

24 mars 2017

**Public**  
**GrecoRC3(2017)6**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Addendum au Deuxième 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 75<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 20-24 mars 2017)

## I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités maltaises depuis l'adoption des précédents Rapports de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur Malte. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), 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 des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation 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 remis des rapports de situation indiquant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations dans le cadre de la procédure de conformité. Le GRECO a chargé Chypre et la République slovaque de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité.
4. Le Premier Rapport de Conformité a été adopté lors de la 52<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (21 octobre 2011) et rendu public le 2 janvier 2012, avec l'autorisation de Malte ([Greco RC-III \(2011\) 11F](#)). Le GRECO a reconnu les efforts fournis par Malte pour suivre ses recommandations : les neuf recommandations formulées à son intention ont été en partie mises en œuvre et des réformes législatives substantielles étaient en cours en ce qui concerne les deux thèmes évalués. Le GRECO a invité les autorités maltaises à lui remettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre de toutes les recommandations.
5. Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 62<sup>e</sup> réunion plénière (6 décembre 2013) et rendu public le 25 mars 2014 ([Greco RC-III \(2013\) 22F](#)). Le GRECO a conclu que Malte avait mis en œuvre de façon satisfaisante deux recommandations au titre du Thème I et qu'une recommandation restait partiellement mise en œuvre. Il a également conclu que Malte n'avait pas réalisé d'avancées tangibles au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, depuis l'évaluation de la situation dans le Premier Rapport de Conformité, plus de deux ans auparavant (et bien plus de quatre ans depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation). Aucune des six recommandations adressées au pays dans le domaine précité n'ayant été mise en œuvre (ou traitée) de façon satisfaisante, le GRECO a jugé la réponse « globalement insuffisante » au sens de l'article 31 paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Il a par conséquent décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et a demandé à Malte de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations i à vi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques).

6. 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, le GRECO a noté, s'agissant du Thème I, que la recommandation en suspens avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, mais que toutes les recommandations au titre du Thème II restaient partiellement mises en œuvre. Au vu des progrès limités réalisés par Malte, le GRECO a jugé la réponse aux recommandations « globalement insuffisante » au sens de l'article 31 paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur et a demandé à Malte de lui rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.
7. Le 16 octobre 2014, conformément à l'article 32 paragraphe 2, alinéa ii.a, le GRECO avait en outre invité son Président à envoyer – avec copie au Président du Comité Statutaire – au Chef de la délégation maltaise une lettre, attirant son attention sur le non-respect des recommandations et la nécessité de prendre des mesures décisives afin d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
8. Un Deuxième Rapport de Conformité intérimaire a été adopté par le GRECO lors de sa 69<sup>e</sup> réunion plénière (16 octobre 2015) et rendu public le 4 décembre 2015 ([Greco RC-III \(2015\) 15F](#)). Le GRECO a conclu, s'agissant du Thème I, que les trois recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, et, s'agissant du Thème II, que deux recommandations (ii et iv) avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et quatre recommandations (i, iii, v et vi) partiellement mises en œuvre. Le GRECO a par conséquent conclu que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant ». Il a décidé de mettre un terme à l'application de l'article 32 et demandé à Malte un complément d'information sur la mise en œuvre des recommandations i, iii, v et vi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques). Malte a communiqué les informations demandées le 30 septembre 2016.
9. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité rédigé par Mme Alexandra KAPIŠOVSKÁ (République slovaque), avec l'aide du Secrétariat du GRECO, évalue l'avancement de la mise en œuvre des recommandations i, iii, v et vi en suspens depuis l'adoption des précédents rapports de conformité.

## **II. ANALYSE**

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

10. La loi relative au financement des partis politiques (FPP), à laquelle il est fait référence tout au long du rapport, régit le financement des partis politiques et des candidats indépendants aux élections ; elle s'applique aux élections locales, générales et européennes. Adoptée par le Parlement puis publiée au Journal officiel le 28 juillet 2015, elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les autorités se réfèrent également à la quatorzième annexe de la loi sur les élections générales (chapitre 354), qui réglemente certains aspects de la participation des candidats indépendants aux élections nationales précédemment traités dans la septième annexe de l'ordonnance électorale (élections).

