éléments du projet de loi de 2014 répondent aux préoccupations ayant conduit à la recommandation, il est nécessaire de préciser davantage (dans la loi ou par réglementations) le degré de précision requis pour les états financiers annuels que les partis politiques doivent remettre à la Commission électorale, l'état des recettes et des dépenses relatives aux campagnes électorales des partis et des candidats indépendants aux élections ainsi que la forme sous laquelle ces éléments doivent être présentés au public. Par ailleurs, le fait que les partis aient la possibilité de déterminer eux-mêmes l'ouverture et la clôture de l'exercice financier (et, partant, le moment où ils doivent présenter leurs états annuels) avait été considéré comme ne répondant pas à l'objectif de comparabilité auquel le GRECO accorde une haute importance. Pour finir, le délai de cinq mois (à compter du moment de leur présentation) prévu pour la publication des états annuels par les partis politiques n'avait pas été réduit.
21. Les autorités de Malte indiquent maintenant que, conformément à l'article 29 de la loi FPP, la Commission électorale est tenue de publier les états financiers des partis politiques sur son site internet dans le mois qui suit leur réception, afin de permettre au public de les examiner. En ce qui concerne les candidats indépendants, comme mentionné précédemment (voir paragraphe 11), leurs rapports sur les dépenses liées aux élections, qui comprennent également les informations sur les donateurs et les dons, doivent être mis à disposition pour consultation publique, moyennant finance, dans les locaux de la Commission peu de temps après leur soumission, soit trente et un jours suivant la date de la publication des résultats d'une élection.
22. Le GRECO se félicite de l'institution de l'obligation pour la Commission électorale de publier sur son site internet les états financiers annuels des partis politiques, ainsi que des informations sur leur participation aux campagnes électorales. En application de l'article 24.2 de la loi FPP, il appartient au ministre de la Justice de déterminer le mode de présentation et le contenu des états annuels en se fondant sur l'avis de la Commission. Étant donné que ce modèle est encore en cours de préparation, il est trop tôt pour décider s'il satisferait ou non aux exigences de la recommandation. Qui plus est, une approche coordonnée de la publication des rapports de financement politique suppose au préalable que les états financiers des partis soient publiés simultanément et présentés de manière globalement comparable. Cet objectif ne sera pas atteint tant que les partis seront autorisés à fixer eux-mêmes les dates d'ouverture et de clôture de l'exercice financier, qui déterminent les dates de présentation et de publication des états annuels. Le GRECO note également que le délai de publication des états annuels des partis (cinq mois à compter de la fin de l'exercice financier respectif<sup>11</sup>) n'ait pas été réduit, comme cela avait été suggéré auparavant. En ce qui concerne les candidats indépendants, le GRECO note que, à la suite d'une élection, ils sont tenus de faire un rapport sur les recettes et les dépenses relatives

---

<sup>11</sup> En application des articles 28.1 et 29 de la loi FPP, les partis politiques sont tenus, dans un délai de quatre mois suivant la fin de l'exercice, de présenter des états financiers à la Commission électorale qui doit les publier dans le mois qui suit leur réception.

aux élections à la Commission électorale<sup>12</sup> et que de telles informations sont ouvertes au public, moyennant finance, dans les locaux de la Commissions. Cependant, la formulation de l'article 50(1) du Septième Calendrier ne semble pas couvrir les recettes/dons provenant des personnes morales<sup>13</sup>. Eu égard à la persistance de ces sujets de préoccupation, le GRECO conclut que cette recommandation reste partiellement mise en œuvre.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

24. *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.*
25. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Bien que le GRECO ait reconnu que l'article 27 du projet de loi de 2014 disposait que les comptes d'un parti politique devaient être vérifiés chaque année par un comptable, le projet de loi n'avait pas encore été officiellement adopté par le Parlement.
26. Les autorités de Malte se réfèrent maintenant à l'article 26 de la loi FPP, qui stipule que les comptes d'un parti politique doivent faire l'objet d'une vérification comptable annuelle, conformément aux règles d'audit généralement acceptées. Le défaut de présentation de comptes certifiés à l'organe de contrôle désigné (à savoir la Commission électorale) peut amener celle-ci à nommer un auditeur de son choix pour mener à bien l'audit annuel des comptes du parti concerné (cette procédure est réglementée en détail par l'article 27 de la loi FPP).
27. Le GRECO se félicite de l'obligation imposée aux partis politiques de soumettre leurs comptes à une vérification annuelle, conformément aux règles d'audit généralement acceptées, et conclut que les préoccupations ayant dicté cette recommandation ont été dûment traitées.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

29. *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.*
30. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Tout en notant, s'agissant des partis politiques, que les pouvoirs de contrôle de la Commission électorale avaient été déterminés avec une plus grande précision<sup>14</sup>, les compétences de la Commission envers les candidats aux élections n'appartenant

---

<sup>12</sup> Article 38.6 de la loi FPP.

<sup>13</sup> Article 50 (1) (1) : « Sous le chapitre des recettes, doivent être renseignés les nom et description de chaque personne (y compris du candidat), club, société ou association dont l'argent, la sécurité ou l'équivalent d'argent a été reçu ... ».