#### **Recommandation i.**

11. *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.*

12. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. S'agissant de la partie (i) de la recommandation, il avait reconnu que les plafonds des dépenses avaient été revus, comme il l'avait recommandé. Cependant cette partie de la recommandation restait partiellement mise en œuvre en raison du seuil de divulgation très élevé qui s'applique aux partis et de l'incohérence des règles de déclaration fixées pour les candidats indépendants. En ce qui concernait la partie (ii) de la recommandation, le GRECO se félicitait de l'interdiction générale des dons anonymes (à l'exception des dons de moins de 50 EUR reçus à l'occasion de rassemblements ou fêtes de parti). Le GRECO avait toutefois identifié une possible faille du système, qui permettait de ne pas déclarer les « dons confidentiels » (d'un montant inférieur à 500 EUR). Par conséquent, cette partie de la recommandation avait également été jugée partiellement mise en œuvre.
13. Les autorités maltaises soulignent que la loi FPP est claire sur ce point : les partis politiques ont désormais l'obligation d'enregistrer tous les dons à supérieurs à 50 EUR et d'en préciser la provenance. Ils doivent informer la Commission électorale de la provenance de tout don supérieur à 7 000 EUR, mais la Commission peut demander la provenance des dons supérieurs à 50 EUR. Pour les dons d'un montant inférieur à 500 EUR, elle doit établir qu'elle est raisonnablement fondée à croire que le total des sommes d'une même provenance versées confidentiellement sur une période d'un an est supérieur à 500 EUR (article 37(4) de la loi FPP). Les autorités précisent en outre que les règles sur l'enregistrement et la provenance des dons, ainsi que les informations à fournir à la Commission s'appliquent aussi aux candidats indépendants (article 38(6) de la loi FPP). S'agissant des seuils de divulgation, les autorités considèrent que, s'il pourrait être envisagé de réviser les seuils actuels une fois les parties et les candidats accoutumés à la loi, abaisser le seuil à ce stade précoce et dans le contexte local pourrait être perçu comme trop restrictif et inciter à contourner la loi. Elles citent l'exemple d'un parti politique qui a lancé un programme sur 10 ans d'emprunts de 10 000 EUR chacun, rémunérés à un taux annuel de 4%, en garantissant la confidentialité de l'identité des prêteurs. Il s'est défendu en affirmant qu'il s'agirait de prêts commerciaux qui ne constitueraient pas une infraction à la loi FPP.
14. Le GRECO prend note de l'information fournie par les autorités maltaises qui témoigne qu'en adoptant la loi FPP, Malte a fait des progrès significatifs pour établir un cadre réglementaire qui favorise la transparence en matière de financement des partis politiques et des candidats aux élections. En particulier, le GRECO se félicite des mesures qui ont été prises pour modifier les plafonds de dépenses des candidats aux élections, établir une interdiction générale des dons anonymes et contraindre les partis politiques comme les candidats indépendants à comptabiliser les dons supérieurs à 50 EUR.
15. Concernant les seuils de divulgation, le GRECO prend note de la réflexion de Malte sur l'opportunité d'un durcissement qui pourrait inciter à contourner la loi. Cependant, le GRECO souligne que le seuil de divulgation de 7 000 EUR est beaucoup plus élevé que dans d'autres pays européens et il regrette cette situation. En fait, le GRECO a rappelé dans ses déclarations précédentes sur le sujet que des seuils de divulgation élevés ne sont pas de nature à garantir un niveau de transparence suffisant en matière de financement des activités politiques.
16. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

17. *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.*
18. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Tout en se félicitant de l'institution de l'obligation pour la Commission électorale de publier sur son site internet les états financiers annuels des partis politiques, y compris de leurs campagnes électorales, il avait souligné que le mode de présentation et le contenu desdits états annuels étaient toujours en cours de préparation. Il avait par ailleurs relevé que les partis étaient autorisés à fixer eux-mêmes les dates d'ouverture et de clôture de leur exercice financier, ce qui avait un impact sur les dates de présentation et de publication des états annuels et empêchait une approche coordonnée de la publication de leurs états annuels. Le GRECO avait également noté que le délai de publication des états annuels des partis politiques (cinq mois à compter de la fin de leur exercice financier) n'avait pas été réduit, comme cela avait été suggéré auparavant. En ce qui concernait les candidats indépendants, rien n'indiquait clairement qu'ils avaient l'obligation de déclarer les dons de personnes morales.
19. Les autorités maltaises indiquent que la loi FPP a depuis été complétée par une loi subsidiaire (S.L.544.02) appelée « règlement sur les modèles de présentation des états financiers des partis politiques », qui uniformise les documents que les partis politiques doivent remettre à la Commission électorale aux fins de publication sur son site Internet. Concernant la question relative à l'adoption par les partis politiques des mêmes dates d'ouverture et de clôture de l'exercice financier pour leurs états annuels, les autorités informent qu'un large accord se dessine : des discussions sont toujours en cours et les deux principaux partis se dirigent vers des dates communes pour leur exercice financier. En ce qui concerne les candidats indépendants, l'article 38(6) de la loi FPP prévoit qu'ils doivent préparer et remettre à la Commission électorale des rapports sur les montants des dons reçus entre la date de leur nomination en tant que candidat indépendant et l'élection. En vertu de l'article 50 de la quatorzième annexe de la loi sur les élections générales, ils doivent également remettre, dans les 31 jours suivant la publication des résultats du scrutin, un relevé de leurs dépenses électorales. À cet égard, les autorités précisent qu'en vertu de l'article 4 de la loi d'interprétation (chapitre 249 de la législation maltaise), le terme « personne » tel qu'employé à l'article 50 de la quatorzième annexe inclut une instance ou une autre association de personnes, qu'elles aient ou non la personnalité juridique, conformément au code civil.
20. Le GRECO se félicite des mesures prises pour mettre en œuvre la recommandation iii et harmoniser les modalités de publication de façon significative et en temps utile. Les formulaires standards de déclaration des états financiers annuels des partis politiques sont désormais disponibles. Des discussions ont été engagées avec les partis politiques en vue d'harmoniser les dates d'ouverture et de clôture des exercices financiers, de sorte que leurs états annuels coïncident et soient publiés en même temps, bien qu'on ignore encore l'issue de ces discussions. En ce qui concerne les candidats indépendants, les autorités ont précisé que l'article 50 de la quatorzième annexe de la loi sur les élections générales, relatif aux informations que tous les candidats doivent inclure dans le relevé de leurs dépenses de campagne, englobe les paiements effectués par des personnes morales pour couvrir les dépenses de campagne.
21. Considérant que l'harmonisation des dates des exercices financiers et des états annuels des partis politiques reste en suspens et que cela a un impact indéniable sur la publication

coordonnée et en temps utile des comptes politiques, le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

22. *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.*
23. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Tout en se félicitant de l'élargissement des pouvoirs de contrôle de la Commission électorale au financement des candidats indépendants aux élections, il avait considéré que le contrôle exercé par la Commission restait relativement limité puisqu'il ne couvrait pas les dépenses de campagne des candidats. Par ailleurs, bien que l'article 45 de la loi FPP prévoit la nomination d'un ou de plusieurs contrôleurs pour aider la Commission à mener sa mission de contrôle, l'efficacité de ladite Commission n'avait pas pu être évaluée puisque la loi n'était pas entrée en vigueur et que le dispositif n'était donc pas pleinement opérationnel.
24. Les autorités maltaises mentionnent maintenant l'article 52 récemment ajouté à la quatorzième annexe de la loi sur les élections générales, qui prévoit que si les contrôleurs, après un premier examen du relevé des dépenses de campagne d'un élu, concluent qu'il y a de prime abord des raisons de penser qu'il contient de fausses informations ou que le montant des dépenses de campagne engagées par un candidat élu est supérieur au plafond légal, la Commission électorale demande à la Cour constitutionnelle de décider de manière urgente si le siège dudit candidat devient vacant en vertu du paragraphe (ff) alinéa (1) de l'article 55 de la Constitution.
25. Le GRECO se félicite que l'article 52 de la quatorzième annexe de la loi sur les élections générales octroie des pouvoirs supplémentaires à la Commission électorale si un candidat élu communique des informations incorrectes dans le relevé de ses dépenses de campagne ou si ses dépenses sont supérieures au plafond légal des dépenses électorales. Tout en considérant que les pouvoirs de la Commission mériteraient d'être encore étendus, le GRECO voit dans ce pouvoir supplémentaire de la Commission électorale un développement positif. S'agissant de l'efficacité du système, il note que la loi FPP, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, est désormais pleinement applicable. Le temps et l'expérience montreront si le système de contrôle prévu par la loi est efficace du point de vue du financement des partis politiques.
26. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

27. *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.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Il se félicitait de l'introduction de sanctions administratives et pénales en cas de violation de la loi FPP, mais déplorait l'absence, dans certains cas, de lien clair entre l'obligation et la sanction, et que le système ne prévoyait pas une plus grande souplesse dans l'application des sanctions (l'accent étant actuellement mis sur les mesures pénales). Le GRECO avait en outre demandé que des

mesures supplémentaires soient prises afin d'établir une procédure d'appel pour les candidats indépendants.