<sup>14</sup> Par exemple, contrôle des rentrées et des sorties d'argent - article 23.1 du projet de loi de 2014, examen des états financiers annuels et des rapport d'audit correspondants, publication ultérieure de ces documents et des rapports sur les dons reçus - articles 29, 30, 40 et 44, demandes d'explication ou de révision des états financiers - article 33, enquêtes - articles 23.1 et 38.4 désignation d'un auditeur au cas où le parti n'en a pas désigné - article 27.2, rédaction d'instructions permettant à l'auditeur d'avoir accès aux registres/informations financières d'un parti – article 28.2, prononciation de sanctions administratives – par exemple les articles 23.2, 25.3, 28.3 et 4, 31, 32, 41.

pas à des partis politiques restaient mal définies. Étant donné que la loi de 2014 en était encore à l'état de projet d'acte juridique, Il était également prématuré de se prononcer sur l'efficacité ou autre aspect du dispositif de suivi, en particulier du point de vue de savoir si la Commission disposait de ressources techniques suffisantes.

31. Les autorités de Malte renvoient maintenant aux pouvoirs de contrôle de la Commission tels qu'établis par la loi FPP, en particulier, sous l'angle du suivi et de la répression des candidats indépendants aux élections, et aux amendements introduits à l'article 55 de la Constitution et à l'article 50 de la Loi du Quatorzième calendrier des élections générales. L'article 55 permet d'éliminer les candidats élus avec succès et de rendre leurs sièges vacants par décision de la Cour constitutionnelle dans le cas où ils ont fourni de faux renseignements dans leurs déclarations de dépenses électorales ou ont engagé des dépenses d'un montant supérieur au montant autorisé par la loi. L'article 50 oblige les candidats élus avec succès de transmettre leurs déclarations de dépenses électorales aux commissaires qui sont censés agir au nom de la Commission. Par ailleurs, les dispositions du projet de loi de 2014, qui envisageaient le recrutement d'un ou de plusieurs auditeurs par la Commission ont été maintenues dans la loi FPP.
32. Le GRECO se félicite de ce que les pouvoirs de contrôle de la Commission électorale aient été étendus au financement des candidats indépendants aux élections. La Commission est entre autres habilitée à enquêter sur les dons reçus (article 37.4), recueillir et examiner les rapports sur les dons à remettre après les élections (articles 38.6 et 39), imposer des amendes administratives et/ou confisquer un don illégal. Cela étant, le contrôle exercé par la Commission, tel que pourvu spécifiquement par la loi FPP, reste relativement limité puisqu'il ne couvre pas les dépenses ou les revenus liés aux campagnes autres que les dons aux candidats aux élections, et bien que la déclaration de ce genre d'informations par les candidats soit stipulée au titre du chapitre 102, les pouvoirs de supervision dans ce domaine n'ont pas été assignés à la Commission qui a uniquement le pouvoir de rendre les rapports accessibles au public, moyennant finance, dans ses locaux. Par ailleurs, bien que l'article 45 de la loi FPP prévoie la nomination d'un ou de plusieurs auditeurs pour aider la Commission à mener sa mission de contrôle, l'efficacité de cette dernière ne peut pas être évaluée tant que la loi ne sera pas entrée en vigueur et le dispositif devenu pleinement opérationnel. Le GRECO conclut que la recommandation reste partiellement mise en œuvre et invite les autorités de s'assurer dans la pratique le contrôle effectif du financement des partis politiques et des campagnes électorales.
33. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

34. *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.*
35. Cette recommandation avait été considérée dans le Rapport de Conformité intérimaire comme partiellement mise en œuvre. Le nouveau régime de sanction mis en place en ce qui concerne les partis politiques avait assuré la prévalence des peines administratives sur les sanctions pénales, ces dernières étant réservées aux seuls agissements comportant des éléments constitutifs d'infractions criminelles au sens du Code pénal maltais. Si ce nouveau régime avait été qualifié par le GRECO de globalement plus équilibré, proportionné et dissuasif, l'éventail des sanctions applicables aux candidats indépendants aux élections nécessitait une nouvelle révision



en vue de déterminer les devoirs et responsabilités qui devaient leur incomber (par exemple préparation des rapports et déclaration des recettes et des dépenses électorales).