29. Les autorités maltaises indiquent qu'en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 34 de la loi FPP aux candidats indépendants, conformément à l'article 40 de cette même loi, les commentaires du GRECO ont été pris en compte et elles considèrent qu'une interprétation téléologique de la loi précisera l'applicabilité de l'article 34 de la loi FPP aux candidats indépendants. À cet égard, les autorités maltaises soulignent que le rôle des candidats indépendants est minime dans les élections et que, dans la pratique, ils n'ont pas les ressources nécessaires pour faire campagne. Elles rappellent également qu'en vertu de la loi FPP, les candidats indépendants sont soumis à une obligation de rapport et de divulgation, et qu'ils encourent les mêmes sanctions administratives que les partis politiques. Concernant l'article 44(2) de la loi FPP sur les procédures de recours, elles soulignent que l'expression « et d'autres personnes intéressées » englobe les candidats indépendants. S'agissant des sanctions applicables aux partis politiques et aux candidats indépendants, les différences de régime ont été supprimées.
30. Le GRECO note que rien n'indique encore explicitement que l'article 34 de la loi FPP sur la liste des dons interdits aux partis politiques s'applique aussi aux candidats indépendants, même si l'on peut le déduire de l'article 40 de la même loi, selon lequel les déclarations de dons à la Commission électorale doivent préciser que tous les dons reçus sont légaux. Par ailleurs, le GRECO prend note du fait que l'article 44(2) de la loi FPP sur les procédures de recours pour contester les décisions d'infractions à la loi FPP inclut les candidats indépendants dans l'expression « autres personnes intéressées ». Le GRECO invite les autorités à préciser sans équivoque leur interprétation de la loi FPP, en adoptant par exemple des lignes directrices officielles pour sa mise en œuvre.
31. Le GRECO note que, lorsqu'elle est applicable, la loi FPP prévoit les mêmes sanctions administratives et pénales pour les partis politiques et les candidats indépendants. Les règlements sur les relevés des dépenses de campagne applicables aux candidats indépendants sont désormais inscrits dans la loi sur les élections générales et les sanctions pour pratiques illégales en relation avec les dépenses de campagne sont des amendes, mais uniquement en cas de condamnation pénale. En conséquence, le GRECO invite une nouvelle fois les autorités à examiner l'introduction de sanctions administratives pour les infractions moins graves liées aux rapports sur les dépenses de campagne.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

33. **Vu les conclusions contenues dans les précédents rapports de conformité du Troisième Cycle sur Malte et eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que, jusqu'à présent, Malte a mis en œuvre de façon (ou traité de manière) satisfaisante six des neuf recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.**
34. S'agissant du Thème I – Incriminations, les trois recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et, s'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation v a désormais été mise en œuvre de façon satisfaisante (les recommandations ii et iv ayant déjà été considérées comme mises œuvre de façon satisfaisante) tandis que les recommandations i, iii et vi restent partiellement mises en œuvre.

35. Les modifications apportées au code pénal maltais tiennent compte des préoccupations formulées dans le Rapport d'Évaluation au titre du Thème I – Incriminations, y compris la ratification du Protocole additionnel à la Convention de droit pénal.
36. S'agissant du Thème II, Malte a mis en place un cadre juridique pour renforcer la transparence du financement des partis politiques, qui faisait défaut comme l'a relevé le rapport d'évaluation du GRECO. L'entrée en vigueur en 2016 de la loi sur le financement des partis politiques (loi FPP) constitue une avancée majeure et les autorités méritent d'être félicitées pour cette étape importante qui renforce la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans un domaine jusque-là non réglementé. La loi FPP introduit de nombreuses obligations qui vont dans le sens de la Recommandation (2003)4, avec notamment la tenue de livres comptables et d'une comptabilité qui font l'objet d'une vérification et d'un suivi réguliers par un organe de surveillance indépendant, la Commission électorale, habilité à infliger des sanctions en cas d'infraction et à publier les états financiers annuels et les rapports sur les dons sur son site officiel. Certaines obligations de la loi FPP s'appliquent aussi aux candidats indépendants, en particulier les déclarations de dons auprès de la Commission électorale aux fins de vérification.
37. De l'avis du GRECO, l'actuel cadre législatif contient des éléments très solides pour mieux réglementer les flux financiers en politique et il est désormais essentiel de combler les quelques lacunes restantes. Alors que le GRECO se félicite de la publication récente de modèles standards pour les états financiers annuels des partis politiques, il juge essentiel d'harmoniser les dates des exercices financiers des partis politiques de sorte que leurs états financiers soient publiés sur le site de la Commission électorale en même temps et puissent être plus facilement accessibles et comparés. Par ailleurs, pour que la publication des finances des partis politiques ait un sens, le seuil de divulgation, actuellement de 7 000 EUR, devrait être abaissé conformément à la pratique dans la plupart des autres États membres du GRECO. Le GRECO demande également aux autorités de prévoir des sanctions plus flexibles en cas d'infraction moins grave constatée dans les relevés des dépenses électorales.
38. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle à l'égard de Malte.
39. Enfin, le GRECO invite les autorités de Malte à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.