36. Les autorités de Malte font maintenant remarquer que la nouvelle loi FPP règlemente expressément l'obligation pour les candidats indépendants aux élections de préparer des rapports, et que les sanctions qui leur sont applicables sont désormais semblables à celles infligées aux partis politiques pour les mêmes infractions.
37. Le GRECO note que les sanctions administratives et pénales peuvent être imposées aux candidats indépendants aux élections pour violation des règles relatives au financement des partis politiques. Par rapport au projet de loi de 2014, la loi FPP a défini quelques devoirs et responsabilités supplémentaires pour les candidats indépendants aux élections (par exemple, enregistrement obligatoire des dons d'un montant supérieur à 500 EUR (article 37.1), remise d'un rapport sur les dons reçus à la Commission électorale dans un délai précis, accompagné d'une déclaration sur l'origine juridique de tous les dons reçus (articles 38.6 et 39.1). Les infractions à ces règles sont passibles d'une amende administrative allant de 5 000 EUR à 20 000 EUR et d'une confiscation en faveur de l'Etat d'un montant égal à la valeur du don illégal. Bien que ces mesures soient positives, dans certains cas l'absence, parfois, de lien clair entre l'obligation et la sanction continue de préoccuper le GRECO. L'applicabilité aux candidats indépendants aux élections de l'article 34 de la loi FPP qui dresse la liste des dons expressément interdits aux partis politiques, n'est pas indiquée. Conformément à l'article 40 de la loi FPP, les candidats indépendants sont néanmoins tenus, lorsqu'ils remettent un rapport sur les dons à la Commission électorale, de déclarer que tous les dons enregistrés proviennent de donateurs autorisés. Cette contradiction doit être supprimée. Aussi, l'article 44.2 de la loi FPP qui règlemente la procédure d'appel, donne uniquement aux partis politiques et aux autres personnes intéressées, et non aux candidats indépendants aux élections, le droit de contester devant la première chambre du tribunal civil les conclusions des infractions à la loi FPP et l'imposition d'amendes et de sanctions administratives par la Commission électorale. Il semblerait donc qu'il n'ait pas été établi de procédure d'appel spécifique pour les candidats indépendants aux élections. Enfin, la grande majorité des autres sanctions applicables (établies en vertu du chapitre 102) sont des sanctions pénales et il ne semble pas que celles-ci ont été révisées en conformité avec la recommandation dont l'objectif est notamment de prévoir des sanctions plus flexibles à l'égard des violations moins graves des règles de financement des partis politiques qui ne requièrent pas nécessairement une procédure judiciaire pénale. L'absence de statistiques sur les condamnations ou les exonérations de condamnation (une liste exhaustive des motifs d'exonération s'applique) ne fait que confirmer la pertinence d'une telle révision. Par conséquent, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation reste partiellement mise en œuvre.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

39. **Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que Malte a désormais mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante au total cinq recommandations sur les neuf formulées dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle.**
40. Dans l'ensemble, s'agissant du Thème I – Incriminations, les trois recommandations ont toutes été mise en œuvre de façon satisfaisante. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, deux recommandations (ii et iv) ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et quatre recommandations (i, iii, v et vi) ont été partiellement mises en œuvre.

41. Il y a lieu de se féliciter de l'adoption de la loi sur le financement des partis politiques (loi FPP). Elle représente une étape décisive dans la mise en place d'un cadre réglementaire qui accroît la transparence dans le domaine du financement des partis politiques à Malte. Les dispositions de la loi FPP instaurent des obligations pour les partis politiques et les candidats indépendants aux élections et s'appliquent aux élections locales, générales et européennes. Dans la mesure où les partis politiques sont concernés, la loi FPP introduit de nombreuses obligations qui vont dans le sens de la Recommandation (2003)<sup>4</sup>, par exemple, tenir des livres et une comptabilité en bonne et due forme et faire vérifier et contrôler ces comptes – à intervalles réguliers – par un organe de contrôle indépendant, la Commission électorale ; cette dernière est habilitée à infliger aux partis qui ne s'y conforment pas des sanctions administratives, le plus souvent flexibles, et à publier leurs états financiers annuels et les rapports sur les dons sur son site internet officiel. La réglementation du financement des candidats indépendants aux élections a aussi été renforcée, en particulier, en conférant à la Commission le pouvoir d'exercer un contrôle sur les rapports relatifs aux dons qu'ils reçoivent.
42. Ces aspects positifs mis à part, un certain nombre de points très préoccupants demeurent. En ce qui concerne les comptes des partis politiques, le GRECO regrette que le seuil de déclaration des différents dons n'ait pas été abaissé. Il faut encore définir un mode de présentation unique des états annuels des partis et des rapports sur les dons reçus par ceux-ci et les candidats indépendants aux élections. De même, les contrôles que peut effectuer la Commission sur ces derniers restent relativement limités dans la mesure où ils n'englobent pas le suivi des sources de revenus autres que les dons. En outre, des précisions sur les modalités pratiques de la supervision des dépenses électorales sont nécessaires. Le GRECO invite instamment les autorités à supprimer les lacunes restantes, si approprié, par le biais de changements législatifs supplémentaires, contribuant ainsi à relever le niveau de confiance du public dans les institutions et les partis politiques nationaux.
43. Le GRECO conclut que le niveau de conformité actuel avec les recommandations n'est plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Il décide par conséquent de mettre un terme à l'application de l'article 32 concernant les membres n'étant pas en conformité avec les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation.
44. Compte tenu du fait que quatre recommandations sur neuf concernant la transparence du financement des partis politiques n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO demande, conformément à l'article 31, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, au Chef de la délégation maltaise de communiquer un complément d'information, plus précisément des informations sur la mise en œuvre des recommandations i, iii, v et vi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 31 juillet 2016.
45. Enfin, le GRECO invite les autorités de Malte à autoriser, dès que possible, la publication du présent report, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.